
Katharina Maag Merki/Herbert Altrichter

Educational Governance

Zusammenfassung

Die Educational-Governance-Forschung wird hier beschrieben als ein Forschungsansatz einer interdisziplinären Bildungsforschung, der das Zustandekommen, die Aufrechterhaltung und die Transformation sozialer Ordnung und sozialer Leistungen im Bildungswesen unter der Perspektive der Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteurinnen und Akteuren in komplexen Mehrebenensystemen untersucht. Im folgenden Artikel wird zunächst die Herkunft und Entwicklung der Kategorie „Governance“ in den Politik- und Sozialwissenschaften skizziert, bevor die zentralen Begriffe des Konzepts erläutert werden. Danach werden Forschungsstrategien und -methoden der Governance-Forschung dargestellt und offene Fragen sowie einige mögliche Entwicklungsperspektiven diskutiert.

Schlüsselwörter: Governance, Steuerung, Bildungsstandards, Forschungsmethoden, Methodologie

Educational Governance

Summary

Research in Educational Governance is a branch of interdisciplinary research in education which studies how social order and performance is produced, maintained and transformed by coordinated action of a multitude of actors in complex multi-level education systems. The paper begins with describing the origin and development of the concept “governance” in social and political sciences and explains the central categories of this approach. Strategies and methods of educational governance research are discussed. Finally, open questions and potential options for further development of this approach are raised.

Keywords: governance, performance standards, research methods, methodology

1. Herkunft und Geschichte der Kategorie „Governance“

„Governance“ als sozialwissenschaftliches Konzept ist in der deutschsprachigen Diskussion Ende der 1980er-/Anfang der 1990er-Jahre im Bereich der *Politikwissenschaften* aufgetaucht und markiert dort den zunehmenden Zweifel an einer Theorie politischer Steuerung – oder: des Regierens –, die sich auf die formal entscheidungsberechtigten Spitzen des Systems fokussiert (vgl. Mayntz 2001/2009, S. 29). Diese Konzentration auf die „Staatenlenker“, auf die „legislators“ auf der Ebene der Nationalstaaten, kam im Feld der Politik gleichsam von zwei Seiten unter Druck:

Einerseits gerieten durch die empirische Erforschung politischer Transformationen und der Implementation von Neuerungen „das Adressatenverhalten und die strukturellen Besonderheiten verschiedener Regelungsfelder“ (Mayntz 2005/2009, S. 43) in den Blick. Dadurch wurde deutlich, dass auch die „Steuerungsobjekte“ unterhalb der Ebene der Gesetzgebung aktiv sind und „dass Regierungen und Verwaltungen ihre Aufgaben meistens nicht autonom, sondern nur in Zusammenwirkung mit anderen Akteuren, seien es solche aus dem öffentlichen oder dem privaten Sektor, erfüllen können, ferner dass zahlreiche kollektiv verbindliche Regeln ohne den Staat gesetzt und durchgesetzt werden“ (Benz 2004a, S. 17). Politik erschien weniger als Lenkung von Staaten denn als „Management von Interdependenzen“ (ebd.) zwischen einer Vielzahl von Akteuren.

Andererseits kam die traditionelle Steuerungstheorie gleichsam unter Druck von oben: Lange Zeit hatte sich diese auf den einzelnen Nationalstaat mit relativ klarer Identität, Grenzen und Mitgliedschaft konzentriert. Mit dem Entstehen der Europäischen Union und mit der Globalisierung internationaler Beziehungen musste sich der Blick auch auf Entscheidungsräume „oberhalb“ des Nationalstaats richten. In dieser Perspektive erscheint der Staat nicht mehr als ein autonomes Regelungssubjekt. Nationalstaatliche Politik ist vielmehr von externen Bedingungen abhängig, die nicht nur durch legislative und regulatorische Prozesse auf europäischer Ebene, sondern auch aufgrund anderer gesellschaftlicher Dynamiken, z.B. als „Sekundäreffekte“ der europäischen Marktintegration, entstehen (vgl. Mayntz 1998/2009, S. 19f.).

Mayntz (vgl. ebd., S. 14) versteht die Evolution der politikwissenschaftlichen Governance-Theorie als eine Entwicklung von einem „engeren Verständnis von Steuerung“ zu einer weiteren Konzeptualisierung: „Nicht Intervention, das Steuerungs Handeln von Akteuren, sondern die wie auch immer zustande gekommene Regelungsstruktur und ihre Wirkung auf das Handeln der ihr unterworfenen Akteure steht nun im Vordergrund. Die Governance-Perspektive geht damit nahtlos in eine institutionalistische Denkweise über“ (Mayntz 2005/2009, S. 45). Die Aufmerksamkeit gilt den „Institutionen, die rationales Handeln über situative Anreize lenken“ (ebd.). „In

den Vordergrund schiebt sich jetzt die Frage nach den verschiedenen Formen der Regelung“ (ebd., S. 44).

In einer politik- und sozialwissenschaftlichen Forschungsgruppe an der Fernuniversität Hagen erfolgte seit der Jahrtausendwende eine weiter führende konzeptuelle Ausarbeitung der Governance-Perspektive (z.B. Benz 2004a; Benz et al. 2007; Schimank 2009). Durch empirische Projekte wurden diese Konzepte auch für die Erforschung von Bildungssystemen nutzbar gemacht, beispielsweise für die Analyse der Transformationen der Steuerung der Universitätssysteme (Schimank 2005; Schiene/Schimank 2007; de Boer/Enders/Schimank 2007). Thomas Brüsemeister (2004a; 2004b), damals ebenfalls in Hagen, hat das Governance-Begriffsinventar zum ersten Mal zur empirischen Erforschung von Transformationen im Schulwesen verwendet. Ihm ging es darum zu verstehen, wie die aktuellen Veränderungen in den deutschsprachigen Schulsystemen, die unter der Marke eines „neuen Steuerungsmodells“ propagiert wurden, von den Lehrpersonen wahrgenommen und in ihrem Handeln aufgegriffen werden. Schon in dieser Studie zeigte sich, dass dies an verschiedenen Schulstandorten in sehr unterschiedlicher Weise geschah, wodurch die „Implementierungsprobleme von Reformen“ in den Blickpunkt traten. Altrichter, Brüsemeister und Heinrich (2005) nutzten das konzeptuelle Inventar, um unterschiedliche Aufmerksamkeitsschwerpunkte im Ablauf der aktuellen Modernisierungsbestrebungen in den deutschsprachigen Schulsystemen herauszuarbeiten. Die konzeptuelle Weiterentwicklung des Ansatzes und die Herstellung von Beziehungen zu anderen Diskursen in der Bildungsforschung (Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007; Kussau/Brüsemeister 2007) standen im Zentrum der ersten Bände der Buchreihe *Educational Governance*, die seit 2007 im Verlag Springer VS, Wiesbaden, erscheint. Der Begriff und das Konzept sind aber auch in anderen Zusammenhängen bereits früh sichtbar geworden. So werden im Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF), dessen „Arbeitseinheit Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens“ sich englisch „Center for Research on Educational Governance“ nennt, empirisch-quantitative, bildungsökonomische und bildungsrechtliche Studien mit Governance-Überlegungen verbunden (von Kopp 2007; Brückner/Tarazona 2010; Rürup/Fuchs/Weishaupt 2010). Helmut Fend, der führende deutschsprachige Schultheoretiker, nutzt nicht nur den Begriff „Governance“ (z.B. Fend 2008, S. 132), sondern hat mit der Idee der „Rekontextualisierung“ ein einprägsames Bild für die Koordinationsprozesse in einem Mehrebenensystem geschaffen (vgl. Fend 2006, S. 174ff.).

Die rasch wachsende Zahl der Bände der Reihe *Educational Governance*, die auch zunehmend Dissertationen (Rürup 2007; Berkemeyer 2009; Kühn 2010; Preuß 2012) umfasst, ist wohl ein Hinweis darauf, dass das Governance-Konzept Anregungskraft für Bildungsforscher und -forscherinnen aus unterschiedlichen Theorie- und Forschungstraditionen gewonnen hat, die die Komplexität jener Bildungsreformen verstehen und empirisch erforschen wollen, die eine umfassende Systemveränderung

von der politischen und administrativen Steuerung bis zum Schülerlernen in den Klassenzimmern zu betreiben beanspruchen.

2. Zentrale Konzepte

Ist diese Perspektive auf Steuerungsprozesse und soziale Koordination auch für die Bildungsforschung produktiv? Die Idee der „Steuerung“ ist auch dem Bildungswesen nicht fremd. Steuerungsüberlegungen haben in der jüngeren Geschichte der deutschsprachigen Schulsysteme in verschiedener konzeptueller und verbaler Gestalt ihre Konjunkturen erlebt (vgl. Schimank 2009; Berkemeyer 2009). Jüngst – insbesondere seit dem „PISA-Schock“ 2001 – hat aber der Druck auf Bildungspolitik und -verwaltung, rasch wirksame Schulreformen umzusetzen, deutlich zugenommen (vgl. Altrichter/Heinrich 2007). Der daraus entstandene Reformdiskurs wird mehr und mehr in einer „Steuerungs-Begrifflichkeit“ geführt: Die Bildungspolitik will „Steuerungsimpulse“ zur Steigerung der Qualität im Bildungswesen setzen; Lernstandserhebungen und Schulinspektionen sollen die Aufmerksamkeit von Einzelschulen auf Entwicklungsnotwendigkeiten „lenken“ usw. Auch wenn mit der Educational-Governance-Perspektive unserer Meinung nach sicher nicht alle relevanten Fragen der Bildungsforschung thematisiert werden können, hat diese doch ein deutliches Potential, wenn es um die Analyse von Prozessen der Bildungsreform geht, die ja typischerweise den Anspruch haben, verschiedene Ebenen des Bildungssystems zu berühren und zu transformieren: Die Einführung von Bildungsstandards erfordert beispielsweise – so der Reformplan –, dass Lehrpersonen kompetenzorientiert unterrichten, Schülerinnen und Schüler ihr Lernen daran orientieren, Schulleitungen entsprechende Entwicklungsprozesse am Standort anregen und organisatorisch unterstützen, Fortbildungsinstitutionen entsprechende Fortbildung anbieten, Schulbuchverlage ihre Produkte verändern usw.

Im Folgenden verstehen wir die *Educational-Governance-Forschung* als einen Forschungsansatz einer interdisziplinären Bildungsforschung, der das Zustandekommen, die Aufrechterhaltung und die Transformation sozialer Ordnung und sozialer Leistungen im Bildungswesen unter der Perspektive der Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteurinnen und Akteuren in komplexen Mehrebenensystemen untersucht. Educational Governance ist ein analytisches Konzept: Spezifische Regulierungs- und Steuerungsverhältnisse oder Governance-Strukturen (z.B. Schulautonomie, Bildungsstandards) sollen mit den Mitteln der Educational-Governance-Forschung untersucht werden. Somit verfolgen wir mit diesem Begriff keine normative Bestimmung im Sinne einer „good governance“, also der Vorstellung, dass „neue“ Steuerungskonzeptionen (z.B. *New Public Management*, Output-Steuerung) besser sind als ältere Modelle. Der Wandel von Steuerungskonzeptionen ist somit nicht

normative Voraussetzung, sondern zu untersuchender Gegenstand von Governance-Analysen (vgl. Blumenthal 2005, S. 1166).

Diese Definition weist auf zentrale Kategorien der Governance-Analyse im Bildungssystem hin: Im Zentrum steht die Untersuchung sozialer Steuerung oder Regulierung, die als Frage der *Handlungskoordination*, der wechselseitigen Handlungsanpassung, des „Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren“ (Benz 2004a, S. 25) verstanden wird. „Analytisch betrachtet wird mit Governance der Regelungsaspekt in komplexen Strukturen bezeichnet“ (ebd., S. 17). Dazu müssen verschiedene Modi der Handlungskoordination unterschieden werden: Während in der politikwissenschaftlichen Forschung zunächst auf institutionelle Regelungsmechanismen, wie Staat, Markt, Netzwerk und Gemeinschaft (vgl. Pierre/Peters 2000, S. 17ff.; Benz 2004a, S. 20) rekurriert wurde, gibt es in der Zwischenzeit ergänzend vielfältigere, an die jeweiligen Analyseebenen und -felder angepasste Kategorienvorschläge (vgl. z.B. Lange/Schimank 2004, S. 20).

In Anerkennung der Schwierigkeit, zwischen Steuerungssubjekten und -objekten klar zu trennen, geht die Governance-Perspektive von einer *Vielzahl beteiligter Akteurinnen, Akteure und Akteurkonstellationen* bei gesellschaftlichen Regulationsprozessen aus. Dabei sind zunächst überindividuelle, „soziale“ oder „korporative“ Akteure gemeint. Diese sind „composite actors“, Konstellationen individueller Akteurinnen und Akteure, die durch „Zusammenhandeln“ (vgl. Fend 2006) entstehen und selbst schon das Ergebnis einer „Handlungskoordination“ sind. Akteurinnen und Akteure wirken – bewusst oder unbewusst – in ihrem Handeln so zusammen, dass es aus der Beobachterperspektive erscheint, als verfolgten sie eine gemeinsame Zielsetzung. Die Handlungskoordination solcher „Akteurkonstellationen“ kann sowohl explizit aus Verhandlungen (typisch für „korporative Akteure“) als auch implizit aufgrund gemeinsamer Deutungsmuster und wechselseitiger Beobachtung (typisch für „kollektive Akteure“ im Sinne sozialer Bewegungen) entstanden sein (vgl. Schimank 2002, S. 306ff.).

In ihrem Handeln stützen sich Akteurinnen und Akteure auf *Institutionen*, auf *institutionalisierte Regelsysteme*. Solche Regeln sollen Akteurinnen und Akteuren in prinzipiell unsicheren gesellschaftlichen Situationen eine gewisse Erwartungs- und Entscheidungssicherheit und damit relativ zielorientiertes und „ökonomisches“ Handeln bei der gesellschaftlichen Aufgabe der Interdependenzbewältigung ermöglichen (vgl. Schimank 2007, S. 174). Solche Institutionen sind gleichermaßen sowohl vorausgesetzter Kontext des Handelns als auch Gegenstand von formellen und informellen Gestaltungsbemühungen der Akteurinnen und Akteure. In der Governance-Perspektive werden diese sozialen Institutionen auch zum zentralen Erklärungsgegenstand, weil in ihnen wesentliche Angebote zur Handlungskoordination „aufbewahrt“ werden. Der Begriffskern analytischer Governance-Ansätze „lässt somit einerseits eine deutliche institutionalistische Prägung erkennen,

enthält aber auch Anknüpfungspunkte für akteursorientierte Zugänge, insofern als Steuern bzw. Koordinieren weiterhin als intentionales Handeln gedacht werden soll“ (Blumenthal 2005, S. 1167). Die Akteurs-/Prozessperspektive wird ebenso wie die Strukturperspektive als wichtig für die Erklärung der in Frage stehenden Phänomene angesehen (vgl. Altrichter 2015, S. 38f.).

Die Einsicht, dass „oberhalb“ und „unterhalb“ des nationalstaatlichen Regulierungsakteurs ebenfalls Steuerung geschieht, hat die Annahme eines *Mehrebenencharakters* von gesellschaftlicher Steuerung vorbereitet, die offensichtlich auch für das Bildungswesen relevant ist (vgl. Kussau/Brüsemeister 2007, S. 31ff.). Mehrebenensysteme entstehen immer dann, wenn bei gesellschaftlicher Gestaltung Grenzen zwischen Organisationen, aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft überschritten werden müssen, „wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen“ (Benz 2004b, S. 127).

Schließlich scheint die Idee der *Mischung oder der hybriden Formen* ein zentrales Motiv der Governance-Perspektive zu sein. Prozesse, die unterschiedlichen Logiken der Handlungskoordination folgen, koexistieren nicht nur „nebeneinander“, sondern greifen oft ineinander und sind kausal aufeinander bezogen (vgl. Mayntz 1998/2009, S. 23f.). Der Anspruch der Governance-Analyse ist es, diesen Sachverhalt nicht bloß zu konstatieren, sondern die Feinstruktur dieser „Mischungen“, dieser hybriden Formen der Handlungskoordination, kategorial und empirisch zu erfassen.

Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren, Mehrebenencharakter, Erfassung hybrider Mischungen – diese Themen deuten an, dass der gegenstandsbezogene Anspruch des Governance-Ansatzes nicht gerade bescheiden ist: Die (offenbar steigende) *Komplexität von Gesellschaft wie von Bildungssystemen* soll durch Forschung umfassender als bisher thematisiert werden. Auf der anderen Seite sind die theoriebezogenen Ansprüche des Ansatzes deutlich geringer. Allenthalben findet man die Weigerung, die kategorialen Bemühungen als Disziplin, als „Governance-Theorie“ bezeichnet zu sehen; stattdessen soll sie „*Perspektive*“ oder „*Betrachtungsweise*“ genannt werden: „Mit Betrachtungsweise ist nicht eine genaue Definition des Begriffs gemeint, sondern es sind die Aspekte angesprochen, auf die dieser Begriff die Aufmerksamkeit dessen lenkt, der sich mit der Wirklichkeit in systematischer Weise beschäftigt.“ (Benz 2004a, S. 19)

Diese vorsichtige Selbstpositionierung harmoniert mit dem Versuch,

„die impliziten Annahmen eines Großteils der Forschung zu Governance möglichst gering zu halten, um so ein auf verschiedenste Konstellationen anwendbares Instrumentarium zu erhalten. Governance als Forschungsperspektive erhebt nicht den Anspruch, eine Theorie der Gesellschaft oder staatlichen Handelns für

das 21. Jahrhundert zu formulieren, sondern versteht sich als ‚organising framework‘ (Stoker 1998, S. 18), das mit verschiedenen Theorieansätzen kompatibel ist.“ (Blumenthal 2005, S. 1166; vgl. auch Ball 1997, S. 43)

Die relative Offenheit für spezifischere Theorien ist eine „Stärke“ des Ansatzes, wenngleich er natürlich auch bestimmte theoretische Affinitäten aufweist und bestimmte Blick- und Fragerichtungen nahelegt (vgl. Benz 2004a, S. 27).

3. Forschungsstrategien und -methoden

Welche theoretischen und empirischen Vorgehensweisen entsprechen den Ansprüchen der Educational-Governance-Forschung? Nachfolgend sollen zentrale Punkte ihres Forschungsverständnisses vorgestellt und am Beispiel der Analyse der Implementation von Bildungsstandards erläutert werden. Bildungsstandards stellen eines der wesentlichen neuen Elemente dar, die im Zuge der Umformung der Steuerungsmodelle in den letzten 15 Jahren auf allen Bildungsstufen (zumindest in Deutschland und Österreich) eingeführt worden sind. Damit soll beispielhaft ein praktisches „Governance-Modell“ mit Hilfe des „Analyseansatzes Educational Governance“ untersucht werden. Die beschriebenen methodischen Herangehensweisen sind idealtypisch, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, zu verstehen (vgl. Altrichter/Maag Merki 2016b).

- 1) *Governance-Studien beziehen unterschiedliche theoretische Ansätze in die eigenen Analysen mit ein. Sie sind damit für verschiedene sozialwissenschaftliche Theorieansätze offen. Allerdings zeichnet sich die Governance-Perspektive durch einen Satz von gemeinsamen Bestimmungsstücken aus, die die Aufmerksamkeit von Forscherinnen und Forschern auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit lenken und „kategoriale Brücken“ zwischen verschiedenen Einzeluntersuchungen ermöglichen.*

Die Analyse der Implementation von Bildungsstandards kann nicht ohne den Einbezug unterschiedlicher Theorietraditionen erforscht werden. Die Einführung von Bildungsstandards fokussiert zwar zentral die Individualebene, nämlich die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler; aufgrund der Komplexität der Umsetzung dieses neuen Steuerungselementes (vgl. Klieme et al. 2003) sind aber die Unterrichtsebene, die Schulebene und die Makroebene ebenfalls betroffen. Um die Regelungs- und Steuerungsprozesse sowie die Effekte dieser Steuerungsreform angemessen zu untersuchen, sind unterschiedliche Theoriebezüge notwendig, mit denen die Kernelemente einer Educational-Governance-Forschung (z.B. Handlungskoordination, Akteurinnen und Akteure, Mehrebenensystem, transintentionale Wirkungen) fokussiert werden können.

Zunächst kann die Effektivität der Einführung daran gemessen werden, inwiefern es gelingt, die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler klassen- und schulübergreifend zu erfassen und zu beurteilen. Hierzu dienen *Kompetenzmodelle* als Folie für die Identifikation der Stärken und Schwächen der Schülerinnen und Schüler. Nebeneffekte der Neuerung können beispielsweise durch Rückgriff auf Kategorien von *Schultheorien* und auf empirische Ergebnisse der *Implementationsforschung* beobachtet werden. Langfristig interessiert zudem, inwiefern die Kompetenzen über mehrere Jahre verbessert und der Unterricht der Lehrpersonen kompetenzorientiert gestaltet werden können. Dies kann unter Rückgriff auf *Unterrichtsqualitätsmodelle* untersucht werden, da diese zentrale Indikatoren für die Identifikation eines kompetenzorientierten Unterrichts zur Verfügung stellen. Aufgrund der Rückmeldungen, die die Schulen und Lehrpersonen im Rahmen der vergleichenden Kompetenzmessungen erhalten, können zudem *Theorien der Unterrichtsentwicklung, der Professionalisierung oder der Schulentwicklung* hilfreich sein, um die intendierten und transintentionalen Effekte erfassen zu können. Über *akteurszentrierte* und *institutionalistische Ansätze* (Neo-Institutionalismus, Akteurs- und Handlungstheorien) wird es zudem möglich sein, die Koordinationsleistungen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Mehrebenensystem zu untersuchen.

- 2) *„Politik“ oder die Gestaltung sozialer Ordnung und sozialer Leistungen tritt in unterschiedlichen Manifestationsformen auf, die alle für das Verständnis von Steuerungs- und Gestaltungsgeschehen interessant sind und daher von Governance-Studien thematisiert werden müssen.*

Um etwas über die Gestaltung sozialer Ordnungen und sozialer Leistungen bzw. die Prozesse und Wirkungen der Einführung von Bildungsstandards erfahren zu können, sind unterschiedliche Datenquellen als Manifestationsformen einzubeziehen. So interessieren beispielsweise *normative Regelsysteme* zu den gewünschten Wirkungen von Bildungsstandards oder *Umsetzungsvorgaben* für Lehrpersonen und Schulen, die *Handlungen und Transaktionen* zwischen den Lehrpersonen des gleichen Faches oder unterschiedlicher Fächer, Fachgremien, die die Bildungsstandards für die *Aus- und Weiterbildung* aufbereiten, *Unterrichtspraktiken* in Fächern, die mit bzw. nicht mit Bildungsstandards überprüft werden, *Orientierungen, Einstellungen oder Perspektiven* der verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Bildungswesen oder kurz- und längerfristige Veränderungen in der *Interaktion* zwischen Lehrprofession, Schulaufsicht und Schuladministration.

- 3) *Governance-Studien müssen sich sowohl mit Akteurinnen und Akteuren als auch mit Strukturen befassen.*

Damit wird deutlich, dass Bildungsstandards im Kontext neuer Steuerungsmodelle nur dann in ihrer Komplexität erfasst werden können, wenn zum einen die Strukturen, beispielsweise *Vorgaben, Lehrpläne, Ressourcen, Aus- und Weiterbil-*

dungskonzepte und formale Rechenschaftssysteme, zum andern die Akteurinnen und Akteure, zunächst die *Schulleitungen, Lehrpersonen, Schülerinnen und Schüler, Eltern und Behörden* in den Fokus der Analysen gelangen. Interessant dabei ist aber auch, weitere, bislang weniger häufig untersuchte Akteursgruppen zu berücksichtigen, so beispielsweise Lehrerverbände, Elternvertretungen, politische Verbände (siehe hierzu als Beispiel für Lehrplanreformen Bosche/Lehmann 2014) und ihre Handlungen, Orientierungen, Perspektiven oder Einflusswege. Besonders interessieren die *Interdependenzen* zwischen den Akteurinnen und Akteuren und jene mit den entsprechenden Strukturen, da anzunehmen ist, dass nicht nur generelle Prozesse und Effekte zu finden sind, sondern dass diese auch in Abhängigkeit von ihrer Situationsspezifität variieren.

- 4) *Governance-Analysen unterscheiden zwischen Beobachter- und Teilnehmerperspektiven und beziehen diese systematisch aufeinander.*

Bei der Untersuchung der Implementation von Bildungsstandards kann zum einen unter Berücksichtigung einer Teilnehmerperspektive eine *systematische Analyse des Alltagswissens, der Orientierungen, der Diskurse oder Handlungsstrategien der Akteurinnen und Akteure* erfolgen. Woran orientieren sich Lehrpersonen im Umgang mit Bildungsstandards? Wie übersetzen sie die Vorgaben in ihren Unterricht? Wie agieren sie im Rahmen von Fachkollegien? Welche Konsequenzen ziehen Schulleitungen und Lehrpersonen aus den Resultaten von vergleichenden Prüfungen zur Erfassung der in den Bildungsstandards definierten Kompetenzen? Damit soll eine „Rekonstruktion der gesellschaftlichen Wirklichkeit aus der Perspektive der handelnden Subjekte in hermeneutisch-interpretativer Einstellung“ (Osterloh/Grand 1997, S. 357) geleistet werden.

Zum anderen gehen Governance-Analysen über die Rekonstruktion der Teilnehmerperspektiven hinaus, indem sie *latente Strukturen oder implizite, handlungspraktische Orientierungsmuster* herausarbeiten, die erst in einer weitergehenden Analyse unter Berücksichtigung einer Metaperspektive deutlich werden. So können, wie dies beispielsweise Asbrand (2014) beschreibt, Orientierungen an bestimmte Kontexte, d.h. die konjunktiven Erfahrungsräume, zurückgebunden werden, was erlaubt, intendierte und nicht intendierte Wirkungen von Bildungsstandards zu beschreiben. Diese Beobachterperspektive kann als kritische Instanz Orientierungshilfen für das Verstehen sozialer Ordnungen und ihrer Transformation zur Verfügung stellen.

- 5) *Governance-Studien dürfen keinen engen Fokus wählen, sondern müssen Politiken in ihrem Kontext und ihrer historischen Bedingtheit untersuchen.*

Wie die internationale Diskussion zeigt, unterscheidet sich die Konzeption „Bildungsstandards“ im internationalen Vergleich deutlich (vgl. Klieme et al. 2003).

Darüber hinaus sind Bildungsstandards oftmals *nur ein Element in einem umfassenden Steuerungsmodell*, wobei verschiedene Studien zeigen, dass der bildungspolitische Kontext und das entsprechende Rechenschaftssystem, beispielsweise, inwiefern die Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen und Schulen gravierende Konsequenzen zu befürchten haben, falls die entsprechenden Zielvorgaben nicht erreicht werden („High-Stakes-Systeme“), die Prozesse der Umsetzung sowie die Wirkungen von Bildungsstandards beeinflussen (vgl. Maag Merki 2016). Die Untersuchung von Prozessen und Wirkungen von Bildungsstandards sollte somit *in Abhängigkeit vom gesellschaftlichen, bildungspolitischen und historischen Kontext* erfolgen; andernfalls ist die Validität der Ergebnisse eingeschränkt, und die Ergebnisse sind nur für eine spezifische Situation, nicht aber situations- und kontextübergreifend gültig. Die Ergebnisse der Analysen von Bildungsstandards in Deutschland, in den USA oder in England sind somit nur bedingt vergleichbar, da neben der konkreten Umsetzung die entsprechenden Bildungssysteme historisch und in ihrem kulturellen und politischen Kontext unterschiedlich sind.

- 6) *Governance-Studien müssen sowohl die Ebene politischer Proklamation und Legitimation als auch jene tatsächlicher Handlung und ihrer Wirkungen in den Blick nehmen und zueinander in Beziehung setzen.*

Bei der Analyse der Implementation von Bildungsstandards sind sowohl die *politisch kommunizierten Erwartungen und Zielvorgaben*, wie sie beispielsweise von der Kultusminister-Konferenz in Deutschland¹ proklamiert werden, in den Blick zu nehmen als auch die konkret in der Praxis festgestellten (Nicht-)Veränderungen, Problemzonen oder divergenten Umsetzungsformen. Educational-Governance-Analysen gehen damit über eine „reine“ Implementationsforschung hinaus, *indem theoretisch fundiert auch das politisch nicht Erwartete* untersucht wird. So zeigen verschiedene Befunde, dass die Einführung von Bildungsstandards oder zentralen Abschlussprüfungen kaum „evidenzbasiert“ erfolgte, sondern hauptsächlich einer politischen Agenda folgte (vgl. Tillmann et al. 2008). Zudem sind bei der Umsetzung verschiedene Problemzonen aufgetaucht, die bei der Proklamation der Schulreform nur bedingt eingerechnet worden sind, so beispielsweise die Schwierigkeiten, die sich für Schulen und Lehrpersonen ergeben, aus den Ergebnissen von Vergleichsstudien zu lernen, Konsequenzen für ihre eigene schulische Praxis festzulegen und diese erfolgreich umzusetzen (vgl. Altrichter/Moosbrugger/Zuber 2016).

- 7) *Governance-Studien untersuchen Handlungen von Akteurinnen und Akteuren in sozialen Systemen mit dem Ziel, normative Konzepte mit den empirisch erfassten Wirkungen und Umsetzungsmodi zu konfrontieren sowie Wissen über die Implikationen von Koordinationskonstellationen zur Verfügung zu stellen, das es er-*

1 Vgl. URL: <http://www.kmk.org/bildung-schule/qualitaetssicherung-in-schulen/bildungsstandards/ueberblick.html>; Zugriffsdatum: 14.07.2015.

laubt, begründete Vorschläge für die Gestaltung solcher Konstellationen im Feld zu formulieren.

Damit können Ergebnisse aus Educational-Governance-Analysen zum einen dazu dienen, *deskriptiv Umsetzungsmodi, Implementationsprozesse sowie positive, negative, intendierte und nicht-intendierte Wirkungen herauszuarbeiten*. Zum andern lassen sich aber auch *Risikokonstellationen oder im Gegensatz dazu Bedingungen für eine zieladäquate Umsetzung von Bildungsstandards identifizieren*. So zeigen verschiedene Befunde, dass die bereits oben erwähnten „High-Stakes-Systeme“ kaum einen funktionalen Kontext für produktive Schul-, Unterrichts- und Lernentwicklungen darstellen, sondern die Ziele (z.B. Kompetenzentwicklung für alle Schülerinnen und Schüler) vor allem dann erreicht werden könnten, wenn ein umfassendes Set an schulexternen und schulinternen Rahmenbedingungen implementiert wäre (vgl. Maag Merki 2016). Der Educational-Governance-Forschungsansatz proklamiert somit nicht ein neues Steuerungsmodell, stellt aber den verschiedenen an praktischer Steuerung beteiligten Akteurinnen und Akteuren *Wissen über die Implikationen von Koordinationskonstellationen in spezifischen Kontexten und kritische Punkte ihrer Prozessgestaltung zur Verfügung*.

- 8) *Governance-Studien untersuchen die Fragen der Gestaltung und Leistung des Bildungssystems mittels empirischer Verfahren, wobei*
- 9) *unterschiedliche Forschungsstrategien und -methoden eingesetzt werden.*

Die Erforschung von Bildungsstandards mit Mitteln der Governance-Forschung ist *eine dezidiert theoretische wie auch empirische*. Sie kann nur dann differenziert und ihrer Komplexität entsprechend valide erfolgen, wenn unter Berücksichtigung einer *interdisziplinären Perspektive unterschiedliche methodische Verfahren*, quantitative wie qualitative Forschungsansätze, Querschnitt- und Längsschnittstudien, Selbstbeschreibungen wie auch performanznahe Verfahren, unter Berücksichtigung *multiperspektivischer* (Schulen, Lehrpersonen, Behörden, Verbände etc.) wie auch *multidimensionaler Kriterien* (Kompetenzentwicklung, Unterrichtsqualität, Organisationsentwicklung etc.) herangezogen werden. Methodische Monokulturen sind aus Sicht der Educational-Governance-Forschung ebenso wenig ertragreich wie die Eingrenzung auf wenige „richtige“ Aspekte, die anscheinend wesentlicher sind als andere.

4. Ausblick

Allen eben genannten Kriterien gleichzeitig in einer Forschungsstudie genügen zu wollen, wäre wohl ein „ungesunder“ Anspruch an sich selbst und andere. Wiewohl die zuvor genannten Ansprüche ein besseres Verständnis von Governance-

Phänomenen versprechen und zur Weiterentwicklung von Forschungsstrategien herangezogen werden sollten, werden sie kaum in ihrer Gesamtheit von Einzelstudien zu erfüllen sein. Aus dem ergibt sich, dass mit den zuvor diskutierten Überlegungen weniger Kriterien für Einzelstudien, sondern letztlich *Ansprüche an einen Governance-Diskurs* formuliert sind. Seine Aufgabe ist es u.a., Beziehungen zwischen verschiedenen Ansätzen und Studien herzustellen, Forschungslücken zu identifizieren oder Anforderungen an zukünftige Forschungen zu beschreiben.

Der beschriebene Educational-Governance-Ansatz kann aus unserer Sicht aufgrund der theoretischen wie auch methodischen Konzeption einen Beitrag für die Erforschung des Bildungswesens leisten. Der auch immer wieder kritisierte breite Fokus dieses Ansatzes erfährt insofern eine Eingrenzung, als es eine Beschränkung auf zentrale Merkmale (Mehrebenensystem, Handlungskoordinationen von Akteurinnen und Akteuren etc.) gibt und nicht „Alles und Jedes“ unter der Flagge *Educational-Governance-Forschung* zu subsumieren ist. Dennoch ist es das Ziel zukünftiger Forschung, den Begriff weiter zu schärfen und ihn gegenüber anderen Konzepten abzugrenzen. Zudem wird es notwendig sein, das analytische Verständnis eines Educational-Governance-Ansatzes gegenüber einer normativen Vorstellung von einer „good“ Governance immer wieder deutlich herauszuarbeiten und einer möglichen Gefahr, als Teil des Wissenschaftssystems immer wieder auch als Teil des zu untersuchenden sozialen Systems wahrgenommen zu werden, entgegenzuarbeiten. So hat die Educational-Governance-Forschung systematisch auch ihre eigene Rolle – beispielsweise welche Fragestellungen in den Blick genommen und welche anderen vermieden werden – in regelmäßigen Abständen in Metaanalysen zu untersuchen. Aus einer methodischen Perspektive bleibt die Weiterentwicklung des methodischen Repertoires eine weitere zentrale „Baustelle“ (vgl. Maag Merki/Langer/Altrichter 2014). So besteht die Gefahr, dass durch die Nutzung der immer wieder gleichen Verfahren, beispielsweise standardisierter Fragebogenerhebungen oder Interviewstudien, gewisse Prozesse, Handlungs- und Interpretationsmuster im Dunkeln bleiben. Ebenso sind Verbindungen zum nicht deutschsprachigen Diskurs über Governance-Transformationen derzeit noch spärlich und wurden erst in letzter Zeit gezielt gesucht (vgl. Altrichter 2010; Kuhlee/van Buer/Winch 2015). Damit bleibt die Zukunft interessant, und es ist zu hoffen, dass die Auseinandersetzung mit dem Educational-Governance-Forschungsansatz in der *Scientific Community* verstärkt und kritisch fortgeführt wird.

Anmerkung

Einige der Argumente dieses Beitrags wurden früher schon in Altrichter und Maag Merki (2016b) sowie Altrichter (2015) in ausführlicherer Form zur Diskussion gestellt.

Literatur

- Altrichter, H. (2010): Theory and Evidence on Governance: Conceptual and Empirical Strategies of Research on Governance in Education. In: *European Educational Research Journal* 9, H. 2, S. 147-158.
- Altrichter, H. (2015): Governance – Steuerung und Handlungskoordination bei der Transformation von Bildungssystemen. In: Abs, H.J./Brüsemeister, T./Schemmann, M./Wissinger, J. (Hrsg.): *Governance im Bildungssystem – Analysen zur Mehrebenenperspektive, Steuerung und Koordination*. Wiesbaden: Springer VS, S. 21-63.
- Altrichter, H./Brüsemeister, T./Heinrich, M. (2005): Merkmale und Fragen einer Governance-Reform am Beispiel des österreichischen Schulwesens. In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 30, H. 4, S. 6-28.
- Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.) (2007): *Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS.
- Altrichter, H./Heinrich, M. (2007): Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In: Altrichter, H./Brüsemeister T./Wissinger, J. (Hrsg.): *Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS, S. 55-103.
- Altrichter, H./Maag Merki, K. (Hrsg.) (2010): *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: Springer VS.
- Altrichter, H./Maag Merki, K. (Hrsg.) (2016a): *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: Springer VS.
- Altrichter, H./Maag Merki, K. (2016b): Steuerung der Entwicklung des Schulwesens. In: Dies. (Hrsg.): *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: VS, S. 1-27.
- Altrichter, H./Moosbrugger, R./Zuber, J. (2016): Schul- und Unterrichtsentwicklung durch Datenrückmeldung. In: Altrichter, H./Maag Merki, K. (Hrsg.): *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: VS, S. 235-277.
- Asbrand, B. (2014): Die dokumentarische Methode in der Governance-Forschung. Zur Rekonstruktion von Rekontextualisierungsprozessen. In: Maag Merki, K./Langer, R./Altrichter, H. (Hrsg.): *Educational Governance als Forschungsperspektive. Strategien, Methoden, Ansätze*. Wiesbaden: VS, S. 183-205.
- Ball, S.J. (1997/2006): What is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes. In: Ders. (Hrsg.): *Education Policy and Social Class*. London: Routledge, S. 43-53.
- Benz, A. (2004a): Governance: Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Ders. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS, S. 11-28.
- Benz, A. (2004b): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In: Ders. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS, S. 125-146.
- Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.) (2007): *Governance – Ein Handbuch*. Wiesbaden: VS.
- Berkemeyer, N. (2009): *Die Steuerung des Schulsystems. Theoretische und praktische Explorationen*. Wiesbaden: VS.
- Blumenthal, J. von (2005): Governance – eine kritische Zwischenbilanz. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 15, H. 4, S. 1149-1180.
- Bosche, A./Lehmann, L. (2014): Governance und die Suche nach Regelungsmechanismen. Methodologische Implikationen eines Forschungsansatzes. In: Maag Merki, K./Langer, R./Altrichter, H. (Hrsg.): *Educational Governance als Forschungsperspektive. Strategien, Methoden, Ansätze*. Wiesbaden: Springer VS, S. 237-257.

- Brückner, Y./Tarazona, M. (2010): Finanzierungsformen, Zielvereinbarung, New Public Management, Globalbudgets. In: Altrichter, H./Maag Merki, K. (Hrsg.): Handbuch Neue Steuerung im Schulwesen. Wiesbaden: VS, S. 81-109.
- Brüsemeister, T. (2004a): Schulische Inklusion und neue Governance. Münster: Monsenstein & Vannerdat.
- Brüsemeister, T. (2004b): Das andere Lehrerleben. Lehrerbiographien und Schulmodernisierung in Deutschland und in der Schweiz. Bern: Haupt.
- de Boer, H./Enders, J./Schimank, U. (2007): On the Way Towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In: Jansen, D. (Hrsg.): New Forms of Governance in Research Organisations. Dordrecht: Springer, S. 137-152.
- Fend, H. (2006): Neue Theorie der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen. Wiesbaden: VS.
- Fend, H. (2008): Schule gestalten. Wiesbaden: VS.
- Klieme, E./Avenarius, H./Blum, W./Döbrich, P./Gruber, H./Prenzel, M./Vollmer, H.J. (2003): Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Kühn, S.M. (2010): Steuerung und Innovation durch Abschlussprüfungen? Wiesbaden: VS.
- Kuhlee, D./van Buer, J./Winch, C. (Hrsg.) (2015): Governance in der Lehrerbildung: Analysen aus England und Deutschland/Governance in Initial Teacher Education: Perspectives on England and Germany. Wiesbaden: Springer VS.
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007): Governance, Schule und Politik zwischen Antagonismus und Kooperation. Wiesbaden: VS.
- Lange, S./Schimank, U. (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. In: Dies. (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden: VS, S. 9-46.
- Maag Merki, K. (2016): Theoretische und empirische Analysen der Effektivität von Bildungsstandards, standardbezogenen Lernstandserhebungen und zentralen Abschlussprüfungen. In: Altrichter, H./Maag Merki, K. (Hrsg.): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: VS, S. 151-181.
- Maag Merki, K./Langer, R./Altrichter, H. (2014): Educational Governance als Forschungsperspektive. Strategien. Methoden. Ansätze. Wiesbaden: Springer VS.
- Mayntz, R. (1998/2009): New Challenges to Governance Theory. In: Ders. (Hrsg.): Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Frankfurt a.M.: Campus, S. 13-27.
- Mayntz, R. (2001/2009): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In: Ders. (Hrsg.): Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Frankfurt a.M.: Campus, S. 29-40.
- Mayntz, R. (2005/2009): Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Ders. (Hrsg.): Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Frankfurt a.M.: Campus, S. 41-52.
- Osterloh, M./Grand, S. (1997): Die Theorie der Strukturierung als Metatheorie der Organisation? In: Ortmann, G./Sydow, J./Türk, K. (Hrsg.): Theorien der Organisation. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 355-359.
- Pierre, J./Peters, B.G. (2000): Governance, Politics and the State. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Preuß, B. (2012): Hochbegabung, Begabung und Inklusion. Schulische Steuerung im Mehrebenenensystem. Wiesbaden: VS.
- Rürup, M. (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländervergleich. Wiesbaden: VS.

- Rürup, M./Fuchs, H.-W./Weishaupt, H. (2010): Bildungsberichterstattung – Bildungsmonitoring. In: Altrichter, H./Maag Merki, K. (Hrsg.): Handbuch Neue Steuerung im Schulwesen. Wiesbaden: VS, S. 377-401.
- Schiene, C./Schimank, U. (2007): Research Evaluation as Organisational Development. The Work of the Academic Advisory Council in Lower Saxony (FRG). In: Whitley, R./Gläser, J. (Hrsg.): The Changing Governance of the Sciences. Dordrecht: Springer, S. 171-190.
- Schimank, U. (2002): Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. Weinheim: Juventa.
- Schimank, U. (2005): Die akademische Profession und die Universitäten: „New Public Management“ und eine drohende Entprofessionalisierung. In: Klatetzki, T./Tacke, V. (Hrsg.): Organisation und Profession. Wiesbaden: VS, S. 143-164.
- Schimank, U. (2007): Neoinstitutionalismus. In: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS, S. 161-175.
- Schimank, U. (2009): Planung – Steuerung – Governance: Metamorphosen politischer Gesellschaftsgestaltung. In: Die Deutsche Schule 101, H. 3, S. 231-239.
- Stoker, G. (1998): Governance as Theory: Five Propositions. In: International Social Science Journal 50, S. 17-28.
- Tillmann, K.-J./Dederig, K./Kneuper, D./Kuhlmann, C./Nessel, I. (2008): PISA als bildungspolitisches Ereignis. Fallstudien in vier Bundesländern. Wiesbaden: VS.
- von Kopp, B. (2007): ‚New Governance‘, gesellschaftlicher Wandel und civil society: Steuerung von Schule im Kontext von Paradoxien und Chancen. In: Trends in Bildung – international (TiBi) 15. URL: http://www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi15_kopp.pdf; Zugriffsdatum: 01.07.2010.

Katharina Maag Merki, Prof. Dr., geb. 1964, Professorin für Pädagogik mit dem Schwerpunkt „Theorie und Empirie schulischer Bildungsprozesse“, Universität Zürich.

Anschrift: Institut für Erziehungswissenschaft, Freiestraße 36, 8032 Zürich, Schweiz
E-Mail: kmaag@ife.uzh.ch

Herbert Altrichter, o.Univ.-Prof. Dr., geb. 1954, Professor für Pädagogik und Pädagogische Psychologie, Johannes Kepler Universität Linz.

Anschrift: Institut für Pädagogik und Psychologie, Abteilung für Pädagogik und Pädagogische Psychologie, Altenberger Straße 69, 4040 Linz, Österreich
E-Mail: herbert.altrichter@jku.at