

Neue Wege der Schulorganisation:

# TRÄGERSTRUKTUREN FÜR DAS 21. JAHRHUNDERT

## POLICY PAPER #3

18.12.2025





# Zusammenfassung

Trotz großer Anstrengungen führten die Strategien, mit denen in den letzten Jahrzehnten die Probleme der Schulen gelöst und ihre Leistungsfähigkeit gesteigert werden sollten, nicht zu den gewünschten Ergebnissen. Für diesen unbefriedigenden Befund gibt es auch strukturelle Gründe. Der Aufbau des deutschen Schulsystems mit seinen fragmentierten Zuständigkeiten und der Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten erweist sich zunehmend als dysfunktional und als Bremse für Lernen und Innovation.

Bislang wurden Antworten auf diese Herausforderungen vorwiegend in zentralisierten Entscheidungen bzw. umgekehrt in einer Stärkung der Autonomie von Einzelschulen gesucht. International wird jedoch zunehmend auf einen dritten Weg gesetzt, der auf eine Neugestaltung der mittleren Ebene zwischen Einzelschulen und Ministerien abzielt.<sup>1</sup>

An diese Beobachtung anknüpfend, schlagen wir den Aufbau von Schulträgern eines neuen Typs vor. Es sollte sich um gemeinnützige Organisationen handeln, die vorwiegend auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, nicht dem Verwaltungsrecht unterliegen und imstande sind, sozialunternehmerisch zu agieren. Zugleich müssen die neuen Schulträger jedoch strikter staatlicher Aufsicht unterliegen.

## 1. Die Ausgangslage: dysfunktionale Strukturen des Schulsystems

In den vergangenen Jahrzehnten wurden große Anstrengungen unternommen, um das deutsche Schulsystem besser und gerechter zu machen. Dabei wurden zwar punktuelle Fortschritte erzielt, doch die gewünschten Ergebnisse in der Fläche blieben aus. Offenbar gibt es strukturelle Barrieren, die den notwendigen Veränderungen im Weg stehen.

---

<sup>1</sup> Siehe z.B. Glazer, J. L., Greany, T., Duff, M. & Berry, W. (2022). Networked Improvement in the United States and England: A New Role for the Middle Tier. The Foundational Handbook on Improvement Research in Education, S. 165-187.



Zum Problem tragen die folgenden Eigenschaften der historisch gewachsenen Verwaltungsstruktur bei:

Die Verteilung von Zuständigkeiten und Verantwortung auf eine Vielzahl von Akteuren auf unterschiedlichen hierarchischen und funktionalen Ebenen sowie die Trennung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten fragmentiert die Bildungskette und resultiert in „organisierter Unverantwortlichkeit“.<sup>2</sup>

In einer zerklüfteten Akteurslandschaft werden in Ministerien viele Entscheidungen getroffen, die weit von der Schulpraxis entfernt und schlecht aufeinander abgestimmt sind. Den Einzelschulen hingegen fehlt es an den nötigen Ressourcen, um Veränderungen in relevanter Größenordnung zu realisieren.

Diese Situation erschwert praxisnahe Entscheidungen ebenso wie agile organisationale Lern- und Innovationsprozesse, resultiert in wenig hilfreichen Unterstützungsangeboten, führt zu intransparenter und ineffektiver Ressourcenverteilung und behindert die Kooperation mit außerschulischen Akteuren.

Weil den Schulen zudem verbindliche Ziele fehlen, befinden sie sich über die wünschenswerte Richtung ihrer Entwicklung im Unklaren. Weil ihnen Daten fehlen, wissen sie zu wenig über ihre Stärken und Schwächen, können schlecht ihren aktuellen Standort bestimmen und nicht genau sagen, ob sie auf einem eingeschlagenen Entwicklungspfad vorankommen.

Im Ergebnis mangelt es dem System genau an denjenigen Fähigkeiten, die für die Lern- und Innovationsfähigkeit von Schulen von maßgeblicher Bedeutung sind. Dies macht die Lösung der chronischen Probleme des Schulsystems ebenso schwer, wie die produktive Integration digitaler Technologien und die Neugestaltung des Unterrichts im Sinne von *deeper learning* sowie der Vermittlung von *future skills*.

---

<sup>2</sup> Bogumil, J., & Böttcher, W. (2024). Chancengleichheit durch Bildungssteuerung. Erfahrungen und Optimierungsvorschläge. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Enquetekommission „Chancengleichheit in der Bildung“ des Landtages NRW, S. 21. Als Gegenmaßnahme empfehlen die Autoren „neue, einfachere Zuständigkeitsverteilungen“, a. a. O., S. 71.



Im Prinzip sind die genannten Probleme schon seit Jahrzehnten bekannt. Deshalb wurde immer wieder versucht, die Zusammenarbeit der Akteure im System besser aufeinander abzustimmen. Bundesweite Schulentwicklungsprojekte wie SINUS, BiSS und SchuMaS oder Länderinitiativen wie die Berliner Kommission zur Schulqualität wurden top-down initiiert, andere Vorhaben setzten umgekehrt auf eine verstärkte Autonomie von Einzelschulen. Doch keine dieser Bemühungen führte zu Verbesserungen in der erforderlichen Größenordnung und in einem erschöpften Schulsystem dreht sich die Diskussion über nötige Veränderungen zunehmend im Kreis.

Den Ausweg aus dieser Sackgasse könnte ein internationaler Trend eröffnen, der auf eine Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Einzelschulen und Ministerien setzt. Dieser Ansatz läuft auf die Stärkung bereits vorhandener bzw. die Schaffung neuer Träger hinaus, die eine überschaubare Anzahl Schulen unter einem Dach bündeln und bei denen Steuerung und Umsetzung sowie die Zuständigkeit für innere wie äußere Schulangelegenheiten in einer Hand liegen.

## **2. Unser Vorschlag: neue, unternehmerisch handelnde Schulträger**

Wir sind überzeugt: Auch das deutsche Schulsystem braucht einen neuen Typ Schulträger, der imstande ist, sozialunternehmerisch zu agieren und sich verbindlich einer Lösung der oben genannten Probleme anzunehmen.

Um ihm die für Innovation notwendigen Spielräume zu eröffnen, darf er nicht dem Verwaltungsrecht unterliegen und muss direkter staatlicher Steuerung entzogen sein. Zugleich sollte er jedoch staatlicher Qualitätskontrolle unterliegen, die z. B. durch ein Schulinspektorat bzw. regelmäßige Akkreditierung sicherzustellen ist.

Als geeignete Rechtsform bietet sich ein gemeinnütziges Unternehmen in kommunaler oder privater Hand an. Es setzt sich gleichermaßen die Verwirklichung von Chancengerechtigkeit und schulischer Exzellenz wie auch das Wohlbefinden von Schüler:innen und Schulpersonal zum Ziel.

Die neue Organisationsform, in der ein Träger für den Betrieb mehrerer Schulen verantwortlich ist, bündelt Entscheidungskompetenzen und Ressourcen in einer Zentrale und ermöglicht es so, Personalentwicklung, Einkauf und Betrieb zu professionalisieren.



Die neuen Träger bauen Unterstützungssysteme auf, die gleichermaßen auf Datentransparenz über Lernverläufe in den angeschlossenen Schulen wie auf einer genauen Kenntnis der Bedürfnisse schulischer Praxis beruhen. Das institutionelle Lernen wird hier viel stärker als heute dezentral in Form von Peer-Learning-Prozessen in und zwischen den Schulen organisiert.

Zugleich werden auf diese Weise Skaleneffekte von Innovation möglich. Entwicklungen finden nicht mehr in isolierten Einzelschulen statt, sondern werden von den Verbundschulen gemeinsam vorangetrieben und lassen sich deshalb viel leichter unter diesen verbreiten.

Durch Optimierung der Effizienz schulischer Prozesse werden Ressourcen freigesetzt, die Spielräume für innovatives, unternehmerisches Handeln eröffnen. Und schließlich fiele es einer solchen Organisation auch deutlich leichter, Schnittstellen für die Zusammenarbeit mit externen Partnerorganisationen einzurichten.

### 3. Erfolgsbedingungen neuer Träger

Die internationalen Erfahrungen mit Schulträgern dieser Art zeigen auch, dass neue Strukturen nicht automatisch zu innovativeren Formen des Lehrens und Lernens und im Ergebnis einer Steigerung von Lernleistungen führen. Vielmehr verbessern sie die Voraussetzungen für Innovation und Effektivität. Um echte Fortschritte zu erzielen, müssen neue Trägerorganisationen eine Reihe anspruchsvoller Bedingungen erfüllen:<sup>3</sup>

- Ihre Governancestrukturen müssen unternehmerisches Handeln begünstigen.
- Die Auswahl und Qualifizierung des Führungspersonals muss sich am Kriterium unternehmerischer Kompetenz ebenso orientieren wie an der Fähigkeit, Verantwortung für mehr als eine Schule zu übernehmen.
- Sie müssen sich ambitionierte Visionen und Ziele zu eigen machen, die das Handeln der gesamten Organisation anleiten und aus denen sich klare Standards für das Verhalten von Schulen, Führungskräften, Lehrkräften und Schüler:innen ableiten lassen.

---

<sup>3</sup> So z. B. Muijs, D. (2024). Quality in School Trusts: A Comparative Study in Four Countries. *Education Sciences* 14, 752.



- Sie müssen eine schulische Kultur entwickeln, die im Sinne von „no excuses“ die Quellen von Lösungen für schulische Probleme nicht mehr außerhalb, sondern innerhalb der eigenen Organisation sucht.
- Sie müssen zu Effizienzgewinnen imstande sein, die insbesondere durch eine Bündelung von Ressourcen und ein besseres Management im Backoffice-Bereich erzielt werden.
- Sie müssen zu lernenden Organisationen werden, die eine datenbasierte Schul- und Unterrichtsentwicklung betreiben und die Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften mit Methoden wie Mentoring und Coaching weitgehend selbst organisieren.
- Sie müssen im Ergebnis zur Realisierung einer neuen Pädagogik imstande sein, die nicht länger auf planwirtschaftliche Unterrichtsversorgung, sondern auf ein Curriculum und eine Zeiteinteilung setzt, die sich an den Interessen und Bedürfnissen der Schüler:innen orientieren.

Die notwendigen Zutaten für den Erfolg neuer Schulträger liegen jedoch nicht nur in der Konstruktion dieser Organisationen selbst. Zwei weitere Voraussetzungen halten wir für unverzichtbar:

- Die Einbettung in ein unterstützendes Ökosystem, das zum einen aus kooperativen anderen Trägern besteht und zum anderen aus leistungsfähigen Partnerorganisationen im Sinne von „Zulieferern“, die analoge wie digitale Förderprogramme und Qualifizierungsformate, IT-Lösungen und Diagnoseinstrumente anbieten.
- Staatliche Akteure spielen weiterhin wichtige Rollen, indem sie Ziele für das Schulsystem sowie (insbesondere auch finanzielle) Rahmenbedingungen festlegen und zugleich durch starke Akkreditierungsagenturen und an die neuen Aufgaben angepasste Schulinspektionen für die notwendige Qualitätssicherung und -entwicklung sorgen.



#### 4. Chancen, Risiken und offene Fragen

Die Entwicklung neuer Schulträger ist notwendigerweise mit einem ganzen Bündel verschiedener Chancen und Risiken verbunden. In der folgenden Übersicht sind die wichtigsten Stärken und Schwächen dieses Ansatzes dargestellt.

Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"><li>Die Schulen erhalten größere Handlungsspielräume.</li><li>Es entsteht ein offenes und robustes System, das eine große Variation unterschiedlicher Lösungswege ermöglicht.</li><li>Erfolgreiche internationale Erfahrungen sind bereits vorhanden.</li><li>Größere Spielräume und Skaleneffekte ermöglichen unternehmerisches Handeln, Effizienzgewinne und leichtere Verbreitung von Innovationen.</li><li>Neue Träger können sich zu handlungsfähigen Plattformen entwickeln, die als Nachfrager wie Anbieter auf dem Bildungsmarkt auftreten.</li><li>Das Handeln erfolgt unter Bedingungen einer klareren und verbindlicheren Zielorientierung bei größerer Freiheit in der Umsetzung.</li><li>Es gibt eine größere Offenheit für Kooperation mit innovativen und auch internationalen Akteuren.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Der Ansatz ist innovativ und international erprobt, in Deutschland fehlen aber Erfahrungswerte.</li><li>Je nach gewähltem Modell kann die Umsetzung einen hohen rechtlich-regulatorischen Umsetzungsaufwand erfordern.</li><li>Es besteht das Risiko, dass die neuen Einrichtungen zu groß werden und neue Bürokratien entstehen.</li><li>Es gibt ein Risiko der Kommerzialisierung.</li><li>Es besteht das Risiko eines großen Widerstands des jetzigen Systems.</li><li>Zumindest zu Beginn wird es zu einer noch weiteren Fragmentierung der Schullandschaft kommen.</li></ul>



Zugleich wirft dieser Ansatz eine Reihe offener Fragen auf. So ist z. B. die Entscheidungskompetenz über die Mitgliedschaft zu regeln: Können alle Schulen jederzeit frei über Beitritt und Austritt entscheiden? Ist es möglich und sinnvoll, dass sich besonders leistungsschwache Schulen einem neuen Träger anschließen müssen?

Zudem ist zu klären, wie in bestehenden Schulen, die sich den neuen Trägern anschließen, mit dem fortbestehenden Beamtenstatus von Lehrkräften umzugehen ist.

Und schließlich stellt sich die Frage, wie Fach- und Führungskräfte für die neu entstehenden Organisationen gewonnen und ausgebildet werden können, weil diese neuen Qualifikationen erfordern, die im herkömmlichen Schulsystem bislang nicht nachgefragt sind.

## 5. Nächste Schritte

Das Konzept alternativer Schulträger ist dem deutschen Schulsystem nicht fremd. Insbesondere Schulen in kirchlicher Trägerschaft oder reformpädagogisch arbeitende Schulen beruhen auf dieser Organisationsform und beweisen so deren grundsätzliche Machbarkeit. Noch weitaus verbreiteter sind freie Träger im Kitabereich, die teils auch schon Erfahrungen mit der Übernahme staatlicher Organisationen und dem Betrieb einer Vielzahl von Standorten unter einem gemeinsamen Dach mitbringen. Beide könnten als Vorbilder für eine Neuorganisation schulischer Trägerstrukturen dienen.

Unseres Wissens wurden freie Träger bislang jedoch nicht genutzt, um gezielt und mit öffentlichem Auftrag die chronischen Probleme und neuen Herausforderungen des Schulsystems zu bearbeiten. Neue Schulträger sollten daher künftig gezielt zum Einsatz kommen wenn es darum geht, (1) Schulen in schwierigen sozialen Lagen zu unterstützen und (2) innovative Modelle von Unterricht und Organisation (weiter) zu entwickeln und zu verbreiten.

Dabei können sie sich an internationalen Beispielen wie den US-amerikanischen Charter School Management Organizations, den britischen Multi-Academy Trusts oder dem kanadischen Modell kommunaler Trägerschaft orientieren.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Siehe z. B. Zimmer, R., Buddin, R., Smith, S. A. & Duffy, D. (2019). Nearly Three Decades into the Charter School Movement, What Has Research Told Us about Charter Schools? EdWorkingPaper No. 19-156. Annenberg Institute for School Reform at Brown University; Bernardinelli, D., Rutt, S., Greany, T. &



Zur wirksamen Gestaltung dieser Organisationsformen liegen bereits seit Jahrzehnten Erfahrungen vor. Aus ihnen können wir zugleich viel darüber lernen, welche Gelingensbedingungen es gibt und welche Fallstricke zu vermeiden sind.

Als nächsten Schritt schlagen wir daher eine internationale Best-Practice-Studie vor, die um eine nationale Machbarkeitsstudie ergänzt wird. Letztere sollte auch eine Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen beinhalten und ggf. Vorschläge für nötige Anpassungen machen, wie beispielsweise eine Verschmelzung der Rechtsrahmen von Kita und Schule.

Aufbauend auf bzw. parallel zu diesen Vorarbeiten sollten Modellprojekte ins Leben gerufen werden, die verschiedene Spielarten neuer Trägerschaft erproben. Denkbar wäre z. B. die Übernahme von Schulen durch bereits bestehende Trägerorganisationen aus dem Schul- bzw. Kitabereich, die Gründung kommunaler Zweckgesellschaften oder auch die Gründung völlig neuer Trägerorganisationen.

Diese Modellprojekte könnten in einer Aufbauphase aus kleinen Verbünden von drei bis fünf Schulen bestehen. Sobald sich die neue Organisation stabilisiert hat, positive Effekte nachweisen kann und über ausreichende freie Kapazitäten verfügt, erhalten weitere Schulen das Angebot, sich dem Verbund aus freier Entscheidung anzuschließen. Wenn nach einiger Zeit eine vielfältige Anbieterlandschaft entstanden ist, können Schulen auch zwischen verschiedenen Anbietern wählen.

Vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen ist zwar nicht davon auszugehen, dass diese strukturellen Veränderungen *alleine* schon für eine Lösung der Probleme der Schulen ausreichen. Es spricht aber alles dafür, dass neue Träger die Bedingungen der Möglichkeit von Innovation maßgeblich verbessern würden.

Damit würde massiv die Chance dafür erhöht, den Motor dauerhafter Innovation anzuwerfen, den es braucht, um ein lernendes Schulsystem aufzubauen.

## ÜBER DIESES PAPIER

Dieses Policy Paper bildet zentrale Ergebnisse der dritten Weimarer Gespräche für eine Transformation des Schulsystems ab, die im September 2025 auf Schloss Ettersburg stattfanden.

Verantwortlich für den Text sind die Veranstalter Dr. Tobias Ernst und Dr. Ekkehard Thümler.

Für weitere Informationen siehe [www.weimarer-gespraechen.de](http://www.weimarer-gespraechen.de)

## HERAUSGEBER

### New School Lab gemeinnützige UG

(haftungsbeschränkt)

Gustav-Leo-Straße 15

20249 Hamburg

Kontakt: [info@newschoollab.de](mailto:info@newschoollab.de)

## LAYOUT

Baranek & Renger GmbH

[www.baranek-renger.de](http://www.baranek-renger.de)