

*Drei Pioniere der Schulentwicklung melden sich zu Wort:  
Ein Aufruf!  
(10.12.2025)*

## **Stärkung der Mittleren Ebene im Schulsystem**

Norbert Maritzen, Hans-Günter Rolff, Michael Schratz

### **1. Ausgangspunkt: Auf der Suche nach einem kohärenten Modell des Schulsystems**

Eine Schulreformdebatte wird in Deutschland seit den 1960er Jahren geführt. Etliche Reformfragen sind damals bereits aufgeworfen worden und bis heute ungelöst. PISA hat um die Jahrtausendwende eine Fülle von Anforderungen an ein leistungsfähiges und gerechtes Schulsystem ins öffentliche Bewusstsein gehoben. Weitere Anforderungen kommen aktuell hinzu, vor allem die digitale gesellschaftliche Transformation und die rasant zunehmende Diversität und Heterogenität der Schülerschaft. Deshalb werden Initiierung und Implementation von Reformen im Schulsystem immer wichtiger und dringlicher.

Es wird zunehmend evident, dass eine wirkungsvolle Schulreform nur im Rahmen eines umfassenden Modells von Schule und deren Entwicklung gelingen kann. Reparaturmaßnahmen reichen nicht, auch eine große Menge davon nicht. Nötig ist eine Transformation auf der Basis einer Gesamtstrategie, die auf wenige prioritäre Ziele fokussiert, einen systematischen Zusammenhang zwischen Einzelmaßnahmen herstellt und von vornherein die unterschiedlichen Ebenen des Schulsystems berücksichtigt. Seit langem gibt es hinreichend Evidenz dafür, dass Strategien der Schulreform aussichtsreicher sind, wenn sie als systemische Gesamtstrategien mit aufeinander abgestimmten Maßnahmen angelegt sind und systematisch evaluiert werden (vgl. Borman et al. 2003).

### **2. Auf der Oberen und Mittleren Ebene wird dirigiert, aber in der Schule spielt die Musik**

Nicht erst durch den Governance-Ansatz wurde bewusst, dass das Schulsystem ein Mehrebenen-System ist (vgl. Dalin & Rolff bereits 1990). Es handelt sich dabei im Wesentlichen um drei Ebenen: um die Makroebene des Staates bzw. des Landes, um die Mesoebene der Region sowie um die Mikroebene der Einzelschule und manchmal auch um eine vierte Ebene, die Miniebene der Klassenverbände bzw. Lerngruppen. Die Governance-Analyse hat sich vor allem auf der Makro- und auch auf der Mesoebene bewährt; die Mikroebene ist eher eine Domäne des Schulentwicklungskonzepts, ebenso die Miniebene.

Traditionell werden Reform- und Innovationsprogramme „von oben“ entworfen und gesteuert (top down), also von der Staats- bzw. Landesebene, im deutschsprachigen Raum eher von den Ministerien und weniger von der Politik. Sie werden im Schulbereich über die Schulaufsicht an die Region und die einzelnen Schulen weitergegeben.

Studien zur Implementationsforschung haben oft darauf hingewiesen, dass eine 1:1-Implementation im Bildungsbereich meist nicht möglich ist, top-down schon gar nicht. Implementation gelingt am ehesten, wenn im Sinne wechselseitiger Adaptation, also responsiver Anpassung, die Reformprogramme auf der Makroebene, aber aus Sicht der Einzelschulen konzipiert werden. Realisiert werden können sie ohnehin nur durch die Akteure am jeweiligen Standort. Die Makroebene gibt Vorgaben und sorgt für die nötigen Ressourcen. Die Mittlere Ebene „vermittelt“ zwischen oben und unten, sollte aber auch selbst initiativ werden. Und sie ist für Unterstützung da.

Bereits aus einer Studie der RAND-Corporation aus dem Jahre 1975 geht hervor, dass die Mesoebene hinsichtlich der Erfolgschancen von Implementationen die relevanteste ist: „Das lokale (und damit auch das regionale) institutionalisierte Umfeld war der bei weitem bedeutendste Faktor bei der Bestimmung dessen, was bei einem Projekt herauskommt“, heißt es im Zwischenbericht der RAND-Studie „Federal Programs Supporting Educational Change“ (Berman et al. 1975, S. 16). **Die Implementation dominiert das Ergebnis.**

Die Mesoebene ist in Deutschland und in etlichen anderen Ländern wenig ganzheitlich gestaltet und meist unzureichend koordiniert. Es gibt eine Fülle von Problemen, die die Implementationsaufgabe der Mittleren Ebene beeinträchtigen:

- Vielfach arbeitet die Schulaufsicht im Einzelkämpfermodus und ohne Fortbildungskonzept.
- Die rechtlichen Kompetenzen der kommunalen Schulträger sind stark eingeschränkt (insbesondere hinsichtlich des Curriculums und des Personalmanagements).
- Es gibt keine oder nur eine unzulängliche Zusammenarbeit von Staat und kommunaler Ebene.
- Es gibt nur wenig Beteiligungsrechte und -formen von Schülerinnen und Schülern, Eltern und Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft an der Gestaltung des Systems.
- Weitere Bildungseinrichtungen der Region werden gar nicht oder kaum einbezogen und selten mit Schulen vernetzt.
- u.a.m.

Auf der Mittleren Ebene geht es heute also mehr um Dissemination als um Implementation.

### 3. Die Mittlere Ebene im Einzelnen

Die Mittlere Ebene besteht aus einer Vielzahl von Einrichtungen:

- Schulaufsicht, meist auf mehreren Stufen
- Schulinspektion bzw. Einrichtungen der externen Schulevaluation
- Schulträger (kommunale und zunehmend private)
- Landesinstitute als Einrichtungen der Lehrkräftebildung
- weitere Unterstützungssysteme (Stiftungen, Beratungspersonen und -firmen, kommunale und regionale Bildungsbüros, Digitale Dienste, koordinierte Netzwerke u.a.m.)

Diese Einrichtungen nehmen unterschiedliche Funktionen wahr. Die wesentlichen sind Aus- und Fortbildung, Beratung unterschiedlichen Zuschnitts, Ressourcen–versorgung, operative und rechtliche Normenkontrolle (auch Durchsetzung von Reform–Agenden) und Evaluation. Gemeinsam ist ihnen, dass sie bei aller Unterschiedlichkeit in ihren Selbstbeschreibungen auf die Unterstützungsfunction rekurrieren und – sofern es sich um öffentliche Einrichtungen handelt – ihre Aufgaben als nachgeordnete Dienststellen bzw. als weisungsabhängige administrative Organe erledigen.

Ob die aktuelle Verfasstheit der Mittleren Ebene in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung noch funktional ist, muss bezweifelt werden. Zum Beleg: Schulen sind viel zu oft mit den Konsequenzen unzureichender Koordination zwischen den Einrichtungen der Mittleren Ebene konfrontiert; der Persistenz skandalöser Ungleichheiten im Schulwesen wird auf der Mittleren Ebene kaum wirkungsvoll begegnet; die Einlösung der Bringschuld des Staates gegenüber jedem Kind und jedem Jugendlichen durch breite Sicherung von Mindeststandards wird seit Jahrzehnten verfehlt, ohne dass auf der Mittleren Ebene problemangemessene Antworten gefunden würden.

#### **4. Kapazität für Entwicklung (KfE) schaffen**

In einer Zeit, in der man nicht konkret voraussagen kann, wie die digitale Transformation, vor allem die KI, das Lernen verändert, und die Schule auf Berufe und Studiengänge vorbereiten muss, die sich erst abzeichnen, helfen isolierte Reformmaßnahmen kaum weiter. Wenn eine umfassende Transformation des Schulwesens gelingen soll, muss die Mittlere Ebene deutlich konturiert und nachhaltig gestärkt werden. Nur wenn Institutionen und Akteure der Mittleren Ebene das Verständnis von Zielen teilen und professionell und abgestimmt agieren, sind notwendige (wenn auch nicht hinreichende) Voraussetzungen gegeben, um entwicklungsförderliche Prozesse in Schulen zu initiieren und nachhaltig abzusichern.

Die Lösung sollte eine Gesamtlösung sein mit dem Aufbau einer Kapazität für Entwicklung (**KfE**) auf der Mittleren Ebene, die nicht aus Einzelmaßnahmen besteht, sondern ganzheitlich und systemisch orientiert ist.

Wie kann man sich die Konturen der Mittleren Ebene künftig vorstellen? Wir schlagen vor, die Einrichtungen dieser Ebene in einer Art Holding-Struktur zu einer „Agentur für Schule“ zusammenzufassen. Auf der Makroebene (Bildungspolitik und Ministerium) werden die normativen Zielsetzungen und die Rahmenvorgaben zur Ressourcenverteilung formuliert und ein zentrales–Controlling installiert. Jede Gebietskörperschaft (kreisfreie Städte, Landkreise) verfügt über eine Agentur für Schule (**AfS**). Bestimmte Leistungen können von Einrichtungen gebietskörperschaftübergreifend erbracht werden. Die **AfS** legt für ihre Einrichtungen aufeinander abgestimmte strategische Entwicklungsziele fest. Sie hält administrative und im weitesten Sinne pädagogische Dienstleistungen für die Schulen bereit.

Folgende Leitvorstellungen sind für die Agenturen für Schule maßgeblich:

- Die Einrichtungen der Mittleren Ebene arbeiten gezielt kooperativ und zwar nicht in appellativer, sondern in institutionalisierter Weise.

- Zur Institutionalisierung der Verschränkung der Akteure werden Zielvereinbarungen zwischen den Beteiligten auf horizontaler wie vertikaler Ebene geschlossen. Makroebene und Agentur für Schule kooperieren auf Basis von Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV).
- Jede Agentur für Schule hat eine Bildungskommission (mit Vertreterinnen und Vertretern der Schulaufsicht, der kommunalen Bildungsverwaltung, der Bezirksregierung, Schülerinnen und Schüler, Eltern, Lehrkräftebildung, Vertreter der Zivilgesellschaft, eventuell der Hochschule u.a.). Der Oberbürgermeister/ die Oberbürgermeisterin bzw. Landrat / Landrätin gehören dazu, aber leiten diese nicht. Die Bildungskommission soll für Innovationen und breite Akzeptanz sorgen. Sie berät zentrale Entwicklungsziele der Region und konzipiert einschlägige Projekte, die sie zur Umsetzung / Implementation empfiehlt. Sie sollte über einen Innovationsfonds verfügen, über den sie gezielt entscheiden kann.
- Zur Bildungskommission gehört eine kleine Lenkungs- bzw. Steuergruppe (mit maximal 6 Personen), in der der Staat, die Kommune und die bzw. der Vorsitzende der Bildungskommission vertreten sind. Dieses Gremium bereitet die Umsetzung der Empfehlungen der Bildungskommission vor. Sie kann auch als Geschäftsstelle der Bildungskommission dienen.
- Qualitätssicherung erfolgt in Prozessen kontinuierlicher Qualitätsentwicklung auf der Basis von interner und externer Evaluation sowie Rechenschaftslegung. Dies gilt gleichermaßen für die Einrichtungen der **AfS** wie für die Schulen. Maßgeblich ist die Einhaltung staatlich vorgegebener Mindeststandards und die Gleichwertigkeit der pädagogischen Arbeit und der schulischen Angebote.
- Es wird eine Trennung von dienst- und rechtsaufsichtlichen Funktionen und Zuständigkeiten von den fachaufsichtlichen Aufgaben vorgesehen.
- Gebietskörperschaftübergreifend für alle Agenturen für Schule werden folgende Dienstleistungen erbracht: Curriculumentwicklung, Entwicklung von Prüfungsaufgaben, bestimmte Aus- und Fortbildungsaufgaben, Strategien gegen den Lehrkäftemangel (Quer-/Seiteneinsteiger), Aufgaben des Bildungsmonitorings und statistische Dienstleistungen, externe Schulevaluation, Bildungsberichterstattung. Bei diesen Dienstleistungen können die Landesinstitute unterstützen.
- Die **AfS** und die übergreifend arbeitenden Einrichtungen sind dem Ministerium direkt zugeordnet, unterliegen seiner Dienst- und Rechtsaufsicht, sind aber in dem vom Gesetzgeber festgelegten Rahmen und den Ziel- und Leistungsvereinbarungen (s.o.) unabhängig von unmittelbaren staatlichen Weisungen.
- Jede **AfS** verfügt über ein Netzwerk von Schulentwicklerinnen und Schulentwicklern, das sowohl staatliche als auch freiberuflich arbeitende Personen einschließt.

- Zur Institutionalisierung der Verschränkung der Akteure werden Peer Reviews durchgeführt, vor allem zwischen Schulen und moderiert durch Schulentwicklungsberaterinnen und -beratern.
- Jede **AfS** verfügt über leistungsfähige Infrastrukturen für IT-Dienstleistungen.
- Unterstützungsangebote können bei Bedarf auch agenturübergreifend (translokal) eingerichtet werden (z.B. Materialnetzwerke zwischen Schulen, die analoge / digitale Lehr- und Lernmaterialien entwickeln und dieses nicht allein privaten Firmen überlassen, für die sich hier ein enormes Geschäftsfeld auftut).
- Jede **AfS** veröffentlicht in regelmäßigen Intervall (alle ein bis zwei Jahre) einen datengestützten Bildungsbericht.
- Zur Programmplanung der Landesinstitute werden Beiräte eingesetzt, in denen auch Vertreter der Schulleitungen und der Lehrkräfte sitzen. Damit es eine breite Beteiligung gibt, könnten die Vertretungen alle zwei bis drei Jahre wechseln. Auch Wissenschaft sollte in den Beiräten vertreten sein.

Die Mittlere Ebene muss eine Dialektik organisieren und institutionalisieren, die zwischen Gewährleistung und Ermöglichung vermittelt, Gewährleistung vor allem der Erreichung der Bildungsstandards von tunlichst mehr Schülerinnen und Schülern und Ermöglichung von regionalen und einzelschulischen Profilierungen und Innovationen.

## 5. Fazit

Wir brauchen keine Reparaturen, wir brauchen ganzheitliche und nachhaltige Reformen. Wir brauchen keine Verwaltungsbürokratie, wir brauchen eine Kapazität für Wandel.

## Literatur

- Berman, P., Greenwood, P. W., & McLaughlin, M. W. (1975). Federal Programs Supporting Educational Change. Volume V. Executive Summary. Prepared for the U.S. Office Of Education, Department of Health, Education, and Welfare. Rand Corporation.
- Borman, G. D., Hewes, G. M., Overman, L. T., & Brown, S. (2003). Comprehensive School Reform and Achievement: A Meta-analysis. *Review of Educational Research*, 73(2), 125–230.
- Dalin, P., & Rolff, H.-G. (1990). Institutionelles Schulentwicklungs-Programm: Eine neue Perspektive für Schulleiter, Kollegium und Schulaufsicht. Soest: Soester Verlagskontor.

## Zu den Autoren

**Norbert Maritzen** war Direktor des Hamburger Instituts für Bildungsmonitoring- und Qualitätsentwicklung (IfBQ) und hat den Hamburger Vorsitz der Staatssekretärskommission aller Bundesländer für Qualitätsentwicklung koordiniert.  
[<norbert.maritzen@icloud.com>](mailto:<norbert.maritzen@icloud.com>)

**Dr. Hans-Günter Rolff** ist emeritierter Professor an der TU-Dortmund und Gründer des dortigen Instituts für Schulentwicklungsforschung. Er hat 1985 zusammen mit

Per Dalin die ersten Schulentwicklungsprojekte in Deutschland initiiert und begleitet.  
[<hans-guenter.rolff@tu-dortmund.de>](mailto:hans-guenter.rolff@tu-dortmund.de)

**Prof. (i.R.) Dr. Michael Schratz**, Gründungsdekan der School of Education an der Uni Innsbruck, war wiss. Leiter der österreichischen Leadership Academy und langjähriger Sprecher der Jury des Deutschen Schulpreises. Er ist im Bildungsbereich weltweit tätig. [<michael.schratz@uibk.ac.at>](mailto:michael.schratz@uibk.ac.at)