

# SCHNITTSTELLENARBEIT FÜR DIE SCHULSYSTEMENTWICKLUNG

DDS – Die Deutsche Schule  
113. Jahrgang 2021, Heft 1, S. 14–29  
<https://doi.org/10.31244/dds.2021.01.03>  
CC BY-NC-ND 4.0 Waxmann 2021

---

Björn Hermstein

## Wer spielt warum mit? Schnittstellen in der Schulsystementwicklung und Prozesse ihrer Rationalisierung

---

### Zusammenfassung

*Mit dem Begriff Schulsystementwicklung wird ein zwischen Schulreform und Schulentwicklung anzusiedelnder Gegenstandsbereich der Schulentwicklungsforschung abgegrenzt. Die so zu bezeichnenden Dynamiken gehen wesentlich von sich am Schulträger konstituierenden Schnittstellen aus. Anschließend an sozialtheoretische Klärungen zeigt der Beitrag anhand empirischer Illustrationen, wie Schnittstellen zur Rationalisierung der Schulsystementwicklung beitragen. Neben den normativen Regeln bringen die beteiligten Akteure variable kulturelle Bezugsrahmen und materielle Interessen bei der Ordnung des Schulsystems zur Geltung.*

*Schlüsselwörter: Schulentwicklung, Schulreform, Schultheorie, Schulträger, Rational Choice, Framing*

### Who Is Playing Why? Interfaces in School System Development and Processes of Their Rationalization

#### Abstract

*The term school system development is used to define a subject area that lies between school reform and school development. These dynamics are essentially based on interfaces that are constituted around the local school authority. With reference to some social-theoretical clarifications, the article uses empirical illustrations to show how interfaces contribute to the rationalization of school system development. In addition to the normative rules, the actors involved bring variable cultural frames of reference and material interests to bear about the organization of the school system.*

*Keywords: school development, school reform, school theory, local school authority, rational choice, framing*

## 1 Einleitung und Problemaufriss<sup>1</sup>

Dieser Beitrag widmet sich entlang theoretischer Konzepte und empirischer Illustrationen den Fragen, worin die konstitutiven Anlässe für die Ausbildung von Schnittstellen im Kontext der Entwicklung von Schulsystemen bestehen, welche sozialen Probleme an Schnittstellen behandelt werden und welche Folgewirkungen sich aus ihnen ergeben können. Generell sind Schnittstellen als Folge von Anlässen zur Systemintegration zu begreifen, die immer dann Bedeutung gewinnen, wenn Akteure zur Stabilisierung oder Verbesserung ihrer Handlungsgrundlagen Ressourcenbeiträge weiterer Akteure benötigen. Gerade im Falle weitreichender Innovationen wie etwa der Digitalisierung von Schulen, die nur im kooperativen Zusammenwirken verschiedener Stellen initiiert und langfristig erfolgreich institutionalisiert werden können, wird die essenzielle Bedeutung von Ressourcenzusammenlegungen durch die Bildung von Schnittstellen umso evidenter.

Zur Auflösung dieser noch weitgehend unbehandelten Problemstellungen wird vorgeschlagen, auf den in der Schulentwicklungsforschung bislang vollständig unberücksichtigten Theorierahmen des „Strukturtheoretischen Individualismus“ zurückzugreifen. Gegenüber Institutionentheorien oder der Governance-Perspektive, die insbesondere die regulativen Seiten der Schulentwicklung betonen, kennt dieser Ansatz deutlich mehr Facetten der menschlichen Daseinsbewältigung und ermöglicht es, die Bedingungen von Rationalisierungen des sozialen Handelns systematisch zu ergründen und die ergriffenen Handlungswahlen – und seien sie für die Außenstehenden noch so abwegig oder moralisch fragwürdig – in einem analytischen Sinne verständlich und erklärbar werden zu lassen.

Zunächst wird der fokussierte Gegenstandsbereich mit dem Begriff der Schulsystementwicklung konzeptionell beschrieben. Derart konturiert vermag es der Begriff, zur Wiederherstellung der verschütteten schultheoretischen Bezüge der Schulentwicklungsforschung (Rolff & Tillmann, 1980; Berkemeyer & Hermstein, 2018) beizutragen, indem mit ihm das intermediäre, auf regionaler Ebene zu verortende Handlungsfeld zwischen makrostruktureller Schulreform und den pädagogisch-organisatorischen Entwicklungen in Einzelschulen sachlich und sozial erfassbar wird. Analysen zur Schulsystementwicklung anzustellen nährt somit die Hoffnung, die alte erziehungswissenschaftliche Streitfrage nach den Wechselwirkungen äußerer und innerer Schulreform (Furck, 1967) zukünftig theoretisch wie empirisch produktiv aufzugreifen.

---

1 Norbert Sendzik sei herzlich für die anregenden und weiterführenden Kommentare gedankt.

## 2 Schulsystementwicklung – ein intermediäres Feld zwischen Schulreform und Schulentwicklung

Mit dem Begriff der *Schulsystementwicklung* soll ein Gegenstandsfeld bezeichnet werden, das zwischen den mit den etablierten Begriffen Schulreform und Schulentwicklung bezeichneten Phänomenen anzusiedeln ist. Während Schulreformen auf den makrostrukturellen Wandel abstellen (Hermstein, Berkemeyer, Bos & Semper, 2019) und ausgehend von parlamentarischen und administrativen Normierungen eine schulrechtlich-institutionelle Fundierung erfahren, liegen die Zugriffspunkte von Schulentwicklung dem allgemeinen Verständnis folgend innerhalb der als pädagogische Handlungseinheit konstruierten Einzelschule (Fend, 1986). Mit der hier eingeführten Konzeption von Schulsystementwicklung wird hingegen auf ein intermediäres Handlungsfeld fokussiert, das sich sachlich auf die reichweitenbegrenzte regionale Institutionalisierung von im schulrechtlichen Normensystem verfügbaren, optional anzuwählenden und auf die spezifischen Umstände des regionalen Bedarfs- und Geltungsrahmens hin zu adaptierenden Strukturelementen bezieht.

Schulsystementwicklung objektiviert sich in Maßnahmen schulorganisatorischer Strukturbildung. Beispiele hierfür sind die Einrichtung ganztägigen und inklusiven Lernens, Bestimmungen der Schulart im Grundschulbereich, Festlegungen von Schuleinzugsbereichen, Festlegungen der Schulgrößen oder das (temporäre) Einrichten von (schulformfremden) Bildungsgängen. Diese Elemente stellen je für sich punktuelle Aktivierungen des schulrechtlichen Optionenhaushalts dar und sind nicht dem obligatorischen Regulierungsrahmen von Schule (wozu etwa geltende Lehrpläne, die Norm der Schulpflicht, verbindliche Evaluationen und Leistungsfeststellungen gehören) zuzurechnen, stellen aber im Anwendungsfall durch ihre Bindungskraft für die konkrete Schul- und Unterrichtswirklichkeit objektive Tatsachen dar.

Systemischen Charakter haben Maßnahmen schulorganisatorischer Strukturbildung insbesondere aufgrund zweier Eigenschaften: Erstens bedürfen sie einer regulierten mehrseitigen Ressourcenzusammenlegung von mit Verfügungsrechten ausgestatteten Akteuren, und zweitens verändert ihre Umsetzung potenziell die Relationen eines durch Reziprozitäten geprägten Zusammenhangs mehrerer Einzelschulen im lokalen Schulsystem. Sensibilisiert wird womöglich auch für kommunale Beiträge zur schulrechtlichen Systembildung, die angelehnt an die historischen Nachzeichnungen von Zymek (2013) zum Verhältnis kommunal initiiertes Strukturbildung und staatlicher Rechtssetzung auch als *pragmatisch-partikulare Normierungen* bezeichnet werden können. Solche lokalspezifischen Problemlösungen bereiten Anpassungen des rechtlichen Institutionenrahmens zuweilen den Boden. Schulsystementwicklung regt so gesehen gelegentlich zu Reformen auf der Makro-Ebene an.

Dem vorgeschlagenen Verständnis folgend steht Schulsystementwicklung in enger Verbindung mit dem Aufgabengebiet kommunaler Schulträger (Hermstein, im Erscheinen), die angesichts ihrer vorstrukturierenden Funktionen als pädagogische Institutionen im Sinne Merkens' (2006) zu verstehen sind. Sie verfügen als regional wirkende administrativ-politische Entscheidungsinstanz über das Primat der Initiierung von Schulsystementwicklung. Zudem konstituieren sie abgrenzbare Systeme von Einzelschulen, die durch die nähräumlichen und ordnungspolitischen Wechselwirkungen strukturell verbunden sind (z. B. hinsichtlich der Verteilung von Schüler\*innen oder der kommunalen Ressourcenallokation).

Gleichwohl greifen Schulträger im Rahmen ihrer Befugnisse nicht autark in das kommunale Schulsystem ein, sondern bedürfen für ihre Aufgabenerledigung die Ressourcen weiterer Akteure bzw. die Leistungen der Akteure. Schon die interne Struktur kommunaler Schulträger, geprägt durch komplexe Verflechtungen verschiedener Fachabteilungen (im Bereich des Schulwesens insbesondere zwischen Schulverwaltung, IT-Bereichen, Bauamt und Kämmerei) und die spannungsreiche Entscheidungsfindung zwischen bürgernaher Politik und Verwaltungslogik, aber auch die mannigfaltigen Außenreferenzen, von denen die Verbindungen zur Schulaufsichtsebene und den Trägern des offenen Ganztags wohl am nachhaltigsten frequentiert werden, bedingen schon allein institutionell, dass Schulsystementwicklung von Schnittstellen getragen wird (vgl. Kap. 4.1).

Nach Jahren allzu starker Aufmerksamkeitsbindung von durch außerakademische Verwertungsinteressen gekennzeichneten Forschungen zu Instrumenten neuer Steuerung (Berkemeyer & Hermstein, 2018) scheint sich die Schulentwicklungsforschung jüngst wieder für die konstitutiven Schnittstellen der Schulsystementwicklung, von denen ein spezifischer Teil im Zentrum dieses Beitrags steht, zu interessieren (siehe exemplarisch die Beiträge in Klein & Bremm, 2020). Gleichwohl bleibt zumeist ungewiss, aus welchen methodologischen und theoretischen Bezugsrahmen sich überhaupt welche Analyseperspektiven und Forschungsfragen zur Schulentwicklung, aber womöglich auch zu weiteren Feldern der Schulforschung, schöpfen lassen. Ein erster Vorschlag wird hier unterbreitet.

### **3 Theoretischer Bezugsrahmen zur Identifikation und analytischen Berücksichtigung von Schnittstellen der Schulsystementwicklung**

Zur Klärung der zu Beginn der Einleitung aufgeworfenen Fragestellungen werden nachfolgend ausgewählte theoretische Elemente besprochen, mit denen Anlässe und Leistungen von Schnittstellen im Rahmen von Entwicklungsprozessen präziser gefasst können.

Herangezogen wird das als „Strukturtheoretischer Individualismus“ (Greshoff, 2013) bezeichnete handlungstheoretische Programm in Anschluss an Hartmut Esser. Seine Bemühungen um die Integration sozialwissenschaftlicher Theoriebildung sind eingebettet in das methodologisch zu lesende „Modell der soziologischen Erklärung“ (MSE) (Esser, 1993). Aus dem MSE folgen zwei metatheoretische Prämissen: (1.) Analysen zu Vorgängen auf der Mikroebene benötigen der Makrofundierung, und (2.) Makrophänomene wie Reproduktion und Wandel sozialer Systeme sind nur mittels einer Mikrofundierung verstehbar und erklärbar. Aufgrund ihres Charakters als makrostrukturell beeinflusstes („Logik der Situation“) handelndes Zusammenwirken von zur Wahl zwischen Handlungsalternativen fähigen Akteuren („Logik der Selektion“) zum Zweck der organisatorisch-pädagogischen Gestaltung des Schulsystems („Logik der Aggregation“) erscheinen Prozesse der Schulsystementwicklung als prädestinierte Gegenstände, die den Prinzipien des MSE folgend verstehend zu erklären sind.

Schnittstellen sind hierbei in doppelter Funktion beteiligt und können demzufolge an zwei Stellen des MSE, je nach Fragestellung, eingeordnet werden. Sie können zum einen selbst als erklärungsbedürftiges strukturelles Ergebnis aufeinander bezogenen Handelns einzelner Akteure und damit als aggregiertes Produkt von Schulsystementwicklung modelliert werden (wie z. B. Regionale Bildungskonferenzen oder Kooperationen von Schulen und Anbietern extracurricularer Angebote). Oder man schiebt sie zum anderen an den Anfang eines Erklärungsproblems und betreibt mit ihrer abstrahierenden Beschreibung den methodisch wichtigen Schritt der Erfassung der handlungsregulierenden objektiven Situationselemente (Opportunitäten, Normen, kulturelle Ideen). Im empirischen Teil dieses Beitrags (Kap. 4) wird der zuletzt skizzierte Weg der deskriptiven Situationsanalyse eingeschlagen.

Handlungstheoretisch angebundene Akteurmodelle helfen, die im Modell der soziologischen Erklärung als „Logik der Situation“ und „Logik der Selektion“ bezeichneten Analyseschritte systematisch zu verbinden (Schimank, 2010). Das auch von Esser (1993) präferierte Modell des „Resourceful, Restricted, Expecting, Evaluating, Maximizing Man“ (RREEMM) (Lindenberg, 1985) modelliert soziales Handeln als Folge der Selektion von Orientierungsrahmen (bzw. *Frames*) und Handlungsalternativen, die der zur optimierenden Abwägung fähige, aber nicht immer strukturell und kognitiv befähigte Akteur entlang wahrgenommener Situationsumstände vornimmt. Die Grundlagenentscheidung für ein Rational-Choice-sensibles Akteurmodell ist keineswegs trivial; so können neben Situationen reiner Regelreproduktion auch strategische Situationen, denen etwa Intentionen zur Unterrichts- und Schulentwicklung unterliegen, erkannt und systematisch analysiert werden.

Beispielsweise kann eine starre Konzeptualisierung von Schulverwaltungen als konsistente Regelbefolger (*homo sociologicus*) das häufige Vorkommen erfolgreicher Anmeldungen an nicht vorgesehenen Schulen unter Bedingungen von Schulbezirken

im Grundschulbereich nicht erklären, da die Verwaltungen solche Normabweichungen erst gestatten müssen (Radtke, Rathgeb & Hullen, 2005). Wird hingegen das RREEMM zugrunde gelegt, lässt sich annehmen, dass Schulverwaltungen abwägend-rational mit dem durch die Eltern hervorgerufenen Druck zur Normabweichung umgehen.

Ferner ist erklärungsbedürftig, wieso orientierungs- und optimierungsfähige Akteure überhaupt motiviert sind, sich am sozialen Geschehen zu beteiligen und Schnittstellen der Schulsystementwicklung auszubilden. Ein anthropologisches Fundamentalarargument führt zu einer universellen Antwort auf diese Frage: Aufgrund des menschlichen Interesses an der gelingenden Reproduktion ihres Organismus über die Versorgung mit bedürfnisbefriedigenden Gütern (Esser, 1999) finden andere Akteure erst dann Beachtung,

„wenn sie für das eigene Handeln wichtig werden. Und das werden sie erst dann, wenn sie Kontrolle über interessante Ressourcen haben. Erst diese Verbundenheit über die gegenseitige Kontrolle interessanter Ressourcen erzeugt den Hintergrund sozialen Handelns.“ (Esser, 2000, S. 8)<sup>2</sup>

Die materielle Verbundenheit wird allerdings erst durch ihre Einbettung in zwei weitere typische Dimensionen sozialer Situationen mit sozialem Sinn ausgestattet: normativ-institutionelle und kulturell-symbolische Verbundenheiten. Institutionen legen fest, welchen Akteuren die Produktion und Verteilung bestimmter Ressourcen legitimerweise obliegt. Kulturelle Bezugsrahmen repräsentieren die eigentliche Sinnhaftigkeit einer Situation und die Bedeutungen interessierender Ressourcen, indem sie Oberziele und Wertbezüge symbolisieren. Erst durch ein kulturelles oder institutionenbezogenes Framing erhalten Ressourcen eine über ihre bloße Existenz hinausreichende sinnbezogene Geltung (Esser, 2001).<sup>3</sup>

Im Konkreten werden die angesprochenen drei Komponenten sozialer Situationen in variablen Gewichtungen handlungswirksam, woraus typische Handlungszusammenhänge resultieren (Esser, 2000): strategische Handlungssituationen (Interesse an wirksamen Ressourcen), Interaktionsgefüge (Orientierung im Medium geteilter kultureller Bezugsrahmen) und soziale Beziehungen (Ausrichtung an normierten Regelungen).

---

2 Dem zugrunde liegenden weiten Verständnis folgend können verschiedenste Güter- und Kapitalarten als Ressourcen verstanden werden, neben Geld z. B. auch Verfügungsrechte, Kompetenzen, symbolische Anerkennung oder soziales Prestige.

3 Die derzeitigen pandemiebedingten Krisenerscheinungen führen eindrucksvoll vor Augen, wie zuvor relativ fraglose kulturelle Ideen gelingender pädagogischer Praxis irritiert werden, pädagogische Bezugsrahmen sukzessive unter den Primat gesundheitlichen Schutzes gestellt werden und infolgedessen neuartige Normen institutionalisiert werden, durch die Ressourcen wie Ausstattungsmerkmale der Schulgebäude und Klassenräume sowie Fertigkeiten im Umgang mit digitalen Technologien modifizierte Bedeutungszuschreibungen und Bewertungen erfahren.

An Schnittstellen der Schulsystementwicklung kommen diese drei Orientierungsaspekte situativ in variablen Mischungsverhältnissen zur Geltung. Die Basis bilden häufig die institutionell geforderten, formal als Austauschverhältnisse zu verstehenden Beziehungen von Akteuren, in denen sie zumeist nur den geltenden Normen zu folgen haben (siehe empirisch: Kap. 4.1). Aber gerade in Umbruchsituationen werden alternative kulturelle Bezugsrahmen interaktionell an Schnittstellen ausgehandelt (siehe empirisch: Kap. 4.2), oder strategische Handlungen der Beschaffung oder Verteidigung von wichtigen Gütern treten in den Vordergrund des Interesses (siehe empirisch: Kap. 4.2). An solchen situativen Übergängen kommen Mechanismen der Rationalitätssteigerung zur Geltung. Durch sie können zusätzliche situationsdefinierende Kriterien der Dimensionen materieller Opportunitäten (häufig monetäre Größen) und kultureller Zielvorstellungen (z. B. Förderung diversitätssensibler pädagogischer Programme) hinzugezogen und die Interpretationen der Handlungsalternativen präzisiert, korrigiert und erweitert werden. Esser (2001) versteht solche Prozesse als *soziales Framing*.

Schnittstellen können als Strukturen sozialen Framings begriffen werden, in denen die Akteure über ihr aufeinander bezogenes Handeln den sinngebenden Strukturelementen in variablem Maße Relevanz verleihen und damit die Typik der Situation prägen und ggf. variieren. Zuweilen ergeben sich Schnittstellen aus vornehmlich ressourcen- (z. B. spontaner Tausch von Materialien zur didaktischen Planung) oder kulturbezogenen (z. B. Arbeitsgruppen zur Schulprofilierung) Anlässen, aber oftmals sind Schnittstellen auch institutionalisiert, nämlich wenn die Kooperation sozialer Akteure von den regulativen Erwartungsstrukturen verlangt wird (z. B. schulpolitische Gremien).

Egal, ob es um Schnittstellen wie Schulleiter\*innendienstbesprechungen, Arbeitsgruppen zur fachdidaktischen Entwicklungsplanung oder Regionale Bildungskonferenzen geht – stets haben sich in ihrer Historie spezifische Konstellationen und Arbeitsroutinen herausgebildet; allesamt sind sie aber prinzipiell offen für innovierende Framing-Prozesse. Wenn Situationen ideell angereichert werden, etwa infolge starker Bekenntnisse zu gesellschaftlichen Werten (z. B. „Schule ohne Rassismus“), oder sich die Vorstellungen guter pädagogischer Praxis im akademischen Fachdiskurs wandeln und bestimmte Mittel der Unterrichtsgestaltung einen Zuwachs an Anerkennung erfahren (z. B. „Digitale Unterstützung von Lehr-/Lernprozessen“), können sich die Akteure dem häufig nicht entziehen und müssen ihr individuelles Framing auf die veränderte Konstitution der Situation hin, zumindest in einem gewissen Maße, anpassen.

## **4 Schnittstellen der Schulsystementwicklung – Empirische Illustrationen typischer Formen der Rationalisierung**

Im Zentrum der nachfolgenden empirischen Illustrationen stehen Betrachtungen von institutionalisierten Schnittstellen, innerhalb derer die betreffenden Akteure dazu aufgefordert sind, ihre spezifischen Beiträge in Situationen der lokalen Schulsystementwicklung einzubringen. Dabei werden drei Arten von Schnittstellen in Referenz auf die zuvor skizzierten typischen und allein analytisch zu trennenden Handlungszusammenhänge beleuchtet:

- Schnittstellen im Rahmen von institutionalisierten Beziehungskonstellationen,
- Schnittstellen im Rahmen von bezugsrahmenformenden Interaktionskonstellationen,
- Schnittstellen im Rahmen von strategischen Handlungssituationen.

### **4.1 Schnittstellen im Rahmen von institutionalisierten Beziehungskonstellationen**

Die gesetzlich definierten Verfügungsrechte sichern den Schulträgern weitreichende Entscheidungskompetenzen und damit eine herausgehobene Stellung in Prozessen der Schulsystementwicklung zu. Das Aufgabenfeld des kommunalen Schulträgers bezieht sich vorrangig auf die Organisation der sogenannten „äußeren Schulangelegenheiten“, die den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zugeordnet werden (Hermstein, im Erscheinen). Die Schulträgerschaft ist dabei zwischen den Ländern unterschiedlich institutionalisiert. Zumeist ist den kommunalen Schulträgern eine formelle Initiativfunktion im Kontext der Schulsystementwicklung schulrechtlich zugesichert (z. B. in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen), d. h., sie definieren Anlässe zu einzelnen schulorganisatorischen Maßnahmen und regen die formellen Verfahren zu deren Umsetzung in der Regel „bottom-up“ an.

Üblicherweise enthalten die rechtlichen Vorgaben auch Bestimmungen zu Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten weiterer Akteure. Sie definieren also schon typische Schnittstellen und damit die Beziehungskonstellationen dieser sozialen Situation. Eine wesentliche Schnittstelle ergibt sich bereits aus der formellen Struktur der Schulträgerschaft. Egal, ob die kommunale Schulträgerschaft bei Kreisen, kreisfreien Städten oder Gemeinden angesiedelt ist, stets ist der üblichen Verwaltungslogik folgend zwischen einer administrativen und einer kommunalpolitischen Dimension der Schulträgerschaft zu unterscheiden. Die kommunale Verwaltungsseite kontrolliert die normative Angemessenheit der zur Entscheidung stehenden schulorganisatorischen Maßnahmen in erster Instanz; die zuständigen kommunalpolitischen Gremien sichern die administrativen Vorarbeiten im Wege demokratischer Willensbildung lokal-

politisch ab. Die demokratische Legitimation ist zumeist gesetzlich gefordert und gehört zum institutionellen Inventar, ebenso die formelle Bestätigung der ausreichenden Finanzkraft durch die kommunale Kämmerei, womit die ökonomische Dimension der Schulsystementwicklung institutionell abgebildet wird.

Für die gelingende Schulsystementwicklung ist die Schnittstelle zwischen Kommune und Land zentral. Schulorganisatorische Maßnahmen, also etwa die Vergrößerung einer Schule oder die Überführung des offenen Ganztags in einen gebundenen, sind von der jeweils zuständigen Landesschulbehörde zu genehmigen, wobei die jeweiligen Rechtsabteilungen federführend sind. Hierbei tritt nochmals die besondere Bedeutung der institutionellen Regeln für die Logik der Situation hervor: Auf kommunaler Ebene kann zwar präferenzgesteuert auf bestimmte Veränderungen und Modernisierungen des lokalen Schulsystems hingewirkt werden, aber ohne die unbedingte Einhaltung der formellen Regeln laufen die Initiativen der Schulsystementwicklung zumeist ins Leere (aber wohl nicht immer, siehe: Zymek, 2013).

Neben der oben erwähnten Schnittstelle zwischen Land und Kommune, an der zuvorderst institutionenvermittelte Informationen bezüglich der Genehmigungsfähigkeit von Entscheidungen getauscht werden, sowie zwischen kommunaler Verwaltung und Politik treten weitere intrakommunale Schnittstellen hinzu. Diese Schnittstellen sind dauerhaft institutionell eingebettet in kommunale Schulausschüsse, die in der Regel nach den Vorgaben der Kommunalgesetze gebildet werden und nach schulgesetzlichen Maßgaben neben politischen Fraktionsangehörigen auch Vertreter\*innen der Schulen selbst sowie der Kirchen (z. B. Nordrhein-Westfalen) oder der Erziehungsberechtigten (z. B. Niedersachsen) einbeziehen sollen. Die Schulausschüsse sind häufig nur bezüglich des Beteiligungskreises definiert; formelle Funktionszuschreibungen außerhalb der Mitwirkung bestehen nicht.

Im Regelfall steuern die institutionalisierten Situationsmodelle, in denen auch interessierende Ressourcen regelhaft beschrieben sind (z. B. Erfolgsbedingungen der Maßnahmenumsetzung oder Ausstattungsmerkmale des schulischen Ganztags), verlässlich die Orientierungen und Handlungen der beteiligten Akteure, gerade weil sie relativ präzise, oftmals in Form von Rollenanforderungen, definieren, wer welche Beiträge in welcher Qualität zu welchem Zeitpunkt zu liefern hat. Zuweilen ist aber weitergehend zu elaborieren, worin die wesentlichen Probleme der Schulsystementwicklung bestehen und welche Mittel zu ihrer Lösung geeignet sind. Dann kommen klärende Framing-Prozesse zur Geltung, etwa wenn die Schulverwaltung von Stadtverordneten dazu aufgefordert wird, bestimmte Verfahren zur Verteilung digitaler Endgeräte oder Maßnahmen der Schulvergrößerung zu rechtfertigen. Kollektive Rationalisierungen dieser Art werden nachfolgend illustriert.

## 4.2 Schnittstellen im Rahmen von Interaktionskonstellationen

Im Bereich der Schulsystementwicklung existieren zwei institutionell definierte Gruppen von Mechanismen zur Rationalitätssteigerung von Entscheidungssituationen: neben den Techniken (z.B. Schulentwicklungsplanung, Prognosen, rechtliche und wirtschaftliche Prüfverfahren) insbesondere soziale Interaktionsformen, zu denen die mitwirkungsverbürgenden Schnittstellen gehören, durch die systematisch weitere kulturelle Referenzen und wertbezogene Entscheidungskriterien, über den Normenrahmen hinaus, in Situationen der Schulsystementwicklung hineingetragen werden (können).

Zur empirischen Illustration werden Fälle der Schulsystementwicklung aus zwei Kommunen herangezogen. Als empirisches Material dienen Protokolle aus Rats- und Schulausschusssitzungen, die aus den öffentlich zugänglichen Ratsinformationssystemen der beiden Städte bezogen wurden. Der erste Fall behandelt eine Schnittstelle zwischen Schulträger und einer Einzelschule in der Stadt Dortmund im Jahr 2012 (Drucksache Nr. 08701-12).

Unter dem Eindruck sinkender Schüler\*innenzahlen und zu höheren Bildungsgängen neigender Bildungsbeteiligung war der Schulträger mit der Aufgabe der weiteren Reduzierung von Platzkapazitäten im Bereich der Hauptschulen befasst. Unter Berücksichtigung der institutionellen Vorgaben kam die Schulverwaltung zu dem Ergebnis, dass an einer bestimmten Hauptschule ein geordneter Schulbetrieb nicht gesichert sei und ihre Kapazitäten einer benachbarten Hauptschule zugeordnet, die Hauptschule selbst aufgelöst werden sollte.

Gemäß den institutionellen Vorgaben wurde die betroffene Schule zur öffentlichen Stellungnahme aufgefordert. Diese Schnittstelle eröffnet die Möglichkeit, schulpädagogische Bewertungskriterien in den Planungsprozess einzubringen. Im hiesigen Fall geht aus der gemeinsamen Stellungnahme von Lehrer\*innen- und Schulkonferenz hervor (siehe hierzu die Anlage zur Drucksache), dass ihr ein hochgradig reflexiver, auf eine Vielzahl an Bewertungsaspekten rekurrierender Prozess der Elaboration und abwägenden Präferenzbildung zugrunde liegt. Vier Handlungsvarianten wurden gegeneinander abgewogen. Dabei wurden Aspekte wie schulrechtliche Darstellbarkeit, schul- und unterrichtsorganisatorische Beeinträchtigungen, Beanspruchung der Ressourcen Lehrkraft und Schulsekretariat sowie fachliche Wahlmöglichkeiten in höheren Jahrgangsstufen zur Geltung gebracht.

Die von der Hauptschule präferierte Variante stimmte mit den Erwägungen des Schulträgers überein. Dass hiermit auch ein für die Schulverwaltung verwertbarer kultureller Bezugsrahmen eingeführt wurde und somit eine pädagogische Anreicherung und Legitimierung der zuvor rein auf schulgesetzliche Planungsvorgaben abstellenden

Situationsdefinition stattgefunden hat, bezeugt der folgende Satz aus der dem Stadtrat vorgelegten Beschlussvorlage: „Mit dieser Maßnahme können vor allem personelle Synergien genutzt und damit für die Schülerinnen und Schüler ein vollständiges pädagogisches Angebot gesichert werden.“ (Drucksache Nr. 08701-12, S. 4)

Wie variabel und spezifisch zugleich die Beiträge zur kulturellen Rationalisierung von Entscheidungsproblemen der Schulsystementwicklung an Schnittstellen sein können, verdeutlicht das zweite Beispiel. Es behandelt den im Jahr 2011 veröffentlichten Schulentwicklungsplan der Stadt Oberhausen (Drucksache B/15/1577-01), der eine umfassende Bestandsaufnahme zu Entwicklungen schulformbezogener und einzelschulischer Bildungsbeteiligung, zu demografischen Perspektiven sowie mehrere Vorschläge für schulorganisatorische Anpassungen im Stadtgebiet enthält, insbesondere zu Schulschließungen und Zusammenlegungen. Anschließend an diese empirische Sachstandsdarstellung wurde ein breites Beteiligungsverfahren initiiert, durch das Stellungnahmen der Bezirksregierung, von Gewerkschaften und Verbänden, einer Bürgervereinigung sowie der von Maßnahmen betroffenen Schulen an den Prozess herangetragen wurden.

Die aus der Konstellation mit der Bezirksregierung hervorgehenden normativen Beurteilungen zeitigten unmittelbare Folgen für die Erfolgserwartungen des Schulträgers, wurde doch, bezugnehmend auf angedeutete Maßnahmen im Bereich der Hauptschulen, auf die mangelnde rechtliche Darstellbarkeit sowie wahrscheinliche Begründungsschwierigkeiten im obligatorischen Genehmigungsverfahren hingewiesen. Von gewerkschaftlicher Seite wurde vorgeschlagen, auch die sozialen und räumlichen Kontexte der Schulen zu berücksichtigen und somit das Kriterienpektrum um qualitative Aspekte zu erweitern und zukünftige institutionelle Innovationen (bzgl. der Inklusion, der zu diesem Zeitpunkt neuen Schulform Sekundarschule und neuer Klassenfrequenzrichtwerte) in die Überlegungen einzubeziehen. Der kirchliche Beitrag des Bistums Essen lenkte die Aufmerksamkeit zuvorderst auf den Erhalt katholischer Bekenntnisschulen im Bereich der Grund- und Hauptschulen. Auch betroffene konfessionelle Schulen nahmen Bezug auf den Wert christlicher Erziehung („Gerade in Stadtteilen mit hohem Migrationsanteil ist die vorgelebte und an der katholischen Bekenntnisgrundschule gelehrt Toleranz und Gemeinschaft bedeutend.“, S. 6). Andere Schulen betonten ihre integrative Bedeutung für das Gemeinwesen im Stadtteil oder auch das Potenzial, gerade wegen ihrer großzügigen räumlichen Ausstattungen (was aus Schulverwaltungsperspektive angesichts von festgelegten einzelschulischen Zügigkeiten, mit denen Normerwartungen über die Anzahl aufzunehmender Schüler\*innen ausgedrückt werden, auch als Hinweis auf mangelnde Nachfrage gesehen und folglich als Bestandsgefährdung gedeutet werden könnte) zum Gelingen der neuen pädagogischen Aufgaben der ganztägigen Betreuung und der Inklusion beitragen zu können. Viele Schulen ergriffen Mobilisierungsinitiativen (Unterschriftensammlungen) und betonten die breite gesellschaftliche Unterstützung für ihren Erhalt.

Inwiefern zumindest eine Auswahl der so eingebrachten Aspekte die ursprünglichen Erwartungen und Bewertungen der kommunalen Schulverwaltung verändert und eine angepasste situative Relevanzstruktur provoziert hat, wird aus der darauffolgenden Stellungnahme der Schulverwaltung ersichtlich. So wurde der kritischen Einschätzung der Bezirksregierung zu zwei Maßnahmen an Hauptschulen hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit weitgehend gefolgt und eine weitergehende Klärung der Sachverhalte angestrebt. Manche Maßnahmen wurden angesichts der vorgebrachten Einwände modifiziert (z. B. bzgl. der zeitlichen Durchführung einer Auflösung), eine angedachte Maßnahme ob der Hinweise auf veränderte rechtliche Bedingungen (Senkung des Klassenfrequenzrichtwerts der Grundschulen) sogar aus dem Handlungsrahmen getilgt.

Die angeführten Beispiele belegen, dass durch diese institutionalisierten Schnittstellen die zunächst von der Schulverwaltung gewählten Frames und Handlungsalternativen durch die zusätzlich eingeführten Geltungsrahmen weitergehenden reflexiven Abwägungen unterzogen wurden und in einigen Fällen eine Re-Interpretation der Situation stattgefunden hat. In diesem Sinne kann von einer schnittstellenvermittelten kulturellen Rationalisierung der Schulsystementwicklung gesprochen werden.

### **4.3 Schnittstellen im Rahmen von strategischen Situationen**

Während die in öffentlichen Arenen ausgetragenen Framing-Prozesse um die Definition der Situation (im Normalfall) mindestens noch vom symbolischen Motiv der Wahrung des eigenen positiven Images berührt werden, kommen die eigentlichen materiellen Interessen an strategisch dominierten Schnittstellen bisweilen ungefiltert zur Geltung. Diese Situationen sind wahrlich interessant, zeigt sich doch an ihnen, für welche Ressourcen es sich offenbar lohnt, in Konfliktkonstellationen einzutreten, eben weil diesen eine überragende Zuträglichkeit für die Erreichbarkeit wichtiger kultureller Ziele (z. B. „salutogenes Lehren und Lernen“ oder „Erhöhung der Konzentrationsfähigkeit von Schüler\*innen“) oder das über allem stehende eigene Fortbestehen (z. B. der Einzelschule) zugeschrieben wird. So gesehen wird verständlich, dass gerade im Fall eines drohenden Verlustes einer bereits kontrollierten Ressource die Intensität der einzelschulischen Interessen zunimmt und die Motivation zur Ressourcenkontrolle ansteigt (Esser, 1999).

An den oftmals auf der sozialen Hinterbühne prozessierenden Schnittstellen manifestiert sich diese strategische bzw. ökonomische Dimension der Schulsystementwicklung zuweilen sehr deutlich. Das für diesen illustrativen Zweck herangezogene empirische Material wurde einer E-Mail-Kommunikation entnommen (weitere Angaben zum Fallgeschehen können aus Anonymitätsgründen nicht veröffentlicht werden). In dieser adressiert die Schulpflegschaft einer weiterführenden Schule, für die der Schulträger schulorganisatorische Maßnahmen plante, direkt die höchst-

te kommunale Verwaltungsebene. Unter Verweis auf die bereits bestehenden herausfordernden schulorganisatorischen Bedingungen an der Schule wurde darauf insistiert, belastungsverstärkende Folgewirkungen etwaiger Maßnahmen im weiteren Planungsverlauf dringend zu berücksichtigen. Aufgrund ihrer Verfassung als Dependance-Schule wird insbesondere auf den erwarteten erhöhten Schülerpendelverkehr, die mangelnden Möglichkeiten für schulische Großveranstaltungen sowie mögliche Zunahmen des Unterrichtsausfalls im Fach Sport hingewiesen. Im gleichen Zuge werden die aus Sicht der Schulpflegschaft anzuerkennenden besonderen Leistungen der Schule für die lokale Bildungslandschaft erwähnt, und es wird an die verwaltungsseitige Verantwortung für gute Lernbedingungen der Schüler\*innen appelliert. Seitens der Schulpflegschaft wird eine Grenze markiert, ab der man sich massiv gegen die geplanten schulorganisatorischen Maßnahmen aussprechen werde.

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass vermeintlich objektive Knappheiten an materieller Infrastruktur, die gedanklich mit hochstehenden kulturellen Ressourcen des Schulpädagogischen assoziiert wird, ein ausgeprägtes Motivationspotenzial für die Ausbildung von informellen Schnittstellen bergen. Die materielle schulische Konstitution lässt sich offenbar auf vielerlei Weise sinnhaft mit kulturellen Gütern verknüpfen, die unmittelbar für ein gutes Schulleben stehen. Daher werden die Interessen zuweilen (und theoretisch gesehen verständlich) mit Vehemenz vorgetragen, insbesondere dann, wenn die anvisierten Maßnahmen objektiv gesehen den Normvorgaben entsprechen, aber den eigenen Präferenzen und Interessen entgegenstehen. Und dass diejenigen Akteure, die für die entscheidungsrelevante Situationsdefinition zuständig sind – also in diesem Fall die politische und administrative Seite des Schulträgers –, direkt auf höchster Verwaltungsebene angesprochen werden, bezeugt zweierlei: Zum einen scheint das einzubüßende Gut sehr hochbewertet und das Kontrollinteresse überaus ausgeprägt zu sein; zum anderen scheint die Schnittstelle zu hierarchisch höheren Ebenen des Schulträgers vielversprechende Effizienzen hinsichtlich der Interessenrealisierung aufzuweisen.

Generell wird sichtbar, dass man die Akteure der Schulsystementwicklung nicht allein auf kulturell und institutionell verankerte Handlungsprogramme reduzieren, sondern grundsätzlich, wie es das RREEMM systematisch ermöglicht, ihre Fähigkeiten zur reflexiven Rationalisierung und strategischen Ordnung ihres dann unverkennbar eigenutzgetriebenen Tuns in Rechnung stellen und im Analysegeschehen nicht grundsätzlich ausschließen sollte. Die theoretische Durchdringung der Situationsumstände hilft dabei, die situativ im Vordergrund stehenden Akteureigenschaften gegenstandsnah erfassen und für empirische Analysen modellieren zu können, insbesondere wenn es gilt, konfliktgeladene Abweichungen vom zumeist unaufgeregten Alltagsgeschehen zu erklären.

## 5 Rück- und Ausblick

Primär zielt der Beitrag auf theoretische Klärungen der Entstehung, der sozialen Konstitution und möglicher Effekte von Schnittstellen im Kontext von Schulsystementwicklung ab. Als maßgebliche Entstehungsbedingungen wurden institutionelle Vorgaben, kulturelle Bezugsrahmen und materielle Interessen benannt. Innerhalb dieser Situationsdimensionen orientieren sich die Akteure den Annahmen des Strukturtheoretischen Individualismus folgend selektiv und versuchen ihrerseits, die Situationsumstände so mitzugestalten, dass die Definition der Entscheidungsprobleme solche Handlungswahlen wahrscheinlich werden lässt, die ihrer sozialen und auch physischen Reproduktion zuträglich sind.

Darüber hinaus wurde versucht, einen Begriff von Schulsystementwicklung zu skizzieren, dessen Gegenstandsbereich zwischen Schulreform und Schulentwicklung anzusiedeln ist und der womöglich analytisch gehaltvolle Verknüpfungen zwischen den sozialen Ebenen des Schulsystems erkennbar werden lässt. Über das metatheoretische MSE können die hierzu notwendigen makro- und mikrofundierenden Analyseschritte sinnvoll miteinander verknüpft werden, wie die obigen Ausführungen zumindest andeuten konnten. Hier sind zukünftig weitere konzeptionelle Ausschärfungen notwendig, um auch das schultheoretische Potenzial dieses Gegenstandsfeldes entlang theoretischer Klärungen und empirischer Forschungen zu entfalten.

In gegenständlicher Hinsicht sollte zukünftig drei offenen Punkten nachgegangen werden, zu denen mit den präsentierten empirischen Illustrationen lediglich erste Beobachtungen angestellt wurden: Schulsystementwicklung überschreitet die institutionellen Normengrenzen zwar zuweilen, erkennt ihre objektive Unbedingtheit aber grundsätzlich an (1). Die kulturelle Modellierung von Situationen durch das soziale Framing steuert im Wesentlichen die Prozesse innovierender Schulsystementwicklung, da durch sie die entscheidungsleitende Elaboration der zu lösenden Probleme stattfindet (2). Der materiell-strategische Kern, sozusagen die ökonomische Dimension der Schulsystementwicklung, ist entscheidend für die Intensität des Interesses an der Ausbildung von Schnittstellen, die Form der Demonstration von Machtressourcen, die situative Konflikthaftigkeit sowie den Grad der Rationalisierung von Problemperspektiven, denn gerade bei drohendem Verlust (auch Verlust von antizipierten Gewinnen bzw. Auszahlungen in der Währung der interessierenden Ressource) erhöht sich die Sensibilität für die zukunftsweisende Bedeutung der Situation (3). Auch die für die Schulentwicklungsforschung besonders interessanten Transitionen von Situationslogiken, vor allem wenn institutionell vorgegebene Pfade verlassen werden und kulturelle Ideen und materielle Ressourcen an Bedeutung gewinnen, sollten verstärkt Beachtung finden.

Und zuletzt vermag es die genutzte Theoriesprache, so die Hoffnung, die innerhalb der Schulentwicklungsforschung vorzufindende Distanz zu sogenannten Rational-Choice-Ansätzen (RC) etwas zu verringern. Mittlerweile wurden in diesem Paradigma theoretische Varianten ausgearbeitet, die zwar weitreichende Rationalisierungsfähigkeiten von Akteuren anerkennen und auch die Orientierungs- und Anreizwirkung von Nutzenerwägungen einbeziehen, aber gegenüber orthodoxen RC-Konzepten umfassendere Vorstellungen von Akteuren und Sozialität zugrunde legen und die begrenzte Rationalität menschlicher Schaffenskraft damit genauso erfassen können wie Spezialfälle rationaler Egoist\*innen.

Die hier vorgelegten tentativen Versuche sollten optimistisch stimmen, die Vorzüge von RC-basierten Konzepten zukünftig auch für angezeigte analytische Erneuerungen der Schulentwicklungsforschung fruchtbar machen zu können.

## Literatur und Internetquellen

- Berkemeyer, N., & Hermstein, B. (2018). Schulentwicklung(-forschung) – Quo vadis? In K. Drossel & B. Eickelmann (Hrsg.), *Does „What works“ work? Bildungspolitik, Bildungsadministration und Bildungsforschung im Dialog* (S. 13–36). Münster: Waxmann.
- Esser, H. (1993). *Soziologie. Allgemeine Grundlagen*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Esser, H. (1999). *Soziologie. Spezielle Grundlagen, Bd. 1: Situationslogik und Handeln*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Esser, H. (2000). *Soziologie. Spezielle Grundlagen, Bd. 3: Soziales Handeln*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Esser, H. (2001). *Soziologie. Spezielle Grundlagen, Bd. 6: Sinn und Kultur*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Fend, H. (1986). „Gute Schulen – schlechte Schulen“. Die einzelne Schule als pädagogische Handlungseinheit. *DDS – Die Deutsche Schule*, 78 (3), 275–293.
- Furck, C.-L. (1967). Innere oder äußere Schulreform? Kritische Bemerkungen. *Zeitschrift für Pädagogik*, 13 (2), 99–115.
- Greshoff, R. (2013). Strukturtheoretischer Individualismus. In G. Kneer & M. Schroer (Hrsg.), *Handbuch Soziologische Theorien* (S. 445–467). Wiesbaden: VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-91600-2\\_21](https://doi.org/10.1007/978-3-531-91600-2_21)
- Hermstein, B. (im Erscheinen). Zur Unterstützung von Einzelschule und Schulentwicklung durch kommunale Schulträger. In T. Webs & V. Manitus (Hrsg.), *Unterstützungssysteme für Schulen*. Bielefeld: wbv.
- Hermstein, B., Berkemeyer, N., Bos, W., & Semper, I. (2019). Schulreform und Bildungsarmut. In G. Quenzel & K. Hurrelmann (Hrsg.), *Handbuch Bildungsarmut* (S. 771–798). Wiesbaden: Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-19573-1\\_31](https://doi.org/10.1007/978-3-658-19573-1_31)
- Klein, E. D., & Bremm, N. (Hrsg.). (2020). *Unterstützung – Kooperation – Kontrolle. Zum Verhältnis von Schulaufsicht und Schulleitung in der Schulentwicklung*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-28177-9>
- Lindenberg, S. (1985). An Assessment of the New Political Economy: Its Potential for the Social Sciences and for Sociology in Particular. *Sociological Theory*, 3 (1), 99–114. <https://doi.org/10.2307/202177>
- Merkens, H. (2006). *Pädagogische Institutionen. Pädagogisches Handeln im Spannungsfeld von Individualisierung und Organisation*. Wiesbaden: VS.

- Radtke, F.-O., Rathgeb, K., & Hullen, M. (2005). *Lokales Bildungs- und Integrationsmanagement. Bericht der wissenschaftlichen Begleitforschung im Rahmen der Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (HEGISS)*. Frankfurt a.M.: Johann Wolfgang Goethe-Universität.
- Rolff, H.-G., & Tillmann, K.-J. (1980). Schulentwicklungsforschung: Theoretischer Rahmen und Forschungsperspektive. In H.-G. Rolff, G. Hansen, K. Klemm & K.-J. Tillmann (Hrsg.), *Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd. 1* (S. 237–264). Weinheim & Basel: Juventa.
- Schimank, U. (2010). *Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie* (4., völlig überarb. Aufl.). Weinheim & München: Juventa.
- Zymek, B. (2013). Schulrecht und Schulentwicklung. Zum Verhältnis von Städten und Staat in der deutschen Schulgeschichte und heute. *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 61 (4), 484–504. <https://doi.org/10.5771/0034-1312-2013-4-484>

*Björn Hermstein*, M. A. Sozialwissenschaften, geb. 1984, Schulentwicklungsplanung der Stadt Oberhausen.

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

Korrespondenzadresse: Mendestraße 26, 44141 Dortmund