

Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister & Jochen Wissinger

Einführung

In den Bildungssystemen der deutschsprachigen Länder wurde in den letzten Jahren eine größere Zahl von Maßnahmen initiiert, um die Qualität des Bildungssystems und seiner Ergebnisse, die seit den internationalen Vergleichsuntersuchungen in die öffentliche Diskussion gekommen sind, weiterzuentwickeln und nachhaltig zu sichern. Im Zentrum der Innovationsbemühungen steht dabei die Suche nach einem „neuen Steuerungsmodell“. Wie in anderen Ländern sind auch im deutschsprachigen Raum die Steuerungsstrukturen im Bildungswesen in den Blickpunkt des Interesses geraten und sollen so verändert werden, dass qualitätsvolle Ergebnisse zielgerichtet und ökonomisch erbracht werden können. Deshalb sind viele Mittel und Energien in den letzten Jahren darauf verwendet worden, das im System verfügbare „Steuerungswissen“ durch Rückgriff auf international vergleichende Untersuchungen, durch die Einführung von Bildungsstandards und darauf bezogene Lernstandserhebungen, durch Schulinspektionen und Bildungsberichterstattung zu verbessern.

Es ist nun den meisten Beteiligten deutlich, was auch bisherige Untersuchungen belegen, dass diese Innovationen Grundlage und förderliche Bedingung für eine verbesserte Systemsteuerung schaffen mögen, jedoch keine „Selbstläufer“ in dem Sinn sind, dass sie den erhofften Ertrag gleichsam „automatisch“ erbringen. Vielmehr müssen sie im Bildungssystem verstanden, aufgegriffen und in neue Entwicklungsmaßnahmen auf verschiedenen Systemebenen umgesetzt werden.

Einer Forschung zur Educational Governance stellen sich angesichts der Entwicklungen im deutschen (aber nicht nur im deutschen) Bildungssystem zwei Fragen:

1. Wie werden neue Steuerungselemente im Bildungswesen rezipiert, verarbeitet und umgesetzt, und treten die vorhergesagten und erhofften Wirkungen ein?

2. Führen die neuen Steuerungsmaßnahmen unter den Bedingungen gemischter Formen der Educational Governance zu wünschenswerteren Ergebnissen?

Zur Bearbeitung dieser grundsätzlichen Fragen vermag eine Reihe von sozialwissenschaftlichen Forschungssträngen relevante Aussagen zu liefern, so z.B. die Innovations- und Implementationsforschung, die Wissensverwendungsforschung, die Organisationsforschung, die Politikforschung, die Verwaltungsforschung sowie verschiedene Richtungen innerhalb der Bildungsforschung.

Die effektive Nutzung der Ergebnisse ist jedoch bislang dadurch erschwert, dass alle diese Forschungsansätze – aus unterschiedlichen theoretischen Traditionen kommend – verschiedene Kategorien und methodische Strategien für ihre Analysen verwenden.

In den letzten Jahren hat sich jedoch mit der Governanceforschung eine Forschungsperspektive entwickelt, die selbst aus unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Traditionen gespeist wird und das Potenzial hat, disziplinäre Verengungen des Blickes zu überwinden. Sie wurde zunächst anhand von politik- und verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen entwickelt, aber sie wird in der Zwischenzeit international und auch im deutschen Sprachraum für die Analyse des Hochschulwesens und des Schulwesens verwendet. Gegenüber früheren „steuerungs“-theoretischen Zugriffsweisen erlaubt das Governance-Konzept eine umfassendere Beschreibung und Analyse von Steuerungs- und Umstrukturierungsfragen im Bildungswesen, die sie als Probleme der *Handlungskoordination zwischen Akteurkonstellationen in einem Mehrebenensystem* analysiert. Dies bedeutet eine mehrfache Weitung des analytischen Blicks:

Komplexe Systeme sind dadurch charakterisierbar, dass Akteure, wollen sie Systemmitspieler bleiben, ihre Handlungen an Handlungen anderer Akteure ausrichten und dadurch das Problem der sozialen Interdependenz zu bewältigen suchen. Insofern ist „*Handlungskoordination*“ eine unhintergehbare Charakteristik sozialer Systeme, die in verschiedener Weise und in verschiedener Dichte auftritt. Der Versuch, soziale Systeme sowie die Steuerungscharakteristik innerhalb sozialer Systeme umzugestalten, beinhaltet damit auch, die Art und Weise sowie die Dichte der bestehenden Handlungskoordination zu transformieren.

Während die traditionelle Steuerungstheorie einen oder wenige privilegierte Steuerungsakteure in den Blick nahm und das Schicksal ihrer Steuerungspläne untersuchte, rückt die Governance-Perspektive von vornherein „*Akteurkonstellationen*“ in den Fokus der Beschreibung und Analyse und bezieht damit systematisch andere, auch peripher oder weniger machtvoll scheinende Mitspieler mit ein.

Traditionelle Steuerungsanalysen tendieren dazu, dem untersuchten Geschehen implizit oder explizit die Koordinationsform „Hierarchie“ zu unterstellen, was sich beispielsweise in Begriffen wie top-down oder bottom-up ausdrückt. Durch die Fokussierung auf den „*Mehrebenencharakter*“ des *Bildungssystems und die Übergänge zwischen diesen Ebenen* erklärt die Governance-Perspektive jedoch genau die Koordinationsform zwischen verschiedenen Systemmittenspielern zu einer empirischen Frage und öffnet damit den Blick für alternative Koordinationsformen, wie z.B. Markt, Gemeinschaft, Netzwerke und vor allem deren Mischungen.

Um es zusammenzufassen: Die drei zentralen Begriffe der Governance-Perspektive – Akteurkonstellation, Mehrebenensystem sowie Handlungskoordination – verweisen auf eine international diskutierte Forschungsperspektive, die sozialwissenschaftlich angelegt ist, d.h. die in der Politikwissenschaft, der Soziologie sowie in der Wirtschaftswissenschaft ihre Herkunft hat sowie – als Educational Governance-Forschung – für die Analyse von Schul-, Hochschul- und Berufsbildungssystemen Verwendung findet. Durch den veränderten analytischen Zugriff kommen (i) mehr Aspekte des Steuerungsgeschehens in den Blick, werden (ii) aktuelle Entwicklungen der Systemsteuerung (z.B. Netzwerke, Delegation von Verantwortung) der Analyse besser zugänglich und wird es (iii) leichter, Beiträge unterschiedlicher Disziplinen in Beziehung zu setzen.

Die erweiterte Perspektive, die mit der Governance-Begrifflichkeit angeboten wird, lässt sich nutzen, um auch in der Bildungsforschung eine umfassende, interdisziplinäre Behandlung von aktuellen Fragen der Steuerung und Umstrukturierung des Bildungswesens zu stimulieren.

Um Fragen der Systemsteuerung im Bildungswesen weiter zu entwickeln, sind neben den notwendigen Forschungsprojekten begleitende Publikationen erforderlich. Die Buchreihe „Educational Governance“ möchte hierzu ein Forum bieten. Im vorliegenden Buch wurde dabei auf Interdisziplinarität geachtet, weil die Frage der wirkungsvollen Systemsteuerung im Bildungswesen die Kombination verschiedener theoretischer Blickwinkel und Zugriffsweisen erfordert. Auch wenn nicht alle Teildisziplinen im vorliegenden Buch zu Wort kommen, so betrifft die Educational Governance-Perspektive neben der Erziehungswissenschaft auch Soziologie, Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Informatik, aber auch z.B. spezielle Zugriffsweisen wie Migrationsforschung, Raumplanung, Stadt- und Regionalsoziologie und lokale Politikfeldforschung. Wichtig für die weitere Durchdringung des Feldes erscheint uns, dass das Thema nicht von einer ‚Disziplin‘ oder einer ‚disziplinären Schule‘ monopolisiert werden kann, sondern durch die Konkurrenz und Ergänzung unterschiedlicher theoretischer und methodischer Zugriffs-

weisen vorangetrieben wird. Die Beiträge des vorliegenden Buches stimmen darin überein, von Mehrebenensystemen und Akteurkonstellationen als zentralen Elementen der Educational Governance-Perspektive auszugehen, jedoch sind diese Elemente in den einzelnen Beiträgen in unterschiedlicher Tiefe entfaltet. Diese Spannweite soll die Offenheit der Buchreihe für unterschiedliche theoretische, empirische und methodische Fokussierungen von Problemen der Handlungskoordination in Mehrebenensystemen der Bildung deutlich machen. Dies gilt insbesondere, weil die Forschungsperspektive Educational Governance zwar in den letzten Jahren international diskutiert, diese Diskussion jedoch in den deutschsprachigen Ländern noch nicht in wünschenswertem Maße rezipiert und ausgewertet wird. Insofern möchten die Bände der Reihe Educational Governance dazu beitragen, Forschungsstrategien und Ergebnisse der internationalen Educational Governance-Forschung besser zugänglich und bekannt zu machen. Gegenwärtig finden sich in der Governance-Forschung unterschiedliche – quantitative ebenso wie qualitativ-empirische, kategorieanalytische ebenso wie phänomenologische – Forschungsstrategien Seite an Seite. Es geht hierbei darum, VertreterInnen verschiedener Ansätze in einen inhaltsfokussierten Diskurs zu bringen, um die Stärken und Einsatzgebiete verschiedener methodischer Strategien und Instrumente besser abschätzen zu können.

Einen Anfang, der in diese Richtung geht, unternehmen die acht Beiträge des vorliegenden Buches:

Aus Sicht von Politikwissenschaft, Bildungssoziologie und Bildungsforschung machen *Jürgen Kussau* und *Thomas Brüsemeister* Vorschläge für zentrale Untersuchungskategorien der Educational Governance-Forschung, die auf die Analyse der Handlungskoordination in Mehrebenensystemen der Bildung zentriert sind.

In ihrem Beitrag setzen *Herbert Altrichter* und *Martin Heinrich* die Vorstellung von Analysekatoren der Educational Governance-Forschung fort, diesmal aus der Sicht pädagogischer Forschung. Anschließend demonstrieren die Autoren die Anwendung dieser Analysekatoren am Beispiel der jüngeren Entwicklung des österreichischen Schulwesens.

Jochen Wissinger stellt in seinem Aufsatz Bezüge zwischen Ansätzen der School Effectiveness und School Improvement Forschung einerseits und der schulischen Governance-Forschung andererseits her.

Neben der Beleuchtung von Facetten des österreichischen Schulwesens durch Altrichter und Heinrich widmet sich ein weiterer Beitrag einer länderspezifischen Entwicklung schulischer Governance. *Xaver Büeler* analysiert den Praxisfall des Luzerner Bildungswesens im Allgemeinen sowie das kantonale

Schulentwicklungsprojekt „Schulen mit Profil“ im Besonderen aus einer Governance-Perspektive.

Matthias Rürup und *Martin Heinrich* untersuchen auf Basis einer kürzlich am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung abgeschlossenen Studie, welche Impulse und Schwerpunkte der Gesetzgeber zwischen 1990 und 2004 im Schulrecht aller sechzehn deutschen Bundesländer der erweiterten Autonomie der Einzelschulen gegeben hat. Im Zentrum stehen dabei die Handlungsaufforderungen, die den einzelnen Schulen eröffnet wurden.

Wolfgang Böttcher befasst sich mit den Selbstansprüchen einer erneuerten Steuerung der Schule, die auf betriebswissenschaftliche Instrumente staatlicher Inputvorgaben, Dezentralisierung und Outputsteuerung setzt. Der besondere Blickwinkel wird hierbei auf die Rolle der politischen Führung gelegt und diskutiert die Problematik, die mit einem Transfer betriebswissenschaftlicher Konzepte auf die Steuerung von Bildungssystemen verbunden ist.

Bildungssysteme liegen an der Schnittstelle unterschiedlicher gesellschaftlicher Systeme. *Ute Clement* zeigt dies am Beispiel des Systems der beruflichen Bildung und verdeutlicht dabei Mechanismen der Kommunikation und Handlungsabstimmung über Systemgrenzen hinweg, die gerade für die Educational Governance-Forschung von Interesse sind.

In dem abschließenden Beitrag spricht *Uwe Schimank* nochmals zentrale Kategorien der Educational Governance-Forschung an, wie sie bisher vor allem in der Hochschulforschung zur Anwendung gekommen sind. Dabei wird das analytische Potenzial des Ansatzes reflektiert. In diesem Zusammenhang werden Fragen angestoßen und Vorschläge gemacht, die Perspektiven für eine veränderte Justierung von Konzepten der Educational Governance-Forschung zeigen.