

Einleitung: Von unilateraler Steuerung zu Handlungskoordination und Governance

In diesem Buch tasten wir uns aus dem analytischen Blickwinkel sozialwissenschaftlicher Governanceforschung¹ an ausgewählte Teilthemen der Beziehung zwischen staatlicher Politik und Schule heran.² Mit dem Titel *Governance, Schule und Politik – Zwischen Antagonismus und Kooperation* ist dabei zweierlei angedeutet. Zum einen beschäftigen wir uns mit konkreten Beziehungsformen zwischen Schule und Politik. Anhand ausgesuchter Themenbereiche lässt sich erkennen, dass die klassische Beziehung als *antagonistisch* und doch auch als *kooperativ* zu bezeichnen ist. Darüber hinaus müssen neue, gegenwärtige Beziehungsformen problematisiert werden, hier insbesondere Absichten der Bildungspolitik, den Koordinationsrahmen enger zu ziehen, „dichtere“ Beziehungsformen zu etablieren, Schulen fester an politische Vorgaben anzubinden. Zum anderen bezeichnet der Terminus *Governance*, dass wir die Analyse solcher Beziehungsformen als Teil der Educational-Governanceforschung begreifen.

Die Autonomisierung der Schulen wird begleitet von *integrativen* Koordinationsprogrammen, die Freiheitsgrade begrenzen, sogar die antagonistische Beziehung aufzuheben beabsichtigen. Unser Thema ist mithin, dem scheinbaren Widerspruch ansatzweise nachzugehen, wie Kooperation in einer antagonistischen Beziehung möglich ist und, wie schlecht und recht auch immer, funktioniert. Antagonismus und Kooperation schließen sich nicht aus; es gibt etwas „zwischen“ Antagonismus und Kooperation. Mittels welcher Kooperationsformen sich Staat und Schule „begegnen“, diesem Rätsel möchten wir nachgehen. Nach unserer Überzeugung lassen sich mit den analytischen Mitteln der sozialwissenschaftlichen Governanceforschung dafür Hinweise für die Empirische Bildungsforschung geben.

1 Literaturnachweise finden sich in den nachfolgenden Kapiteln.

2 Staat und Politik werden hier in bewusster Unschärfe synonym als Formen institutioneller Politik verwendet, wobei wir uns bewusst sind, dass auch in der Zivil- und Marktsphäre Politik nach institutionellen Regeln gemacht wird. Dazu kommt der schillernde Begriff der Mikropolitik, wodurch „Politik“ bis in die Familie oder ins Klassen- und Lehrerzimmer reichen kann.

Eine auch im deutschen Sprachraum einsetzende Erforschung von Educational Governance spannt den Aufmerksamkeitsbogen in der „Schulfrage“ über den Staat und seine Steuerungsfähigkeiten hinaus (wie es auch in der allgemeinen Governancediskussion zu beobachten ist, die in einer internationalisierten Welt den Nationalstaat an Grenzen seiner Handlungsfähigkeit herangeführt sieht): Die hierarchische Beziehung zwischen Staat und Schule wird „entunilateralisiert“ verstanden; überdies richtet die Forschung ihre Aufmerksamkeit auf die wachsende und mittlerweile deutlicher anerkannte Bedeutung der Sphären der zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit und des Marktes als Koproduzenten schulischer Leistungen, und ferner darauf, wie die Grenzen zwischen „staatlich“, „öffentlich“ und „privat“ verschwimmen. Sind generell Praxis und Theorie auf der Suche nach Regulierungs- und Koordinationsformen jenseits von Hierarchie (Staat) und Markt, so bemüht man sich im Schulsektor, Regulierungsformen jenseits der Hierarchie zu finden. Eine Variante, diese Suche begrifflich zu bündeln, ist das Konzept der Governance, das über inneradministrative Veränderungen, wie im New Public Management, hinausweist, vielmehr „gesellschaftlich“ ausgerichtet ist, indem es die wachsende Zahl der SpielerInnen nur über veränderte Teilnahmekategorien koordinierbar erreichen kann.

Im gleichen Zug rücken Schlüsselkategorien wie Interdependenz, Mehrebenensystem, Koordination und ihre Mechanismen, Beobachtung, Monitoring, Rechenschaftslegung und Verantwortung ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Unser theoretisches Erkenntnisinteresse richtet sich darauf, wie die beteiligten Akteure in der „schwierigen“ Beziehung zwischen Staat und Schule, deren Komplexität durch Interdependenz- und Institutionendynamiken zunimmt, angesichts von hier nur andeutbaren gesellschaftlichen Veränderungen so zusammenspielen, dass das kollektive Gut Schule entsteht. Schule ist das Ergebnis, auch antagonistischen und „nebeneinander herlaufenden“, multiakteuriellen Zusammenwirkens von Politik *und* LehrerInnen – dem Schwerpunkt dieses Buches – sowie zivilgesellschaftlicher und Marktakteure. Neben diesem Untersuchungsschwerpunkt thematisieren wir an verschiedenen Stellen mehr oder weniger intensiv mögliche Veränderungen dieser Beziehungen, wie sie, intendiert oder nicht, als Folge der gegenwärtig vorangetriebenen evaluationsbasierten Steuerung als *dem* neuen schulischen Steuerungsmodus auftreten können.

Governance im schulischen Feld

Das schulische Feld sträubt sich gegen Politik, gegen politische Steuerung, sieht sich „administrativ verstört“, stilisiert sich zum „Sonderfall“, klappt damit Interdependenz zur Politik – sieht man von der Erwartung einer „automatisierten“ Ressourcenausstattung ab. Diese Selbstsicht der Profession steht in einem deutli-

chen Kontrast zur politischen Konstitution einer öffentlichen Schule, die historisch bis heute eine politische „Angelegenheit“ ist. Staatliche Politik verweigert systematisch die Anerkennung eines schulischen Sonderfalls und richtet Schulministerien ein, die wie alle anderen Ministerien Politik machen, um die Schule zu gestalten. Diese Konstellation fordert schulische Governanceforschung heraus, indem sie sich sowohl der schulischen Selbststilisierung wie einem rein gouvernementalen Politikverständnis, nicht um einer Neutralität Willen, sondern aus theoretischen Gründen entzieht und stattdessen wechselseitige Angewiesenheit und soziale Mechanismen des Zusammen-, Gegeneinander- und Parallelwirkens zu beschreiben und aufzuklären versucht. Dabei geht Governanceforschung das Risiko ein, sich zwischen alle Stühle zu setzen. Politik ist der Sozialwissenschaft in „herzlicher Skepsis“ verbunden, und die Schule könnte sich von einem weiteren, zudem noch staatsnahen Forschungs-„Zugriff“ wie Governance ein weiteres Mal „bedrängt“ sehen.

Für zahlreiche gesellschaftliche Teilbereiche ist es der Normalzustand, dass Politik regulierend eingreift. Für die öffentliche Schule ist das *politische Interesse* an ihren Leistungen von Anbeginn konstitutiv; die Herausbildung von Nationalstaaten geht mit der Ausbildung und Formierung von Schule einher. Mit ihrer Konstituierung als gesellschaftlicher Einrichtung haben sich gleichzeitig eigenlogische *pädagogische Sinnstrukturen* ausdifferenziert, die nicht, schon gar nicht ohne weiteres, in einer politischen Steuerung der Schule aufgehen. Für die Analyse dieser Beziehung erweist sich das Konzept des Mehrebenensystems als geeignet. Dieser aus der Politikwissenschaft stammende Begriff wurde freilich von dieser Disziplin nicht auf die Schule angewendet und ist deshalb der Empirischen Bildungsforschung überantwortet. Bezogen auf die Schule meint der Begriff Mehrebenensystem, dass eine Vielzahl von Akteuren – Bildungsadministration, Lehrkräfte, Schulaufsicht und Schulinspektion, Eltern, Zivilgesellschaft, Wirtschaft –, die auf verschiedenen institutionellen Ebenen angesiedelt sind, zur Existenz und Reproduktion der Schule mit ihren Leistungen beitragen.

Wenn wir von möglichen Akteurkonstellationen hier vorrangig die Beziehung zwischen staatlicher Politik und Schule umkreisen und damit den Bezugsrahmen von Governance scheinbar wieder einengen, dann hat das damit zu tun, dass mit der (durch das Abhandenkommen der Kirche entstandenen) Dualität von Staat und Schule eine historisch tradierte Beziehungsform besteht, an die sich (kritisch) anknüpfen lässt und die nach wie vor empirisch einen wichtigen und im Augenblick wohl sogar noch zentralen Ausschnitt aus der schulischen Regelungsstruktur repräsentiert. Die Beziehung zwischen staatlicher Politik und Schule zeichnet sich nämlich dadurch aus, dass ihre Veränderung zwar durch internationale Entwicklungen angestoßen ist, sie aber nach wie vor nationalstaat-

lich oder sogar subnational (von Bundesländern, Kantonen) bestimmt ist. Wir beobachten ein „altes“ Politikmodell, in dem gleichzeitig partizipative und koordinative Anforderungen zunehmen, so dass konventionelle staatliche (Schul-)Politik ebenso zu beobachten ist wie staatliche „Hybridisierung“. Jedenfalls ist die Beziehung von einer teils beabsichtigten, teils nicht intendierten, teils realen, teils rhetorischen Veränderungsdynamik erfasst. „Alte“, bürokratische Steuerung der Schule soll durch eine neue, die evaluationsbasierte Steuerung abgelöst werden, wie sie sich in mehr oder weniger konturierten Umrissen in den deutschsprachigen Ländern abzeichnet.

Steuerung vs. Governance

Mit dem Begriff School-Governance wird ein neues Analysekonzept in die Diskussion um die Schule eingeführt, das in der deutschsprachigen Empirischen Bildungsforschung nicht etabliert ist. Mit diesem Buch möchten wir einen Beitrag der Erläuterung leisten.

Der Begriff Governance erweitert die Perspektive, die bislang vom Begriff der Steuerung besetzt ist, einem Begriff, der schon deshalb verwirrend ist, weil er ebenso die politische Praxis selbst beschreibt wie die sozialwissenschaftliche Analyse anleitet. Der Begriff „Steuerung“, der sich etymologisch auf das Steuern (kybernein) eines Schiffs oder auch des Staates zurückführen lässt, verweist auf einen singulären Akteur, einen „Kapitän“, der steuert.³ Damit lässt sich die gerichtete Bewegung einer kollektiven Einheit schwerlich anders denken, als durch die Aktivität eines einzigen Steuerers hervorgerufen. Leistungen mehrerer „Steuerleute“, deren sogar unterschiedliche Bewegungsimpulse trotzdem in eine, wenn auch nicht eindeutig bestimmte, Richtung weisen, sind kaum denkbar. Beiträge der übrigen Schiffsbesatzung sind marginalisiert. Auch die in der Diskussion um die Steuerung der Schule bekannte Metapher der „Orchestrierung der Vielfalt“ wird nur dirigiert gedacht. Das Steuerungskonzept ist in seinem Beschreibungs- und Erklärungswert für die Untersuchung der Frage, wie Schule in Betrieb gehalten und weiterentwickelt werden kann, begrenzt, weil LehrerInnen, SchülerInnen, externe Unterstützungsdienste und nicht zuletzt auch schulische „Zubringer“, die Eltern, lediglich als Steuerungsobjekte, ohne eigenständige, sogar eigensinnige Handlungskapazitäten vorkommen. Rückblickend lässt sich indes erkennen, dass selbst der *obrigkeitliche Staat* weder in der Lage war, die öffentliche Schule allein zu begründen, noch zu betreiben.

3 Diesen Bedeutungsgehalt schleppt indes auch der Governancebegriff mit sich, wenn der Wortbestandteil *govern* übersetzt wird. Nur wird das Konzept hier anders verstanden.

Mit dem Governancekonzept beobachten und erklären wir ansatzweise, wie die zwei verschiedenen, in sich differenzierten Akteur-„Kompositionen“ – die in einer *wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehung* zueinander stehen und sich in ihrer Unterschiedlichkeit und den entsprechenden Leistungsbeiträgen ergänzen, konkurrenzieren, indifferent bleiben oder sogar behindern – das kollektive Gut Schule herstellen. Je mehr man im Governancekonzept argumentiert, d.h. ressourcenbezogene („Können“), institutionelle („Sollen“) und deutungswirksame („Wollen“) Differenzierungen der Akteure innerhalb eines Mehrebenensystems annimmt, desto mehr wird man auf verschiedene Leistungsbeiträge von Akteuren aufmerksam. Wir haben es einerseits mit einer *politischen Steuerung* der Schule, andererseits mit *schulischer Praxis* zu tun. Zusammenhänge zwischen beiden sind nicht nur vielfach ungeklärt, sondern auch im Denkmodell von Steuerung kaum benennbar und wenn, dann vor allem als Abweichung: LehrerInnen setzen politische Vorgaben nicht (angemessen) um, die Politik versorgt die Schule nicht ausreichend mit materiellen und immateriellen Ressourcen. Während in der Steuerungstheorie Dichotomien nahe liegen – zwischen Steuerungssubjekt und -objekt, Steuerungsoptimismus und -pessimismus, Steuerungsgelingen und -scheitern – und daraus auf „Pathologien“ geschlossen wird, verweist Governance als analytische Perspektive auf *interdependente Beziehungen* zwischen Politik und Schule, stellt Konstitution und Veränderung der Schule als *kollektive Aufgaben* heraus, die über *Mechanismen* der (Nicht-) Koordination bearbeitet werden.

Hierarchische und funktionale Beziehungen zwischen Politik und Schule

Schule wird weder als eine, gar monopolisierbare, Domäne der Politik, noch als mit Hegemonieansprüchen versehener und wegen seiner Besonderheiten abschottbarer Sozialraum der LehrerInnen verstanden. Wir haben es stattdessen mit einem teils gleich-, teils gegeneinander gerichteten, teils nebeneinander verlaufenden Zusammenwirken verschiedener Akteure mit differenten Rationalitätswerten zu tun. Zwar besteht zwischen staatlicher Politik und Schule eine politisch hierarchische Beziehung, die jedoch in funktionaler Hinsicht als horizontale Beziehung ausgebildet ist. Beide Seiten sind in ihren Interessen, Fähigkeiten und je spezifischen Rationalitätswerten voneinander abhängig. Staat und Schule sind ungleiche, aber gleichrangige und deshalb unersetzliche Akteure – „zwangsverbunden“ in einer Beziehung der antagonistischen Kooperation. Sie arbeiten in dem Sinn „zusammen“, dass ihre Leistungsbeiträge zu einem, wie auch immer bewertbaren, Ergebnis führen. Konsens ist nicht Voraussetzung für kollektive Handlungsfähigkeit. Vielmehr ist mit unübersichtlich verschränkten kooperativen, aber auch gegeneinander operierenden Handlungs- und Deutungskonstellationen zu rechnen, die trotzdem zu kollektiven, wenn auch vielleicht suboptimalen

len, Ergebnissen führen. Die Principal-Agent-Beziehung ist die Geschäftsgrundlage von Staat und Schule, die zwar vermittelt, aber nicht aufgehoben werden kann, solange die Schule öffentlich betrieben wird. LehrerInnen besitzen in dieser Sicht Macht, Bedingungen der Koordination vorzugeben, in die sich andere „steuernde“ Akteure einklinken müssen, genau so wie sich Schulpolitik durch die Macht auszeichnet, schulische Akteure durch das Setzen von Handlungsrahmen zu beeinflussen. Das Konzept Governance generiert zudem die Frage, wie in einem Mehrebenensystem „seitwärtige“ Funktionen von zivilgesellschaftlichen Akteuren erbracht werden, die in der Perspektive von Steuerung nicht vorkommen oder subordiniert sind.

Damit geht der Governanceansatz über die *politische* Herstellung bindender Entscheidungen hinaus. Gefragt wird, wie politische Entscheide in die Schule gelangen und weiter, welche Wirkungen sie dort entfalten. Die Politikwissenschaft versucht diese Fragen, allerdings nicht im Schulsektor, herkömmlich mit Ansätzen der Implementationsforschung zu erklären. Wenn jedoch die Schule in ihrer *dezentralen Verteilung* in einzelnen Schulhäusern einen unvollständig ausdifferenzierten *Teilsektor* des politischen Systems repräsentiert, greift schon der Implementationsbegriff zu kurz, sofern er einem Modus von Vollzug und Umsetzung politischer Vorgaben verhaftet bleibt. Der aus unserer Sicht entscheidende Unterschied zu anderen Politiksektoren liegt in der Doppelrolle von LehrerInnen. Sie sind einerseits Staatspersonal, das zur Befolgung rechtlicher und politischer Vorgaben verpflichtet ist. Gleichzeitig handelt es sich um Akteure, die professionellen Orientierungen verpflichtet sind, *politischen* Vorgaben *pädagogisch* nicht folgen können, vielmehr eine eigene, eigensinnige Praxis in Interaktionszusammenhängen mit SchülerInnen konstituieren und deshalb „gezwungen“ sind, politische Zielvorgaben praktisch handhabbar „nachzuerfinden“.

Governance und Formwandel der Politik

Wenn es nicht zu hoch gegriffen wäre, könnte der Governanceansatz auf der einen Seite die Politik „aufklären“, dass sie nur begrenzt verordnen oder gar „durchregieren“ kann, andererseits der Schule vermitteln, dass Politik nicht per se sachkundig ist, dass die Schule keineswegs so gegängelt ist, wie sie sich selbst sieht. Beide „Seiten“ könnten lernen, dass sie einer je differenten Handlungslogik folgen müssen, aber trotzdem bzw. gerade deswegen leistungsfähig sein können. Wäre die interdependente Beziehung nicht (partiell) unterbrochen, würde die Schule entweder politisch kolonisiert – politischen Rationalitätswerten unterworfen – oder umgekehrt die Politik in purer Klientelpolitik pädagogisiert, wobei gerade dieser Gegensatz sich als Sperre für die Dominanz eines Leitwerts erweist. Der Preis der Interdependenz und ihrer nur teilweisen Unterbrechung ist

indes in synkretistischen politisch-pädagogischen Rationalitätsvarianten zu finden, die keine Seite „glücklich“ machen, weil sie funktionspezifisches Wachstum bremst.

Mit dem Governancekonzept wird nicht geleugnet, dass es empirisch nach wie vor unilaterale staatliche Handlungsformen gibt. Sogar eine Revitalisierung konventioneller hierarchischer Steuerung ist zu beobachten. Der „starke Staat“ hat in verschiedenen Politikfeldern, z.B. in der Frage der öffentlichen Sicherheit, der Migrationspolitik oder neuerdings der „null toleranten“ (repressiven) Wertebatte, längst nicht abgedankt. Umgekehrt wird auch nicht behauptet, Heterarchie besetze die Stelle von Hierarchie. Gerade für unseren Erkenntnisgegenstand, die Schule, scheint dies wichtig. Denn die schulische Regelungsstruktur ist weiterhin hierarchisch geprägt. Governanceanalyse nimmt Unilateralismus zur Kenntnis, begnügt sich jedoch nicht damit, sondern fragt nach seinen Voraussetzungen und Folgen und hält ferner Ausschau danach, ob es sich nur um eine Selbstbeschreibung handelt (die freilich ebenfalls nicht folgenlos bleibt, wenn betroffene Akteure antizipierend reagieren). Governanceforschung richtet ihr Erkenntnisinteresse darauf, die Akteure, Mechanismen, Verfahren, institutionellen Arrangements und Deutungsmuster zu erkunden, die wirksam sind, damit das *kollektive Gut* Schule entstehen, verändert und sogar verbessert werden kann. Unter diesem Blickwinkel sind „große Entwürfe“ konventionell steuernder Akteure ebenso bedeutsam wie „kleinste“ Einzelaktivitäten, wie etwa eine Interaktion zwischen einer Lehrerin und ihren SchülerInnen. Schule ist als „joint action“ (Blumer) die Leistung verschiedener Akteure.

Governance: Zur Soziologie von Beziehungsformen

In dem Augenblick, in dem Beziehungen zwischen Politik und Schule behandelt werden, rücken neben den „zuständigen“ Disziplinen der Politik- und Erziehungswissenschaft auch Kategorien einer „Beziehungswissenschaft“ in das Aufmerksamkeitszentrum, die kollektive Phänomene zu beschreiben und zu erklären beansprucht. Governanceforschung wäre so im Idealfall nicht nur interdisziplinär, sondern sogar transdisziplinär (orientiert bzw. interessiert). Um den Gedanken an einem Beispiel zu illustrieren: In der allgemeinen Systemtheorie werden gesteuerte Regelkreisläufe entworfen und für kybernetisch technologisierbar gehalten. Auch der Begriff Governance hat in seiner Verwendung zweifellos sozialtechnologische Beimengungen. Unserem Verständnis entsprechend sind schulische Regelungsstrukturen jedoch unter der Prämisse interdependenter sozialer Beziehungen zu analysieren. Jeder Handlung wie jeder Steuerung sind soziale Kontextbedingungen sowie Voraussetzungen und Folgen eingeschrieben. Wenn wir uns etwa die derzeit favorisierte evaluationsbasierte Steuerung von

Schulen als, vermutlich erstmaligen, Versuch ansehen, die Beziehung zwischen Politik und Schule in einen eng geschlossenen Regelkreislauf einmünden zu lassen, so liegt ihr die Idee zugrunde, diesen Kreislauf unter Verzicht auf soziale Ressourcen wie etwa Vertrauen „technologisieren“ zu können. Während im evaluationsbasierten Steuerungsmodell schon die Tatsache, über ein „Mehr“ an Daten zu verfügen, zur Annahme von „Steuerungswirkungen“ verleitet, verweist Governance als analytische Perspektive umgekehrt darauf, dass Daten den Filter von interessegeleiteten Deutungsprozessen durchlaufen müssen und ferner durch Daten ohnehin bestehende Schwierigkeiten der Handlungskoordination im Schulsystem weiter anwachsen und eine veränderte Qualität annehmen können, sofern jeder Akteur „doppelt kontingent“ Aktions- und Reaktionsstrategien ersinnen kann und damit bestehende Koordinationsmöglichkeiten und -wirkungen verändert.

Governance: Zur Normativität von Beziehungsformen

Setzen wir auf das analytische Potenzial des Governancekonzepts, Beziehungsmuster und Koordinationsformen zu beschreiben und zu erklären, so lassen sich auch normative Verwendungen erkennen. Explizite Normativität findet sich in Konzepten von „good governance“. Ob Selbstverpflichtungen mit den Deutungsmustern, Handlungsorientierungen, -rationalitäten und -routinen der Akteure in Einklang stehen bzw. zu bringen sind, wird durch den Wunsch, man möge sich an einem optimalen Regelungsmodell orientieren, überdeckt. Aus Sicht der Forschung relativiert sich dagegen „good governance“ nicht nur zu einem Koordinationsmittel neben anderen, das seine Wirkung erst empirisch beweisen muss; vielmehr erscheint die normative Bevorzugung eines Regelungsmodells dazu prädestiniert, erst Recht in der Praxis unterlaufen zu werden. Weil dies für das Schulsystem ohnehin zu gelten scheint – Lehrpläne, bürokratische Regeln, externe Evaluation etc. werden durch interessen- und professionsgeleitete Deutungen abgeändert – haben Konzepte der „good governance“ im Erziehungssystem offensichtlich nicht die Bedeutung wie im System der Politik oder der Wirtschaft. Schon die „einflussmächtige“ Schulbürokratie hat es nicht geschafft, das schulische Mehrebenensystem nach nur eigenen Regeln laufen zu lassen. Auch neuen evaluationsbasierten Regelkreisläufen wird dies nicht gelingen, da den Konzepten nach eine erhebliche größere Zahl von Akteuren in sie eingebunden sein soll, was allein schon die Komplexität der Regulierungsaufgabe steigen lässt – und Hoffnungen auf rein normative Abstimmungen (Selbstverpflichtungen) so gut wie ausschließt.

Darüber hinaus findet sich mitunter in Regelkreisläufen, besonders evaluationsbasierten Modellen, eine implizite Normativität. Beobachten lässt sich ein instrumenteller Aktivismus der Moderne (Münch), eine stillschweigende Gläu-