

# FÜHRUNG IM SCHULISCHEN MEHREBENENSYSTEM

DDS – Die Deutsche Schule  
116. Jahrgang 2024, Heft 3, S. 239–251  
<https://doi.org/10.31244/dds.2024.03.02>  
CC BY-NC-ND 4.0  
Waxmann 2024

---

Björn Hermstein

## Schulträger

### Eine postheroische Führungsinstanz im Mehrebenensystem Schule

---

#### Zusammenfassung

*Angesichts des Umstands, dass kommunale Schulträger kaum untersucht sind, geht der Beitrag grundsätzlich der Frage nach, inwiefern das Handeln kommunaler Schulträger im Mehrebenensystem Schule im Sinne von Führung zu begreifen ist. Um hier zu substanziellen Antworten zu gelangen, bedarf es allerdings zunächst eines realistischen Verständnisses der Position kommunaler Schulträger im Mehrebenensystem Schule. Da allerdings die gegenwärtig verhandelten Auffassungen vom schulischen Mehrebenensystem hierfür kaum tragfähig sind, wird in kritischer Absetzung von diesen ein analytisch fruchtbareres Konzept von Mehrebenensystemen vorgeschlagen. Vor diesem konzeptionellen Hintergrund wird sodann gefragt, was Führung im Mehrebenensystem heißen kann. Abschließend werden ausgewählte Zukunftsfelder des (Führungs-)Handelns kommunaler Schulträger skizziert.*

*Schlüsselwörter: Schulträger; Governance; Schulentwicklung; Führung; Kommune*

#### Municipal School Authorities

##### Post-heroic Leadership in the Multi-level School System

#### Abstract

*In view of the fact that municipal school authorities have hardly been studied, the article fundamentally examines the question of the extent to which the actions of municipal school authorities in the multi-level school system can be understood in terms of leadership. In order to arrive at substantial answers here, however, a realistic understanding of the position of municipal school authorities in the multi-level school system is required. However, since the currently discussed understandings of the multi-level school system are hardly sustainable, an analytically more fruitful concept of multi-level systems is proposed in a critical contrast to the previously discussed understanding. Against this conceptual background, we then ask what leadership in a multi-level system can mean.*

*Finally, selected future areas of (leadership) action by municipal school authorities are outlined.*

*Keywords: municipal school authorities; governance; school development; leadership; local authority district*

## **1 Schulträger – ein vernachlässigter Akteur der Schul(system)entwicklung**

Die charakterisierenden Merkmale kommunaler Schulträgerschaft lassen sich auf zweierlei Weisen erschließen: zum einen über die rechtlich definierten Aufgaben und Verfügungsrechte, zum anderen über schulpolitische Ratsbeschlüsse und schulbezogene Positionen in den kommunalen Haushalten. Das sich aus den institutionalisierten Normen ergebende Normalmodell des Schulträgers (Hermstein, 2021) wird durch den schulrechtlich bezeichneten Wirkungskreis definiert, der gleichermaßen für alle Kommunen mit Schulträgeraufgaben eines Landes gilt.

Daneben haben sich im Kontext einer begrifflich unterschiedlich markierten Reformdiskussion z. B. zur Regionalisierung (Niedlich, 2020), erweiterter Schulträgerschaft (Weiß, 2012) oder zu kommunalen Bildungslandschaften (Kühnlein & Klein, 2011) Vorstellungen modernisierter Schulträger etabliert. Nach einer jahrzehntelangen programmatischen Konsolidierung (Bildungskommission NRW, 1995) und angetrieben durch Förderprogramme von Bund und Ländern wurden Bildungsmonitoring, -büros und -management nunmehr in über zwei Dritteln der 400 Landkreise und kreisfreien Städte etabliert. Die vielfältigen Initiativen zur Einrichtung von Bildungskommunen sind als Versuch zu verstehen, Kommunalverwaltungen in den Feldern Identität (Autonomie, Grenzarbeit, Verbesonderung/Unterscheidbarkeit), Koordination (Techniken, Management) und Rationalität (Zielarbeit, Ergebniskontrolle) zu professionalisieren, damit sie als Bildungsakteurinnen Anerkennung finden (Brüggemann et al., 2023). Modernisierungsbewegungen dieser Art dynamisieren kommunalpolitische Aushandlungsprozesse sowie die regionale bildungsbezogene Wissensproduktion (Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“, 2016), ergänzen das institutionell definierte Normalmodell des Schulträgers aber vielmehr als es zu ersetzen (Hermstein, 2021).

Gerade die in den letzten Jahren innerhalb der Schulreformdiskussion (Berkemeyer et al., 2019) dominierenden Megathemen wie die Etablierung des schulischen Ganztags, der Inklusion und der Digitalisierung verdeutlichen, dass Schulträger wohl mehr sind als reaktive Bereitstellungsinstanzen im Rahmen der äußeren Schulangelegenheiten. Vielmehr beeinflussen sie durch ihr kaum erforschtes Entscheidungsverhalten (Hermstein, 2022) relevante Parameter, die sich dann im Schulsystemmonitoring – etwa in Form von Förderquoten oder Anteilen der Beteiligung am Ganztag, oder in der materiellen Ausstattung von Schulen – beobachten lassen.

Ob und inwiefern es sich beim schon als *Motor der Schulentwicklung* (Berkemeyer, 2011) bezeichneten Schulträger aber auch um eine Führungsinstanz im Mehrebenensystem Schule handelt, ist bisher theoretisch wie empirisch ungeklärt (vgl. Kap. 3).

Allerdings belegen nicht nur bildungspolitische Stellungnahmen (Hebborn, 2012), sondern auch empirische Forschungen, dass „Schulträger ein Selbstverständnis und Strukturen entwickelt haben, die z. T. weit über ihre rechtlich vorgesehenen Pflichtaufgaben hinausgehen“ (Zymek et al., 2006, S. 218). Schulträger wollen, müssen und können offenbar auch gestalterisch tätig werden (vgl. Kap. 4), was nichts anderes heißt, als die Bedingungen der Möglichkeiten ihres Handelns wahrzunehmen und dabei eben jene Bedingungen, etwa die Interessen und Motive relevanter Ko-Akteur\*innen, zu beeinflussen. Ein solches, auf der Reflexion von strukturellen Abhängigkeiten basierendes (Führungs-)Handeln findet in Mehrebenenkonstellationen (vgl. Kap. 2) statt, egal ob es auf Schulreform oder auf Schulentwicklung ausgerichtet ist.

## 2 Mehrebenensystem Schule – Versuch einer analytischen Korrektur

Um sich der Frage anzunähern, welches Verständnis von Führung im Zusammenhang mit dem Wirken von Systemakteur\*innen (Schulaufsicht und -träger) angemessen ist, bedarf es eines (korrigierenden) Rückblicks auf die Diskussion um die Modellierung von Schule als Mehrebenensystem. Spätestens seit der Neuformulierung der Fend'schen Schultheorie (2008) sowie der Verbreitung der Educational-Governance-Perspektive (Kussau & Brüsemeister, 2007) scheint es zum unhinterfragten Wissensbestand der Schulforschung zu gehören, das Schulwesen als Mehrebenensystem zu verstehen. Etabliert hat sich in diesem Zuge die Modellierung in einem vertikalen, auf Machtdifferenzen zwischen verschiedenen Handlungsebenen abstellenden, Ordnungsschema (ebd., S. 32). Verbunden sind die Ebenen dabei über die akteurspezifischen Verarbeitungs- und Adaptionisleistungen der jeweiligen Ebenen, die auch Rekontextualisierung genannt werden (Fend, 2008, S. 181).

Obleich die Idee der Mehrebenenstruktur des Schulsystems zum Markenkern der Educational-Governance-Perspektive gehört, wird das analytische Potenzial dieser Perspektive bisher nicht ausgeschöpft. Ein Grund hierfür ist ein allzu starres, strikt gegenständlich und entlang institutionell festgelegter Einflussreichweiten gefasstes Verständnis der Mehrebenenstruktur. So koppelt etwa Maag Merki (2008) in ihrer Architektur einer Theorie der Schulentwicklung die vier von ihr herausgearbeiteten Ebenen streng an spezifische Akteur\*innen: Ministerien bzw. Schulaufsicht auf der obersten Makroebene, die Bildungsregion als dazwischenliegende intermediäre Ebene, Einzelschule und individuelle Netzwerke auf der mittleren Mesoebene sowie Interaktionen innerhalb der Einzelschule als unterste Mikroebene.

Ein solches Schema erfüllt zwar wichtige systematisierende Zwecke, bleibt aber aufgrund der konsequenten Fokussierung auf die offizielle Verwaltungsordnung für viele Fragestellungen, die analytisch die kontextuellen Einbettungen ebenenspezifischer Handlungen adressieren, weitgehend unfruchtbar. Auf die problematische Gleichsetzung von Multi-Level-Governance mit hierarchischen Ordnungssystemen – und damit der Verwaltungsordnung – wurde bereits in einschlägigen Grundlagenaufsätzen hingewiesen (Benz, 2004). Richtig ist, dass die typischerweise auf höheren Ebenen an-

gesiedelten Akteur\*innen tendenziell allgemeinere Angelegenheiten in Bezug auf größere Organisations- und Gebietseinheiten verantworten und somit relevante (Macht-) Kontexte für eine Vielzahl anderer Akteur\*innen (insb. Schulen) darstellen. Aus dem Blick gerät aber, dass sie auch selbst als Akteur\*innen in einer ihren Handlungsspielraum strukturierenden Umwelt operieren. So betrachtet bleibt dann fraglich, woraus sich die relevanten Kontexte generieren, die als (Makro- und Meso-)Randbedingungen das Handeln von bisher strikt auf der Makro- bzw. Meso-Ebene angesiedelten Akteur\*innen wie der Schulaufsicht und den Schulträgern beeinflussen.

Wenn also auch grenzüberschreitende Handlungskoordination zwischen den Ebenen mitsamt des Entscheidungshandelns von Bildungspolitik, Schulaufsicht oder Schulträger verstanden und erklärt werden soll, sollte das gängige Verständnis des Mehrebenensystems Schule analytisch flexibilisiert werden. Einen hilfreichen Ansatz stellt das ebenfalls eine Mehrebenenstruktur aufweisende *Modell der soziologischen Erklärung* (Greve et al., 2009) dar. Gegenüber der in der Educational-Governance-Perspektive vorherrschenden Abbildung einer hierarchischen (Mehrebenen-)Struktur des Systems Schule erfüllt das Makro-Mikro-Makro-Modell<sup>1</sup> der soziologischen Erklärung vielmehr eine analytische (Sortier-)Funktion (Esser, 1993). Dabei ist es theoretisch offen und hilft dabei, eine möglichst adäquate Beschreibung der Beschaffenheit des Gegenstands unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Modellparameter vorzunehmen.

Zunächst braucht es hier ein Verständnis über die Logik der Situation, also die Angabe darüber, inwiefern (makro-)strukturelle Gegebenheiten wie Institutionen, kulturelle Werte, materielle Ressourcen oder auch Netzwerke die Handlungsoptionen des Akteurs strukturieren. Darüber hinaus ist zu ermitteln, wie der Akteur angesichts eines derart beschaffenen Kontexts typischerweise orientiert ist (z. B. ist dieser als streng regeltreuer Homo Sociologicus oder auch rational-kalkulierender Homo Oeconomicus aufzufassen), die situativ relevanten Kontextmerkmale wahrnimmt und daraufhin eine Handlungsalternative wählt. Möchte man zudem über die Erklärung einzelner Handlungen hinaus wiederum Makro-Phänomene wie den Wandel von Bildungsorientierungen oder Prozesse der Diffusion von Organisationsmodellen (z. B. des gebundenen Ganztags) analysieren, bedarf es noch des Schrittes der Aggregation individueller Entscheidungen zu eben jenen kollektiven Effekten (vgl. vertiefend: Esser, 1999).<sup>2</sup>

Der wesentliche Vorteil einer solchen abstrakteren Modellierung ist, dass Schulträger nicht mehr nur auf eine intermediäre Position im Mehrebenensystem Schule be-

---

1 Meso-Ebenen können je nach Modellierung des Analyseproblems mit eingezogen werden. So kann etwa angenommen werden, dass Makro-Aspekte wie übergreifende gesetzliche Regelungen auslegungsbedürftig sind und dem handelnden Akteur auf der Mikro-Ebene (z. B. der Schulleitung) durch intermediäre Meso-Akteur\*innen wie die Schulaufsicht oder den Schulträger vermittelt werden.

2 Wie sich bereits hier andeutet, ist die Frage, was denn das aus dem Einzelhandeln aggregierte Makro genau ist, nicht einheitlich zu beantworten. Generell sind es kollektive Phänomene, zu denen etwa das relative Vorkommen von spezifischen Organisationstypen (z. B. Integrierte Gesamtschulen) in Subpopulationen oder Regionen, der Wandel von Einstellungen und Regeln in ganzen Gesellschaften oder auch relativ stabile Beziehungsmerkmale zwischen zwei Akteur\*innen, wie pädagogische Arbeitsbündnisse, gehören.

schränkt bleiben. Vielmehr können sie je nach Fragestellung mal als (z. B. für Schulen) relevante Kontextbedingung (und damit dann als Makro) oder selbst als Akteur\*innen (also als Mikro), die in einer z. B. durch Erwartungen der Schulen (hier dann das Makro) geprägten sozialen Situation handeln, begriffen werden. Zudem erlaubt eine solche Modellierung perspektivisch die Analyse von sozialen Prozessen (z. B. die Entwicklung von Alignment zwischen Schulen und Schulverwaltung; Hermstein & Berkemeyer, 2023) über die Zeit und ist ferner adaptiv für die Berücksichtigung analytisch wichtiger Zwischenebenen. So können etwa Einflüsse von politischen Führungspersonen (z. B. von kommunalen Beigeordneten oder Bürgermeister\*innen), die in ihren kommunalpolitischen Agenden Schule unterschiedlich adressieren, systematisch einbezogen werden.

Mit Blick auf die hier interessierenden Fragen danach, welche Art von Schulträgerhandeln als Führungshandeln verstanden werden kann, unter welchen Bedingungen schulträgerseitiges Führungshandeln erwartbar wird und inwiefern Führung überhaupt vom Schulträger verlangt wird, ergeben sich aus der Umstellung auf eine so verstandene Mehrebenenstruktur interessante Erkenntnismöglichkeiten, die zukünftig gegenstandsorientiert zu beschreiben wären.

Um das Potenzial dieser Perspektive beispielhaft zu skizzieren, ließe sich unter Berücksichtigung variabler (Makro-)Kontextmerkmale (z. B. Finanzlage, Zusammenwirken mit Schulaufsicht und Wohlfahrtsträgern, Organisationsgrad der kommunalen Schulen) in Verbindung mit inneren Merkmalen (z. B. kommunalpolitische Verhältnisse, Expertise in den Fachabteilungen, Kommunikationskulturen) erklären, wieso manche Schulträger nicht führend, sondern zögerlich und abwartend agieren. Auf der anderen Seite könnte die Relevanz von Schulträgerhandeln (z. B. Umfang und Qualität der Ressourcenbereitstellung, Durchführung von Verfahren sowie von Qualifizierungsmaßnahmen und Fachtagen) im Sinne von Makro-Faktoren für die Entfaltung von Präferenzen und Maßnahmen der Einzelschulentwicklung untersucht werden.

In jedem Fall wird so ein Weg zum Verständnis der vielfältigen Abhängigkeiten und den sich zuweilen abrupt wandelnden Umwelterwartungen geebnet, an denen sich Schulträger auszurichten haben. Denn erst wenn man die Komplexität im Mehrebenensystem der Schulgovernance zu beschreiben imstande ist, also die problemspezifische Beschaffenheit der Situationslogik in Verbindung mit den Handlungsorientierungen des Schulträgers, lässt sich angeben, was Führung von Schulträgern bedeutet.

### **3 Führung – (k)ein Aspekt des Schulträgerhandelns**

Während mit Blick auf Schulleitungen eine anhaltende und facettenreiche Diskussion um Führungsaufgaben und -stile geführt wird (Bonsen, 2019; Klein & Schwanenberg, 2020), ist es mit Blick auf kommunale Schulträger bisher untypisch, sie mit Führung als spezifischer Form des sozialen Handelns zu assoziieren. Aufgrund des Umstands, dass Schulträger und ihre Schulen nicht als Teile ein und derselben über Mitgliedschaft definierten Organisationseinheit aufgefasst werden können, erscheint

eine simple Übertragung von Führungsbegriffen aus dem Bereich der Schulleitungsforschung, die auf die Beeinflussung von kulturellen Zielen und Werten der Mitglieder der Einzelschule („transformational leadership“) oder das auf Unterricht bezogene Mikro-Management („instructional leadership“) abheben, grundsätzlich nicht möglich.

Ein weiteres dominierendes Merkmal in der Diskussion um Führung im Bildungskontext ist die Personenzentrierung, wobei es im allgemeinen Sinne um die Vorstellung der Verwirklichung einer zweckgerichteten Einflussnahme einer Führungsperson auf eine Person oder eine Personengruppe zugunsten eines kollektiven Ziels geht (Rolff, 2009). Bezogen auf Schulträger ist die personelle Repräsentation hier im Vergleich zur Einzelschule relativ unbeständig variabel (z. B. mal die Leitung der Schulverwaltung, mal die Leitung der IT-Verwaltung, mal die Leitung des Jugendamts) und die möglichen Ziele der repräsentierenden Personen tendenziell arbiträr. Darüber hinaus werden zwar zumeist einzelne Schulleitende (seltener Untergruppen oder die gesamte Schulgemeinde) vom Schulträger adressiert, aber im Grunde handelt es sich um Interaktionen korporativer Akteur\*innen.

Bereits die begriffliche Analyse verdeutlicht die allenfalls partielle Übertragbarkeit von Führungskonzepten auf das Handeln von Verwaltungs- und Steuerungsebenen, wie sie Schulträger oder die Schulaufsicht im Mehrebenensystem Schule darstellen. Schulträger können im Außenverhältnis nicht auf die institutionellen Vorzüge organisationaler Gebilde mit gewissen hierarchischen Weisungsbefugnissen aufbauen. Ihr Verhältnis zu Schulen mitsamt der (sozial-)pädagogischen Institutionen des Ganztags und der Schulsozialarbeit, den Lehrer\*innen- und Elternvertretungen sowie der Schulaufsicht ist von strukturellen Interdependenzunterbrechungen und der Aufgabe der Interdependenzbewältigung geprägt (Schimank, 2010), eine zentrale Einsicht auch der Educational-Governance-Perspektive.

Die angeführten, auch institutionell definierten, Interdependenzunterbrechungen schränken Einflussmöglichkeiten, die es im Sinne einer längerfristigen und auf substanzielle personelle oder soziokulturelle Beeinflussung gerichteten Führung bräuchte, strukturell ein. Entsprechend können – und das nicht erst seit dem Aufkommen der Reformidee Schulautonomie (Altrichter & Rürup, 2019) – Beeinflussungen zwischen den beteiligten Akteur\*innen legitimerweise abgewehrt werden.

Trotz oder gerade wegen dieser strukturbedingten Differenzen zwischen Führung im Kontext der Einzelschule und Führung im Systemkontext erscheint es fruchtbar zu fragen, welches Führungsverständnis die Verhältnisse in der Konstellation der Ebeneninterdependenz hinreichend treffend beschreibt. Der seit längerem verstorbene langjährige Hamburger Staatsrat und Vorsitzende verschiedener Amtschefkommissionen der Kultusminister\*innenkonferenz, Hermann Lange, skizziert ein auf Bildungspolitik und -administration bezogenes Verständnis von Führung, das die geteilten Zuständigkeiten adressiert und von einer wechselseitigen Anregung zur Entwicklung ausgeht (Lange, 2008). Dabei hebt er auch, im Sinne einer aktiven und koordinierenden Mitwirkung, die zukünftig weiter ausdifferenzierende (Führungs-)Rolle von Kommunen für die inhaltliche Gestaltung von Schule und Schulpolitik hervor.

An diese Überlegungen anknüpfend sollte Führung im Zusammenhang mit Schulträgerhandeln entsprechend auf einem differenzierten Begriffsverständnis fußen, das auch angesichts der Mehrebenenstruktur des Systems Schule im Rahmen von Governance gedacht werden muss. Daher trifft wohl eher ein Verständnis von „Führung im System der Governance“ (Baecker, 2019) den Kern der Sache. Führung in einem System von Governance reflektiert die Abhängigkeiten zwischen den aufeinander angewiesenen Organisationen, eben weil sie in heterarchische – sprich durch Selbststeuerung und Abgrenzungsfähigkeiten der Bildungsakteur\*innen geprägte – Verhältnisse der wechselseitigen Kontrolle eingebettet sind (ebd., S. 9). Anders als es gängige Modellierungen des Mehrebenensystems Schule bisher etwas missverständlich suggerieren (vgl. Kap. 2), sind hier eben nicht strikte Hierarchien identifizierbar. Ohne diese strukturbezogene Reflexion der strukturellen Abhängigkeit wäre eine verantwortungsbewusste und gestaltungsorientierte Führung nicht denkbar, da sie essenziell für die Wahrnehmung und Nutzung von Unabhängigkeitschancen ist, die den Akteur\*innen im System der Governance immer bleiben. Chancen auf Unabhängigkeiten wahrzunehmen und ggf. zu steigern meint, im Netzwerk von Abhängigkeitsbeziehungen derart Einfluss zu nehmen, dass mehr Möglichkeiten zur Gestaltung der eigenen Handlungsbedingungen zur Auswahl stehen. Etwa wenn Schulen so auf den Schulträger einwirken, dass Ausstattungsstandards, die Schulbauleitlinie oder der IT-Warenkorb pädagogisch sinnvoller definiert oder flexibilisiert werden, um einzelschulische Wahloptionen zu erzielen. Auf der anderen Seite benötigt der Schulträger auch die Legitimation hinsichtlich der pädagogisch-schulorganisatorischen Sinnhaftigkeit von Maßnahmen von Schulen und Schulaufsicht. Unabhängigkeitschancen gilt es sich zu erarbeiten, um im Rahmen von materiellen Beschränkungen (z. B. durch die kommunale Kämmerei) und positiven Ansprüchen der Schulen (z. B. hinsichtlich fachlich-pädagogisch begründeter Raum- und IT-Standards) Gestaltungsspielräume für Schulträger zu identifizieren und wahrnehmen zu können.

Angesichts dieser strukturellen Ausgangslage in Governance-Kontexten eignet sich ein gewöhnliches, auf individueller Autorität und sachlicher Eindeutigkeit beruhendes Führungsverständnis zur Beschreibung des Schulträgerhandelns nicht. Schulträger existieren vielmehr in der komplexen und schnelllebigen Welt der postheroischen Führung, in der Gewinne und Verluste stets simultan auftreten und auf Heldengeschichten weitgehend verzichtet werden muss (Baecker, 2015). Vielmehr muss auf die Weisheit und Stärke der Akteurskonstellation gesetzt werden. Die oben entfaltenen Abhängigkeiten im System sind so gelesen positive Umstände, da sie im Sinne von Unsicherheitsabsorption als Quelle von Handlungsorientierungen fungieren, was sich dann praktisch vor Ort beispielsweise als kollaborative Planung von Schulbaumaßnahmen zeigt. Schulträger können dann nicht mehr – wenn sie es jemals waren – alleinige Helden der kommunalen Schulentwicklung sein oder sich als solche inszenieren, sondern sind vielmehr zentraler Baustein einer heldenhaft zusammenwirkenden, ihre Abhängigkeiten und mannigfaltigen Wissensreservoirs produktiv aufgreifenden kommunalen Bildungslandschaft.

## 4 Zukunftsfelder des (Führungs-)Handelns kommunaler Schulträger

Zwei Arten von Beiträgen der Schulträger zum Schulsystem lassen sich unterscheiden (Hermstein, 2021). Regulative Beiträge der Schulträger bestehen insbesondere im Bereich der Schulentwicklungsplanung in der angemessenen Umsetzung schulpolitischer Beschlüsse über schulorganisatorische Maßnahmen. Hierdurch wirken Schulträger direkt in die pädagogisch-schulorganisatorische Wirklichkeit der Einzelschulen hinein. Jenseits dieser organisatorischen Strukturgestaltung vermag der Schulträger die Schulwirklichkeiten der Einzelschulen mitzusteuern, etwa durch die Regulierung schulinterner Mittelbewirtschaftung, die Erprobung neuer Managementmodelle<sup>3</sup>, die Zurechnung pädagogischer Reformen (z. B. Inklusion und Ganztag) oder das Zusammenwirken von Schulen und außerschulischen Partner\*innen.

Hinsichtlich der zweiten Beitragsart, den materiellen Beiträgen, ist zwischen fortlaufenden sachlichen Ausstattungsmerkmalen der Schulen sowie Investitionsleistungen, wie etwa schulbaulichen Erweiterungen oder digitalen Raumkonzepten, zu unterscheiden.

Die beiden Beitragsarten sind nicht immer trennscharf abzugrenzen, da Entscheidungen für bestimmte Ausstattungs- und Investitionsleistungen auch regulative Aspekte der Kooperation und Umsetzung von gesetzlichen Anforderungen berühren. Zwei aktuelle Zukunftsfelder der Schulentwicklung, die ohne die Beiträge des Schulträgers nicht zu denken sind, stehen exemplarisch hierfür: zum einen die Digitalisierung von Schulen, zum anderen die einem Rechtsanspruch genügende Etablierung ganztägiger Angebote im Grundschulbereich. Für beide Zukunftsfelder wird skizziert, welche Erwartungen an Führung durch Schulträger unter Berücksichtigung der Mehrebenenstruktur des Systems Schule gestellt werden sollten.

Seit Jahren wird in bildungspolitischen Strategiepapieren (z. B. KMK, 2021) und wissenschaftlichen Diskursen (z. B. Heinen & Kerres, 2017) betont, dass digitale Transformationsprozesse das deutsche Schulsystem herausfordern. Allerdings blieb im Kontext der Konzentration auf die Rolle der Einzelschulen die Unterstützung und Einbeziehung von Schulträgern oft unbeleuchtet, obwohl sie als bereitstellende Instanzen der sächlichen Ausstattungsmerkmale entscheidende Akteure im Prozess der Digitalisierung des Schulwesens sind (Middendorf, 2020). Sie beeinflussen damit zugleich zentrale Parameter für die innere Schulentwicklung.

Hinsichtlich der Dynamik und der Geschwindigkeit von Digitalisierungsprozessen sind mit den scheinbar äußeren Schulangelegenheiten oftmals komplexe Fragestellungen verbunden, die deutlich über die Beschaffung von Technik wie digitalen Tafeln oder Endgeräten hinausgehen. Die Bereitstellung einer digitalen Infrastruktur und di-

3 Ein wichtiger, aber durchweg vernachlässigter Aspekt ist dabei die technische wie personelle Infrastruktur in den Schulsekretariaten, deren Beiträge für das Schulmanagement nicht einmal hinreichend thematisiert werden, aber ebenso im Aufgabengebiet der kommunalen Schulträger liegen.



gitaler bzw. offener Bildungsressourcen berührt nicht nur technische Fragen zur Wartung von Geräten oder zum Datenschutz (Rau & Geritan, 2021) sondern rahmt zugleich den pädagogischen Handlungsspielraum (Döbeli Honegger et al., 2018).

Nicht weniger komplex sind die Herausforderungen für kommunale Schulträger im Kontext der Umsetzung der Ganztagschulreform im Primarbereich. Neben der grundlegenden, aber mit Blick auf den Rechtsanspruch zum Schuljahr 2026/2027 in vielen Kommunen ungelöste Aufgabe, quantitativ ausreichenden Schulraum in angemessener Qualität zu schaffen, liegt das wahrscheinlich ungleich drängendere Problem in der Bereitstellung qualifizierter personeller Ressourcen sowie der Förderung kooperativer Schulteams. Ebenso wie für das Personal in der Schulsozialarbeit leisten Schulträger kommunale Eigenanteile zur Finanzierung der im Offenen Ganztag tätigen Personen, die zumeist über die freien Wohlfahrtsträger angestellt werden und nur (noch) teilweise pädagogische Fachkräfte sind (Danner & Sauerwein, 2023). Hier sind kommunale Schulträger in multipler Weise in Mehrebenenkonstellationen aktiv, um attraktive(re) Arbeitsbedingungen sowie Kapazitäten für Qualifizierungsmaßnahmen an Berufskollegs (z. B. im Rahmen der Praxisintegrierten Erzieher\*innenausbildung für den Kita- und OGS-Bereich) zu schaffen.

Parallel lässt sich ein zunehmender Wettbewerb um pädagogisches Personal feststellen. Hier konkurrieren die verschiedenen einstellenden Instanzen mit ungleichwertigen Stellen um die gleichen Personen. In Nordrhein-Westfalen etwa schafft das Land neue Optionen für Personal mit Studienabschlüssen in Sozialpädagogik und Sozialer Arbeit, z. B. mit dem Erlass „Sozialpädagogische Fachkräfte in der Schuleingangsphase“ (MSB NRW, 2018). Solche Landesstellen sind häufig unbefristet und besser bezahlt, wodurch ein Transfer der Qualifizierten vom Ganztag, bzw. von den freien Wohlfahrtsträgern und Kommunen, in unterrichtsnahe Tätigkeitsfelder gefördert wird. Ein womöglich nicht intendierter, gleichwohl aber akzeptierter und Zielkonflikte mit sich bringender Nebeneffekt.

Gerade in derart von technologischem wie konzeptionellem Wandel geprägten Zukunftsfeldern wie der Förderung digitaler Bildung durch die Digitalisierung von Schule sowie der Gestaltung qualitativ hochwertiger Ganztagsangebote ist die Wahrnehmung der eigenen Rolle kommunaler Schulträger im Governance-Geflecht zwischen den Akteur\*innen aus Bildungsverwaltung, Bildungspraxis, Bildungswissenschaft, externer Expertise (z. B. Architekturbüros) und IT zentral. Die damit einhergehende Komplexität, mit der sich Schulträger konfrontiert sehen, sollte nicht vorschnell ausgeblendet werden, sondern vielmehr selbst aktiv gefördert werden. Führung in einem System der Multi-Level-Governance bedeutet, zunächst einen Überschuss an Handlungsmöglichkeiten zu produzieren, die eigenen Abhängigkeiten also temporär zu steigern, um sich eigene Unabhängigkeitschancen in mühsamen Aushandlungsprozessen zu erarbeiten. Nur so können Schulträger adaptiv auf die pädagogischen und schulorganisatorischen Bedürfnisse in den Einzelschulen reagieren und Orientierung für das eigene Handeln, z. B. die Planung von Baumaßnahmen oder die Beschaffung von Schulausstattung, gewinnen.

Dabei sind Schulträger dazu angehalten, die Komplexität turbulenter Umwelten für die Wahrnehmung eigener Unabhängigkeits- und Gestaltungschancen aktiv und kundig zu registrieren, anstatt sie zu ignorieren. Dies gelingt unter ständigem Reformdruck nur, wenn sich Schulträger auf transprofessionelles Zusammenwirken insbesondere mit den pädagogischen Ebenen einlassen, ohne dabei zu vergessen, dass nicht alle Abhängigkeiten gleichermaßen bedient werden können und Schulen dennoch pädagogisch anschlussfähige Entscheidungen samt ihrer Umsetzung erwarten. Ansonsten kommt es zu einem doppelt negativen Effekt: begrenzte eigene Überlebenschancen (abzulesen an schrumpfender Demografie und zunehmenden Privatschulanteilen; vgl. Edelstein & Hermstein, 2022; Kann, 2022) und eine sinkende (Ausstattungs-)Qualität sowie Entfremdung vom Schulträger in den Schulen.

Ein wie oben entfaltetes Verständnis postheroischer Führung basiert erstens auf schulträgerseitig aufzubauenden Wissensbeständen, die eine Perspektivenübernahme im Austausch mit den pädagogischen Ebenen ermöglichen, und muss zweitens von der Einsicht getragen sein, dass Erfolge, etwa der Beschluss über die Ausstattungsmerkmale digitaler Klassenzimmer, stets dem kommunalen Governance-System zuzurechnen sind und Schulträger entsprechend Anerkennung für die kollektiven Orientierungsleistungen zeigen sollten.

Neben den Faktoren des Wissens, der Abhängigkeitsbereitschaft und der postheroischen Führungsfähigkeit wird aber gerade in Bezug auf das Schulträgerhandeln die Bedeutung von (insbesondere finanziellen) Ressourcen evident. Analysen zur Ökonomie des Schulsystems sollten zukünftig Aufschluss darüber geben, inwiefern variable Ressourcenausstattungen die Logik der Situation strukturieren, Führungshandeln in der Bildungsverwaltung fördern oder gar behindern und mitunter Blockaden im Mehrebenensystem Schule auslösen.

## 5 Fazit und Ausblick

Fraglos wird die zukünftige Schulsystementwicklung verstärkt von der Handlungsfähigkeit der Schulträger geprägt sein. Dabei geht es nur zum Teil um die Fortführung und Weiterentwicklung des Reformprogramms Kommunale Bildungslandschaften mit den drei Kernaspekten Netzwerke, Bildungsmanagement und Monitoring. Kaum eines der strukturbildenden Reformvorhaben der vergangenen Jahre kommt ohne die essenziellen Beiträge der kommunalen Schulträger aus. Sie beeinflussen und gestalten Handlungsfelder mit enormer gesellschaftspolitischer Relevanz. Neben den bereits dargestellten Zukunftsfeldern gehören dazu auch die Integration zugewanderter Schüler\*innen, der Kinderschutz in Bildungsinstitutionen, die Adressierung von Familien als Bildungspartner\*innen, Beratungs- und Informationsangebote an Bildungsübergangenen, die Inklusion von Schüler\*innen mit sonderpädagogischen Förderbedarfen sowie das Zusammenwirken von Schule und Jugendhilfe.

Womöglich helfen die in diesem Beitrag vorgeschlagenen Begriffe und Konzepte, das Handeln von Schulträgern zukünftig besser verstehen und analysieren zu können. Es

wird sich empirisch nachweisen lassen müssen, ob ein analytisch zu modellierendes Mehrebenensystem das Schulsystem (und auch die Wirkungen und das Handeln von Schulträgern) in seiner Komplexität besser beschreibt und erklärt als die bisherigen Ansätze. Zudem wäre zu prüfen, ob ein postheroisches, die vielfältigen Abhängigkeitsbeziehungen im Schulsystem konstruktiv aufgreifendes Führungsverständnis wirklich die kommunale Situation angemessen erfasst und zu besseren Ergebnissen in den Zukunftsfeldern der Schulentwicklung führt. Es bleibt zu hoffen, dass auf Fragen dieser Art zukünftig vermehrt Forschungsanstrengungen folgen.

## Literatur und Internetquellen

- Altrichter, H., & Rürup, M. (2019). Transformationen der Schulautonomie-Politik. In N. Berkemeyer, W. Bos & B. Hermstein (Hrsg.), *Schulreform. Zugänge, Gegenstände, Trends* (S. 369–382). Beltz.
- Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“. (2016). *Kommunales Bildungsmanagement als sozialer Prozess. Studien zu „Lernen vor Ort“*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-12442-7>
- Baecker, D. (2015). *Postheroische Führung – Vom Rechnen mit Komplexität*. Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-08431-8>
- Baecker, D. (2019). Führung im System der Governance. In A. Wesenauer, J. Oberneder & P. Reinbacher (Hrsg.), *Wie Governance gelingen kann. Auf der Suche nach Antworten mit Dirk Baecker und Friedrich Glasl* (S. 1–19). Springer Gabler. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-24114-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-24114-8_1)
- Benz, A. (2004). Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In A. Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen* (2. Aufl., S. 125–146) VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8_7)
- Berkemeyer, N. (2011). Der Schulträger als „neuer“ Motor der Schulentwicklung. Erfahrungen und Perspektiven. In P. Bollweg & H.-U. Otto (Hrsg.), *Räume flexibler Bildung. Bildungslandschaft in der Diskussion* (S. 419–434). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berkemeyer N., Bos W., & Hermstein, B. (Hrsg.). (2019). *Schulreform. Zugänge, Gegenstände, Trends*. Beltz Juventa.
- Bildungskommission NRW. (1995). *Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen*. Luchterhand.
- Bonsen, M. (2019). Schulleitung und reformierte Steuerung In N. Berkemeyer, W. Bos & B. Hermstein (Hrsg.), *Schulreform. Zugänge, Gegenstände, Trends*. (S. 383–396). Beltz.
- Brüggemann, C., Hermstein, B., & Nikolai, R. (2023). Bildungskommunen: Zur Reform kommunaler Bildungspolitik und -verwaltung. In C. Brüggemann, B. Hermstein & R. Nikolai (Hrsg.), *Bildungskommunen. Bedeutung und Wandel kommunaler Politik und Verwaltung im Bildungswesen* (S. 7–32). Beltz Juventa. <https://doi.org/10.25656/01:26500>
- Danner, A. & Sauerwein, M. (2023). Pädagogische Lai\_innen im Ganzttag. Mythos Öffnung der Ganzttagsschule. *Sozial Extra*, 47, 311–315. <https://doi.org/10.1007/s12054-023-00628-x>
- Döbeli Honegger, B., Hielscher, M., & Hartmann, W. (2018). *Lehrmittel in einer digitalen Welt. Expertenbericht im Auftrag der Interkantonalen Lehrmittelzentrale (ilz)*. [https://www.ilz.ch/sites/default/files/inline-files/Expertenbericht-Lehrmittel-in-einer-digitalen-Welt\\_2018-11-12.pdf](https://www.ilz.ch/sites/default/files/inline-files/Expertenbericht-Lehrmittel-in-einer-digitalen-Welt_2018-11-12.pdf)

- Edelstein, B., & Hermstein, B. (2022). Editorial zum Schwerpunktthema: Governance im Schulsystem unter dem Eindruck demografischen Wandels. *DDS – Die Deutsche Schule*, 114 (2), 127–134. <https://doi.org/10.31244/dds.2022.02.01>
- Esser, H. (1993). *Soziologie – Allgemeine Grundlagen*. Campus Verlag.
- Esser, H. (1999). *Soziologie – Spezielle Grundlagen. Band 1: Situationslogik und Handeln*. Campus Verlag.
- Fend, H. (2008). *Neue Theorie der Schule – Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91788-7>
- Greve, J., Schnabel, A., & Schützeichel, R. (2009). Das Makro-Mikro-Makro-Modell der soziologischen Erklärung – zur Einleitung. In J. Greve, A. Schnabel & R. Schützeichel (Hrsg.), *Das Mikro-Makro-Modell der soziologischen Erklärung* (S. 7–17). VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-91774-0\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-531-91774-0_1)
- Hebborn, K. (2012). Perspektiven Kommunalen Bildungspolitik. Die kommunale Bildungslandschaft – ein Entwicklungskonzept für qualitative Bildungsentwicklung, Beratung und Übergänge in den Kommunen. *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 2/2012, 293–301. <https://doi.org/10.5771/0034-1312-2012-3-293>
- Heinen, R., & Kerres, M. (2017). „Bildung in der digitalen Welt“ als Herausforderung für Schule. *DDS – Die Deutsche Schule*, 109 (2), 128–145. <https://www.waxmann.com/artikelART102178>
- Hermstein, B. (2021). Zur Unterstützung von Einzelschule und Schulentwicklung durch kommunale Schulträger. In T. Webs & V. Manitius (Hrsg.), *Unterstützungssysteme für Schulen. Konzepte, Befunde und Perspektiven* (S. 215–236). Wbv Verlag. <https://dx.doi.org/10.3278/6004853w>
- Hermstein, B. (2022). *Der Wandel regionaler Schulangebote: theoretische und empirische Analysen zur Rolle kommunaler Schulträger*. Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek. [https://www.db-thueringen.de/receive/dbt\\_mods\\_00056824](https://www.db-thueringen.de/receive/dbt_mods_00056824)
- Hermstein, B., & Berkemeyer, N. (2023). Alignment und Ko-Konstruktion in der Bildungsgemeinschaft. Hypothesen zur Bedeutung von Interessen, Motivation und Normen. *Empirische Pädagogik*, 37 (2), 48–66.
- Kann, C. (2022). Steuerung der Schulentwicklung bei rückläufigen Schüler\*innenzahlen als Erklärungsansatz für divergierende Entwicklungen des Privatschulwesens – Top-down vs. bottom-up am Beispiel von Mecklenburg Vorpommern und Thüringen nach der Wiedervereinigung. *DDS – Die Deutsche Schule*, 114 (2), 205–215. <https://doi.org/10.31244/dds.2022.02.07>
- Klein, E.D., & Schwanenberg, J. (2020). Ready to lead school improvement? Perceived professional development needs of principals in Germany. *Educational Management, Administration & Leadership*, 50 (3), 371–391. <https://doi.org/10.1177/1741143220933901>
- KMK (Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland). (2021). *Lehren und Lernen in der digitalen Welt. Die ergänzende Empfehlung zur Strategie „Bildung in der digitalen Welt“*. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 09.12.2021. [https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2021/2021\\_12\\_09-Lehren-und-Lernen-Digi.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2021/2021_12_09-Lehren-und-Lernen-Digi.pdf)
- Kussau J., & Brüsemeister, T. (2007). *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kühnlein, G., & Klein, B. (2011). Kommunale Bildungslandschaften. In H.J. Dahme & N. Wohlfahrt (Hrsg.), *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-92874-6\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92874-6_13)
- Middendorf, W. (2020). *Auf dem Weg zu einem digital gestützten Lernen – Hindernisse und Überlegungen zu ihrer Überwindung*. <https://doi.org/10.25656/01:20693>

- MSW NRW (Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen). (2018). *Sozialpädagogische Fachkräfte in der Schuleingangsphase*. Runderlass vom 08.06.2018. <https://bass.schul-welt.de/Inhalt/17868.htm>
- Niedlich, S. (2020). *Neue Ordnung der Bildung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-27206-7>
- Rau, F., & Geritan, A. (2021). Auf dem Weg zu Digital souverän agierenden Schulen: Erste Erfahrungen und Erkenntnisse eines entwicklungsorientierten Modellschulprojektes. *Medienpädagogik – Zeitschrift für Theorie und Praxis der Medienbildung*, 44, 160–184. <https://doi.org/10.21240/mpaed/44/2021.11.02.X>.
- Rolff, H.-G. (2009). Führung als Gestaltung und ihre Bedeutung für die Schulreform. *DDS – Die Deutsche Schule*, 101 (3), 253–265. <https://www.waxmann.com/artikelART100231>
- Schimank, U. (2010). *Handeln und Strukturen: Einführung in die akteurtheoretische Soziologie*. Beltz Juventa.
- Weiß, W.W. (2011). *Kommunale Bildungslandschaften: Chancen, Risiken und Perspektiven*. Beltz Juventa.
- 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). Beltz Juventa.

*Björn Hermstein*, Dr., Professor für Bildungssoziologie in der Sozialen Arbeit an der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften.

E-Mail: [b.hermstein@ostfalia.de](mailto:b.hermstein@ostfalia.de)

Korrespondenzadresse: Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, Herbert-Meyer-Straße 7, 29556 Suderburg