
Governance – Steuerung und Handlungscoordination bei der Transformation von Bildungssystemen

Herbert Altrichter

Die neuere Entwicklung der Bildungssysteme der entwickelten Länder, und insbesondere der deutschsprachigen Schulsysteme seit Anfang der 1990er Jahre, wird oft als eine Veränderung der Art und Weise ihrer gesellschaftlichen „Steuerung“ oder „Governance“ beschrieben. Im Zuge dessen hat sich in den letzten Jahren ein Zweig der Bildungsforschung etabliert, der die Governance-Begrifflichkeit aus Politik- und anderen Sozialwissenschaften aufnimmt und für die Erforschung und Analyse der Transformationen in den Bildungssystemen nutzen will.

Im folgenden Beitrag soll zunächst der Herkunft des Konzepts „Governance“ nachgespürt, sein begriffliches „Erbe“ geklärt und dessen Tauglichkeit für die Analyse von Veränderungen in Bildungssystemen diskutiert werden. Sodann werden in Kap. 2 die Rezeption des Konzepts in der Bildungsforschung angesprochen, eine Arbeitsdefinition und einige zentrale Kategorien, die bei Governance-Analysen Verwendung finden (sollen), vorgeschlagen. Schließlich werden aktuelle Gegenstände und möglicher Erkenntnisgewinn durch Governance-Forschung in Kap. 3 an zwei Beispielen diskutiert. Abschließend werden einige Perspektiven für die weitere Entwicklung der Governance-Forschung zur Diskussion gestellt.¹

1 Entwicklung und Bedeutung des Governance-Konzepts

In der gegenwärtigen sozialwissenschaftlichen Diskussion ist „governance“ ein „anerkannt uneindeutiger Begriff“ (Blumenthal 2005, S. 1150), der zudem der

1 Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um eine überarbeitete und aktualisierte Version einer Expertise für die Akademien der Wissenschaften Schweiz, die als Altrichter (2011) erschienen ist. Für hilfreiche Rückmeldungen geht mein Dank an Thomas Brüsemeister.

deutschen Alltagssprache unbekannt ist. Das Wort „governance“ hat allerdings eine jahrhundertealte Geschichte in der englischen Sprache (bzw. „gouvernance“ in der französischen), wobei „governance“ und „government“ „weitgehend als Synonyme“ betrachtet wurden (vgl. Blumenthal 2005, S. 1150f.). In Webster's Revised Unabridged Dictionary von 1913 wird „governance“ mit „exercise of authority; control; government; arrangement“² übersetzt; auch in modernen nicht-wissenschaftlichen, einsprachigen Internet-Wörterbüchern scheinen ähnliche Bedeutungen auf, z. B. auf „dictionary.com“ die folgenden:

- „1. government; exercise of authority; control.
2. a method or system of government or management.“³

In der englischsprachigen politikwissenschaftlichen Literatur findet sich noch „ein älterer Gebrauch von Governance als Synonym für Regieren im Sinne des Prozessaspekts von Government und als Direktübersetzung des deutschen Konzepts von Steuerung“ (Blumenthal 2005, S. 1151; vgl. auch Mayntz 2005/2009, S. 45). In der aktuellen wissenschaftlichen Literatur gewinnt der Begriff jedoch gerade in seiner Abgrenzung von „government“ Kontur:

„Während Government auf den Bereich des formalen Entscheidens innerhalb der Verfassungsinstitutionen zielt und in erster Linie die einseitige staatliche Steuerung vorrangig durch Setzung verbindlichen Rechts impliziert, weist Governance auf ein Zusammenspiel verschiedener staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure hin, das in unterschiedlicher Ausprägung auftritt, in der Regel jedoch eine Komponente der Verständigung oder des Verhandelns aufweist. Der zentrale Unterschied liegt dabei weniger in den Ergebnissen als vielmehr in der Ausgestaltung des Prozesses (...).“ (Blumenthal 2005, S. 1151)

1.1 Begriffsgeschichte

Aus welchen Gründen und in welchen Schritten hat sich „Governance“ als ein fachwissenschaftlicher Begriff entwickelt (vgl. Bentz 2004a; Blumenthal 2005; Mayntz 2009)? Benz (2004a, S. 16ff.) sieht erste Ansätze des heutigen Begriffsverständnisses im ökonomischen Transaktionskostenansatz, der an der Erklärung von „Irregularitäten“ in wirtschaftlichen Transaktionen ansetzt. Für Coase (1937) war die Existenz von Unternehmen, von nicht-marktförmigen, „bürokratischen“ Institutionen inmitten von Märkten dadurch erklärbar, dass manche der wirt-

2 vgl. <http://www.babylon.com/define/40/online-english-dictionary.html>; 28.5.2013.

3 vgl. <http://dictionary.reference.com/browse/governance>; 28.5.2013.

schaftlichen Transaktionen „innerhalb hierarchischer Unternehmensstrukturen kostengünstiger zu bewerkstelligen sind als auf Märkten“ (Schimank 2007c, S. 166). Offenbar kann die ‚unsichtbare Hand‘ des Marktes nicht alle wirtschaftlichen Koordinationsprobleme lösen. Vielmehr braucht der Markt zu seiner Funktionsfähigkeit ein Regelsystem, das in wesentlichen Teilen durch Politik bestimmt und durch die Durchsetzungsmacht des Staates abgesichert ist. Augenscheinliche Beispiele sind Eigentumsrechte und die rechtliche Durchsetzbarkeit von fairen Tauschregeln (vgl. Benz 2004a, S. 16).

„Governance“ meint in diesem Sinn die „Existenz von Regeln und die Art und Weise der Regeldurchsetzung im Wirtschaftsprozess“ (Benz 2004a, S. 16). Für Williamson (1996, S. 11) ist Governance „an exercise in assessing the efficacy of alternative modes (means) of organization“ (vgl. Lütz 2004 für Governance-relevante Ansätze in der Ökonomie); der Blick fällt mithin auf *Modi der Koordination*. Während Williamson dabei v. a. an Markt und Hierarchie als alternative Koordinationsmöglichkeiten dachte, wurden bald andere Koordinationsformen diskutiert, sodass der Begriff Governance „alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination“ (Mayntz 2005/2009, S. 45) bezeichnete.

Im Bereich der Politik setzt die Karriere des Begriffes „Governance“ Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre ein (z. B. wird in einem Bericht der Weltbank eine „crisis in governance“ diagnostiziert; vgl. Blumenthal 2005, S. 1152). Sie ist verständlich als ein zunehmender Zweifel an einer Theorie politischer Steuerung – oder: des Regierens –, die sich auf die formal entscheidungsberechtigten Spitzen des Systems konzentrierte und deren Handeln als „Lösungsprozess“ vorgegebener Probleme konzipierte (vgl. Mayntz 2001/2009, S. 29).

Die moderne politische Steuerungstheorie entstand nach dem zweiten Weltkrieg, als die Regierungen explizit die soziale und ökonomische Entwicklung in Richtung bestimmter, zunächst relativ unkontroverser (Wiederaufbau-)Ziele steuern wollten. Mayntz (1998/2009, S. 15; vgl. auch Schimank 2009) unterscheidet drei aufeinander folgende Phasen: die Phase einer weithin restriktiven Planungstheorie in den späten 1960er Jahren, die Phase der empirischen Analyse von Politikentstehung und -entwicklung in den 1970er Jahren, als die Planungseuphorie verging, sowie die Untersuchung der Politik-Implementation in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Alle diese Ansätze nahmen eine „top-down, or legislator’s perspective“ (Mayntz 1998/2009, S. 15) ein. Die Entwicklung der Governance-Theorie ist auch so verstehbar, dass für diese Privilegierung der Perspektive der formal entscheidungsberechtigten Staatenlenker, der „legislators“ auf der Ebene der Nationalstaaten, von zwei Seiten der Druck kam:

Einerseits ergab sich ein *Druck von unten*: Durch die empirische Transformations- und Implementationsforschung kamen „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 Gesetzgeberebene aktiv sind und „dass Regierungen und Verwaltungen ihre Aufgaben meistens nicht autonom, sondern nur in Zusammenwirkung mit anderen Akteuren, seien sie 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) Dies führte schrittweise dazu, dass die Konzentration auf den *einen* „regierenden“ Akteur aufgelöst und „die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure an der Entwicklung und Implementation von Politik“ (Mayntz 2005/2009, S. 43) einbezogen wurde. „Am Ende dieser Erweiterung des steuerungstheoretischen Paradigmas stand das Modell des kooperativen Staats, in dem die klare Unterscheidbarkeit von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt verschwindet“ (Mayntz 2005/2009, S. 43) und Politik als „Management von Interdependenzen“ (Benz 2004a, S. 17) erscheint.

Eine solche Sichtweise entsprach auch Entwicklungen in der lokalen Politikforschung, die sich „schon früh von der Konzentration auf die formal entscheidungsberechtigten kommunalen Institutionen verabschiedet und ihre Perspektive auf Stadtpolitik als ‚ein physisch-ortsgebundenes und sozial-räumliches Interaktionssystem bezogen‘“ hatte (Blumenthal 2005, S. 1155). Auf kommunaler Ebene – und noch mehr in Konzepten der Regionalisierung (vgl. Fürst 2007) – hängt erfolgreiche Steuerung vom Zusammenwirken staatlicher, gesellschaftlicher und privater Akteure ab, für das oft erst neue Partizipationsformen geschaffen werden müssen (vgl. Blumenthal 2005, S. 1156).

Die Governance-Begrifflichkeit bietet auch neue Perspektiven für die Analyse von Politik in föderalen Systemen: „Governance im Mehrebenensystem erweist sich insofern als neuer Zugang, der generalisierende Zuspitzungen wie die in der Politikverflechtungsfalle enthaltene Annahme der Ineffizienz und Blockadefahr vermeidet, sondern konfligierende Regelsysteme identifiziert und ihre Wirkung unter Berücksichtigung institutioneller Faktoren und akteursspezifischer Gesichtspunkte analysiert.“ (Blumenthal 2005, S. 1161f).

Insgesamt spiegeln diese Entwicklungen ein wachsendes Bewusstsein wider, dass die Steuerbarkeit von Politikentwicklung durch zentrale Akteure durchaus prekär wäre, dass eine brauchbare Konzeptualisierung von gesellschaftlichen Gestaltungsprozessen die Perspektive – und später: die Mitwirkung – der „Adressaten“ („Bottom-Up-Perspektive“) ebenso wie alternative Formen gesellschaftlicher Koordination, wie Verhandlungssysteme, kooperative und horizontale Formen gesellschaftlicher Selbstregulation neben traditioneller staatlicher Regulierung durch Hierarchie und Bürokratie, mit einbeziehen müsste.

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. Dadurch ergaben sich zwei neue Probleme: Während bis dahin – in einem „Nationalstaatsbias“ (Mayntz 2001/2009, S. 30) – der Staat als das primäre Regelungssubjekt angesehen wurde, gab es nun wichtige externe Faktoren für die Politikformulierung und -implementation, die Bedingungen für die nationalstaatliche Politik stellten und damit den Einzelstaat gleichsam zum „Regelungsobjekt“ machten. Solche externen Bedingungen nationalstaatlicher Politik entstanden zudem nicht nur durch legislative und regulatorische Prozesse auf europäischer Ebene, sondern auch aufgrund anderer gesellschaftlicher Dynamiken, z. B. als „Sekundäreffekte“ der europäischen Marktintegration (vgl. Mayntz 1998/2009, S. 19f.).

Zweitens fehlte für traditionelle Konzepte hierarchischer Steuerung in der Europäischen Union und noch mehr in anderen supranationalen Konstellationen der zentrale Akteur, der im Zweifelsfall legitimiert ist, seinen Willen durchzusetzen (vgl. Benz 2004a, S. 16). „Auf der globalen Ebene kann man von zentraler politischer Steuerung sinnvollerweise überhaupt nicht mehr sprechen. [Nicht mehr das Steuerungshandeln steht] im Zentrum des Interesses, sondern die mehr oder weniger fragmentierte oder integrierte, nach unterschiedlichen Prinzipien gestaltete Regelungsstruktur.“ (Mayntz 2005/2009, S. 44f.) Dadurch werden Vorstellungen gesellschaftlicher Steuerung durch „Gedanken der wechselseitigen Beeinflussung“, der Existenz und „Verbindung mehrerer (staatlicher) Ebenen“ sowie des „Netzwerkcharakter[s] des Regierens“ ergänzt (Blumenthal 2005, S. 1160ff.): „Staatlichkeit wird aus dieser Perspektive weniger durch Autonomie als vielmehr durch ‚embeddedness‘ charakterisiert.“ (Blumenthal 2005, S. 1162)

Die terminologischen Neuerungen der Governance-Perspektive passen sehr gut zu den jeweiligen Zeitstimmungen der Realpolitik (vgl. Mayntz 1998/2009, S. 17), und so ist die Frage gestellt worden, ob diese Entwicklungen im Wissenschaftssystem als echte kategoriale Neuerungen, oberflächliche Modernisierungen oder gar als normative Begleitmusik zu Veränderungen in der Realpolitik anzusehen seien. Sowohl Mayntz als auch Blumenthal stimmen darüber überein, dass der Governance-Ansatz zwar keinen „radikalen Paradigmenwechsel“, wohl aber einen „Wechsel der Perspektive, weniger den Wechsel des Gegenstandes der Forschung“ (Blumenthal 2005, S. 1175) bedeutet: „Governance-Theorie (...) ist keine einfache Fortentwicklung im Rahmen des steuerungstheoretischen Paradigmas; sie befasst sich mit einem eigenen Satz von Fragen und lenkt dabei das Augenmerk auf andere Aspekte der Wirklichkeit als die Steuerungstheorie.“ (Mayntz 2005/2009, S. 42)

Mayntz (1998/2009, S. 14) will die Evolution der Governance-Theorie als eine Entwicklung von einem „engeren Verständnis von Steuerung“ zu einer weiteren Konzeptualisierung verstehen. „Nicht Intervention, das Steuerungshandeln 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.“ (a. a. O., S. 45) „In den Vordergrund schiebt sich jetzt die Frage nach den verschiedenen Formen der Regelung.“ (a. a. O., S. 44)

Dabei erscheint der Autorin diese Entwicklung nicht als ein Hüpfen von einem aktuellen Thema zum nächsten, sondern als ein „*cumulative cognitive process*“, bei dem das ursprüngliche theoretische Rahmenwerk schrittweise erweitert wurde, ohne dass man von einem Paradigmenwechsel im Kuhn'schen Sinne sprechen könne. Für diese Entwicklungen haben Veränderungen in der politischen Realität eine wichtige Rolle gespielt, ohne dass die Theorieentwicklung deswegen als ad hoc-Anpassung empfunden werden könnte. Möglicherweise steht aber die Entwicklung des Governance-Rahmens angesichts der „theoretischen“ Herausforderungen der Globalisierung vor einem Wendepunkt, an dem „a more comprehensive theory of social dynamics“ (Mayntz 1998/2009, S. 24) nötig würde. „But with globalization, there may well have come the point where a further extension of the paradigm would be dysfunctional, and we may witness the emergence of an altogether new field.“ (a. a. O., S. 25)

1.2 Zwei Verständnisweisen des Governance-Konzepts

Nach zwei Dekaden wissenschaftlicher Konjunktur hat sich unter jenen Sozialwissenschaftler/innen, die mit dem Governance-Konzept in ihrer Forschung arbeiten, zwar noch keine eindeutige Definition herausgebildet, doch lässt sich ein relativ weit übereinstimmender Begriffskern angeben, wenn man nur klar zwischen zwei Konzeptionen unterschiedlicher Reichweite und Zielrichtung trennt (Blumenthal 2005, S. 1153):

Eine *enge, oft normative Begriffsverwendung* versteht „Governance“ *als alternative Steuerungsform zu hierarchischer Kontrolle*: „A new mode of governing that is distinct from the hierarchical control model, a more cooperative mode where state and non-state actors participate in mixed public-private networks.“ (Mayntz 1998/2009, S. 13) Diese Begriffsverwendung ist „zumindest latent normativ akzentuiert“ und lebt von der Entgegensetzung von „hierarchischer Steuerung und kooperativer Regelung.“ (Mayntz 2005/2009, S. 46f.). Dabei ist ‚Governance‘ ein „Gegenbegriff“ (vgl. Mayntz 2004, S. 66), ein Modernisierungskonzept; ältere Formen

sozialer Koordination, wie z. B. hierarchische Steuerung, sollen durch „modernere“ ersetzt werden, die meist durch folgende Merkmale umschrieben werden: Abkehr von staatlich dominierter Steuerung zugunsten von Markt- oder Mischmodellen; Trennung von strategisch-zielgebenden einerseits und rechenschaftspflichtigen, operativ-ausführenden Instanzen andererseits; Betonung partizipativer Modi der ‚Verhandlungs‘-Koordination; größere Bedeutung von Diagnose, Evaluation und valider Systeminformation, die rationale Steuerungsentscheidungen erlauben sollen. Begriffe, wie ‚good governance‘, ‚corporate governance‘, ‚new public management‘, entstammen aus diesem Bedeutungsumfeld und deuten Zielrichtungen einer Modernisierung gesellschaftlicher Institutionen an. Wiewohl Konzepte von ‚good governance‘ oft „eine effiziente, rechtsstaatliche und bürgernahe Staats- und Verwaltungspraxis“ (Mayntz 2005/2009, S. 46f.) und Verbreiterung von Partizipation bei der staatlichen Entscheidungsfindung (vgl. Blumenthal 2005, S. 1153) propagieren, werden Fragen der politischen Legitimation – z. B. der Auswahl von Partizipationsforen ebenso wie des Zustandekommens von Entwicklungsentscheidungen oft ausgeklammert oder „expertisiert“ (vgl. Mayntz 1998/2009, S. 20).

Eine *weite, eher analytische Begriffsverwendung* sieht „Governance als *Sammelbezeichnung für alle Formen sozialer Handlungskoordination*“ (Mayntz 2005/2009, S. 46; Hervorheb. durch d. Autor). In diesem Verständnis ist einseitige staatliche Lenkung nur eine Form der Koordination, die ebenso wie kooperativere Formen der Verhandlung oder Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung erfasst werden sollen. In der weiteren Begriffsverwendung können unter „Governance“ „different modes of coordinating individual actions, or basic forms of social order“ (Mayntz 1998/2009, S. 14), „jegliche Art des Managements von Interdependenzen“ (Blumenthal 2005, S. 1154) bzw. „verschiedene[n] Mechanismen (...), die in einer Population von Akteuren Ordnung stiften können“ (Mayntz 2009, S. 8) gefasst werden.

Die weite Begriffsverwendung erscheint Mayntz (2009, S. 9) sinnvoller und allein für Analysezwecke brauchbar (vgl. auch Blumenthal 2005, S. 1154), weil sonst „die Frage nach dem Zusammenwirken hierarchischer und nicht-hierarchischer, staatlicher und nicht-staatlicher Regelungsformen ausgeklammert“ werden müsste. Staatlicher Wandel sollte nicht normative Voraussetzung, sondern zu untersuchender Gegenstand von Governance-Analysen sein (vgl. Blumenthal 2005, S. 1166).

1.3 Leitideen und Ansprüche von Governance als Forschungsperspektive

„Governance“ als Forschungsperspektive basiert auf einer weiten, analytischen Verwendung, und dies ist auch das Begriffsverständnis, das im Folgenden benutzt

wird. Durch die eben präsentierte kleine Begriffsgeschichte sollten einige der zentralen Kategorien und Leitideen der analytischen Governance-Perspektive deutlich geworden sein: Im Zentrum steht die Untersuchung gesellschaftlicher Steuerung oder Regulierung, die als Frage der *Handlungskoordination*, der wechselseitigen Handlungsanpassung, des „Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren“ verstanden wird (Benz 2004a, S. 25). „Analytisch betrachtet wird mit Governance der Regelungsaspekt in komplexen Strukturen bezeichnet.“ (A. a. O., 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 Akteure und Akteurkonstellationen* bei gesellschaftlichen Regulationsprozessen aus. Dabei sind zunächst überindividuelle, „soziale“ oder „korporative“ Akteure gemeint. Diese sind „composite actors“, Konstellation individueller Akteure, die selbst schon das Ergebnis einer „Handlungskoordination“ sind. Sie 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 2002b, S. 306ff.). In der Analyse werden sie als „Blackbox“ behandelt, solange dies analytisch sinnvoll ist und ihnen „als Handlungseinheit bestimmte Handlungsorientierungen (...) plausibel unterstellt werden können“ (Schimank 2007c, S. 171): „Eine Konstellation individueller Akteure ist in dem Maß ein überindividueller Akteur, wie die Handlungen der einzelnen Konstellationsbeteiligten ein konstruktiv geordnetes Ganzes ergeben, also nicht bloß gelegentlich, sondern systematisch so aufeinander aufbauen, dass eine übergreifende Zielsetzung verfolgt wird.“ (Schimank 2002b, S. 308)

In ihrem Handeln stützen sich Akteure auf *Institutionen*, auf *institutionalisierte Regelsysteme*. Solche Regeln sollen Akteuren in prinzipiell unsicheren gesellschaftlichen Situationen eine gewisse Erwartungs- und Entscheidungssicherheit und damit relativ gut zielorientiertes und „ökonomisches“ Handeln bei der gesellschaftlichen Aufgabe der Interdependenzbewältigung ermöglichen (vgl. Schimank 2007c, S. 174). Solche Institutionen sind gleichermaßen vorausgesetzter Kontext des Handelns als auch Gegenstand von formellen und informellen Gestaltungsbemühen der 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) Akteurs-/Prozessperspektive wird ebenso wie Strukturperspektive als wichtig für die Erklärung der in Frage stehenden Phänomene angesehen.

Die Einsicht, dass „oberhalb“ und „unterhalb“ des nationalstaatlichen Regulierungsakteurs ebenfalls Steuerung geschieht, hat die Annahme eines *Mehrebenencharakters* von gesellschaftlicher Steuerung vorbereitet. Kooiman (2005, S. 156ff.) hat formal zwischen einer Ebene der Problemlösung und Chancenerzeugung, einer der Institutionenbildung und einer Ebene der Meta-Governance im Sinne eines normativen Rahmengebildes, das Steuerung der anderen beiden Ebenen begrenzt, unterschieden. In anderen Konzepten wird oft die hierarchische Struktur der staatlichen Verwaltung (Zentrale, Regional- und Bezirksbehörde, Einzelorganisation, Einzelakteur) als Ausgangspunkt für Unterteilungen genommen. Die Diskussion über problemangemessene Kategorien ist sicherlich noch nicht an ihrem Ende (vgl. Kussau & Brüsemeister 2007). Mehrebenensysteme entstehen jedenfalls 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 mir – seit den Wurzeln des Ansatzes in Transaktionskostenkonzepten – 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 Akteuren, Mehrebenencharakter, Erfassung hybrider Mischungen – diese Themen deuten schon an, dass der gegenstandsbezogene Anspruch des Governance-Ansatzes nicht gerade bescheiden ist: Die (offenbar steigende) *gesellschaftliche Komplexität* 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 „Governance-Theorie“ bezeichnet zu sehen; viel lieber will man „*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 Versuch⁴, „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), der mit verschiedenen Theorieansätzen kompatibel ist“ (Blumenthal 2005, S. 1166; vgl. auch Ball 1997/2006, S. 43). Die relative Offenheit für verschiedene 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).

2 Das Governance-Konzept in der Bildungsforschung

Die Entdeckung, dass es „oberhalb“ und „unterhalb“ der staatlichen Regelungsakteure steuerungsrelevante Koordinationsaktivitäten gibt, ermöglichte die Übertragung der Governance-Perspektive von der gesamtstaatlichen Ebene auf einzelne Politikfelder, wie die Verwaltung, das Gesundheitswesen, die Innovationspolitik, aber auch das Bildungswesen. Die Rezeption der Governance-Perspektive in der Bildungsforschung und ein mögliches Verständnis der zentralen Begriffe in diesem Feld, sollen im Zentrum dieses Kapitels stehen.

2.1 Die Rezeption der Governance-Perspektive in der Bildungsforschung

In der Gruppe der Politik- und Sozialwissenschaftler/innen an der Fernuniversität Hagen erfolgte seit der Jahrtausendwende eine reiche publikatorische Aufbereitung der Governance-Perspektive in einer eigenen Buchreihe (z. B. Benz 2004; Benz u. a. 2007), durch die diese Sichtweise auf soziale Systeme propagiert wurde. Hagen bot offenbar auch das Ambiente, in der das Governance-Konzept erstmals konsequent

4 Ähnlich einer der Quellen des Governance-Ansatzes, nämlich dem Akteurszentrierten Institutionalismus (vgl. Schimank 2007c, S. 170ff.).

Governance im Bildungssystem

Analysen zur Mehrebenenperspektive, Steuerung und
Koordination

Abs, H.J.; Brüsemeister, Th.; Schemmann, M.; Wissinger,
J. (Hrsg.)

2015, VI, 313 S. 12 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-06522-5