
Internationale Diskussions-, Forschungs- und Theorieansätze zur Governance im Schulwesen

Isabell van Ackeren, Stefan Brauckmann und
Esther Dominique Klein

Der Begriff der „Education(al) Governance“ beziehungsweise spezieller der „School Governance“ (vgl. z. B. Arbeitsgruppe School Governance, www.school-governance.com) ist in den deutschsprachigen Ländern zu einem präsenten Schlagwort in der Bildungsforschung geworden. Die Aufmerksamkeit für bildungsbezogene Governance-Fragen knüpft an Forschung insbesondere aus den Bereichen der Soziologie, Politikwissenschaft, Ökonomie, Rechts- und Verwaltungswissenschaften zu Steuerungs- und Regelungssystemen im Sinne von Strukturen, politisch-gesellschaftlichen Einheiten und Institutionen an und offenbart damit einen disziplinübergreifenden Charakter (z. B. Brunnengräber et al. 2004). Zudem wird an einen internationalen Diskussions- und Forschungstrend angeschlossen, wie die Thematisierung von Education Governance durch international agierende Organisationen (OECD, UNESCO u. a.) vor Augen führt. Die Literaturdatenbank „Education Resources Information Center“ (ERIC) liefert 7.835 Einträge zum Governance-Begriff.

I. v. Ackeren (✉) · E. D. Klein
Fakultät für Bildungswissenschaften, Institut für Pädagogik, Universität Duisburg-Essen, Essen,
Deutschland
E-Mail: isabell.van-ackeren@uni-due.de

E. D. Klein
E-Mail: dominique.klein@uni-due.de

S. Brauckmann
Institut für Unterrichts- und Schulentwicklung, Alpen-Adria-Universität Klagenfurt,
Klagenfurt, Österreich
E-Mail: stefan.brauckmann@aau.at

Vor allem die großen Schulleistungsvergleiche in Ländern mit spezifischer politischer und administrativer Steuerung des Bildungswesens sowie differenten organisatorischen Rahmenbedingungen von Schule und Unterricht haben die Perspektive in den Vordergrund gerückt, dass die heterogenen Steuerungsformen mitverantwortlich für die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen sein könnten (vgl. Brauckmann et al. 2010). Damit wird eine Beziehung zwischen Steuerung und Erträgen von Bildungssystemen postuliert. Damit verbunden ist die Annahme einer mehr oder weniger optimalen Konfiguration struktureller Rahmenbedingungen und Steuerungsinstrumente, welche einer institutionell gestützten Verbesserung von Lernprozessen und Lernergebnissen förderlich sind (van Ackeren und Klemm 2011).

Vor diesem Hintergrund sollen im vorliegenden Beitrag die internationale Perspektive auf die Organisation von Wandlungsprozessen auf der Systemebene differenziert und der Stand der Diskussionen und Maßnahmen in Politik und Forschung sowie deren wechselseitige Beeinflussung weiter exploriert und strukturiert werden. Dabei folgen wir aufeinander aufbauenden Zugängen der Systematisierung internationaler Diskussions-, Forschungs- und Theorieansätze: Den Einstieg liefert die Thematisierung von Educational Governance durch international agierende Organisationen (gleichsam als grobe Interpretationsfolie für die Skizze der Situation in ausgewählten Ländern im dritten Teil), indem ein Bezugsrahmen für das je spezifische Begriffsverständnis von Governance, die Schubkräfte der Diskussionen und Maßnahmen sowie die spezifische Gestaltung und Kombination einzelner Governance-Elemente hergestellt wird. Dem folgt die Darstellung verschiedener Ansätze zur international vergleichenden Analyse von Governanceinstrumenten und -strukturen. Abschließend bietet der Beitrag einen Überblick über die grundsätzliche Thematisierung von Educational Governance bzw. einzelne Governance-Aspekte in den Niederlanden und England als exemplarisch ausgewählte Länder, in denen man sich politisch wie wissenschaftlich mit Governance auseinandersetzt und zugleich unterschiedliche Governance-Strategien verfolgt.

1 Im Überblick: Governance als internationales Thema

Eine Auseinandersetzung mit Governance bedarf zunächst der Erläuterung des zugrunde gelegten Begriffsverständnisses; dies gilt umso mehr, als es keine allgemein anerkannte „Lehrbuch-Definition“ von (Education/al/School) Governance gibt. Im Sinne der deskriptiven Anlage des Beitrags wird dieses Verständnis nicht ex ante gesetzt, sondern wir nähern uns dem Konstrukt auf der Grundlage von Definitionen großer transnational agierender Organisationen, die sich in der Koordination internationaler Zusammenarbeit auch mit Bildungsfragen beschäftigen, um dies als Bezug für die nachfolgend dargestellten Länderdiskurse nutzen zu können.

1.1 Begriffsverständnis von („Good“) Governance

Das heutige, international breit getragene Verständnis vom zunächst einmal bereichsunspezifischen Begriff „Governance“ wurde wesentlich durch das internationale Expertengremium „Commission on Global Governance“ Mitte der 1990er Jahre geprägt. Demnach meint Governance die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den unterschiedliche, kontroverse Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden soll. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse stehend angesehen werden (Commission on Global Governance 1995). Die bis dahin dominierenden Konzepte vergleichsweise einfacher und linear-hierarchischer Planungs- und Steuerungsannahmen wurden mit dieser Beschreibung komplexer Konstellationsgefüge, die ebenso Steuerungsversuche und nicht-intendierte Steuerungswirkungen umfassen, ausgeweitet.

Viel zitiert ist das Begriffsverständnis des United Nations Development Programme (UNDP):

Governance – the exercise of political, economic and administrative authority in the management of a country's affairs at all levels. Governance is a neutral concept comprising the complex mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences.¹

Indem die Interessen aller beteiligten Akteure unter Berücksichtigung gesetzlicher Rechte und Pflichten benannt werden, wird auch ein demokratischer Anspruch von Governance artikuliert. In diesem Sinne zielt der Begriff nicht auf die auf Verfügungsrechten basierende Durchsetzung einseitiger Interessen, sondern auf die mit unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten der beteiligten Akteure versehene Regelung und gemeinsame Bewältigung sozialer Prozesse (wenngleich relativierend die rechtlich gebundenen Steuerungsasymmetrien zwischen den Akteuren erwähnt werden müssen). Ein Steuerungsmodell ohne die Einbeziehung all derjenigen, die für Bildung Verantwortung tragen oder ihre Ergebnisse nutzen, scheint nicht hinreichend für wirksame Konzepte der Qualitätsentwicklung zu sein. Eine zentrale These dabei lautet, dass sich der Staat nicht zurückzieht, sondern vielmehr gezielt neue Wege der „soften Steuerung“ und Kontrolle in einem gesellschaftlich hoch relevanten Bereich sucht: „[...] what is taking place is a change in the state's methods of steering rather than an abdication of its control and the idea of governing without government is questioned“ (Hudson 2007, S. 268). Auch Bell und Hindmoor (2009) sehen in ihrem „state-centred“ Verständnis von Governance staatliche Autorität weiterhin als zentral für Governance-Handeln an; es gehe um die Suche nach besseren Strategien zur

¹ vgl. UNDP-glossary: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm> (7.5.2014).

Zielerreichung und nicht um weniger Steuerung: „States are attempting to expand their governing capacities not only by strengthening central state institutions but by forging new governance partnerships with a range of social actors“ (ebd., S. 2).

Über ein Verständnis guter Steuerung im Sinne von Effektivität und Effizienz hinaus gibt es zudem „Good Governance“-Definitionen, die stärker auf die ethische Dimension von Governance zielen; die Weltbank beispielsweise definierte entsprechende Kriterien Mitte der 1990er Jahre wie folgt:

Good governance is epitomized by predictable, open, and enlightened policymaking (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions, and a strong civil society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law. (The World Bank 1994, S. vii)

Teilhabe wichtiger gesellschaftlicher Gruppen und Minderheiten, Transparenz, Gleichberechtigung und Rechenschaftslegung werden über verschiedene Definitionen hinweg als zentrale Qualitätskriterien für „Good Governance“ angesehen, die bis zur Eindämmung von Korruption und opportunistischer Handlungsweisen reichen; sie stehen insbesondere für ein prozedurales, und nicht allein ergebnisorientiertes Begriffsverständnis, wenngleich die Ziel- und Wirkungsperspektive in den letzten Jahren deutlich in den Vordergrund getreten ist; die Gründe hierfür werden nachfolgend knapp skizziert.

1.2 Schubkräfte und Entwicklungslinien veränderter Steuerungs- bzw. Governance-Strategien

Zu den grundlegenden Herausforderungen des Bildungswesens gehören die Sicherung seiner Leistungsfähigkeit und die Reproduktion von Wissen und Kompetenzen, die für das Funktionieren sich schnell wandelnder, zunehmend heterogener Gesellschaften notwendig sind, die Gewährleistung gleicher Bildungsmöglichkeiten und die Effizienz des Mitteleinsatzes. Bezogen auf die Steuerung des Bildungssystems geht es insbesondere um Ziele einer allgemeinen Leistungssteigerung – nicht zuletzt im Kontext des verschärften internationalen Wettbewerbs – und um die Verringerung des Einflusses sozialer Hintergrundfaktoren bei zugleich ungünstiger demografischer Entwicklung in vielen hoch entwickelten Staaten, insbesondere wenn Bildung die primäre Ressource eines Landes darstellt.

In diesem Zusammenhang lautet die zentrale Frage, mit welchen Maßnahmen diese Ziele erreicht werden können. In den auf die Entwicklung des Bildungssystems zielenden Strategien des „Dakar Framework for Action“ der UNESCO (2000, S. 99) wurden neben Kriterien von „Good Governance“ zugleich Perspektiven für deren Umsetzung formuliert:

Develop responsive, participatory and accountable systems of educational governance and management. This means better governance in terms of efficiency, accountability, transparency and flexibility, and better management through a move from highly centralized, standardized, command-driven reforms to more decentralized, participatory management at lower levels of accountability.

Das Dakar-Papier knüpft dabei an den realen Paradigmenwechsel in der Steuerungsphilosophie vieler Länder seit den 1980er und 90er Jahren an. Unter dem Etikett des „New Public Management“ wurden, in der Erwartung einer nachhaltigen Verbesserung der Effektivität und Effizienz, weitreichende Änderungen der institutionellen Arrangements verhaltenslenkender Regelsysteme vorgenommen. Das neue Steuerungsmodell beruht dabei auf der Annahme, dass Input-Steuerung allein die als notwendig erachteten Reformen in ihrer Umsetzung und intendierten Wirkung nicht gewährleisten kann und es stattdessen einer zusätzlichen Steuerung der Ergebnisse und dazu beitragenden qualitativen Prozesse bedarf. Dabei gibt der Staat aus der Distanz durch – ggf. ausgehandelte – Rahmenbedingungen und verbindliche Erwartungen einen Zielhorizont vor, dessen Konkretisierung und operative Realisierung den kleineren Steuerungseinheiten des Schulsystems (regionale Einheiten oder Einzelschulen) überlassen bleibt.

Länderübergreifende Trends der Ausgestaltung von Governance wurden beispielsweise in der EU-finanzierten Studie „Education Governance and Social Integration and Exclusion in Education“ (EGSIE, vgl. Lindblad und Popkewitz 2001a, b) identifiziert, in der die Autor/inn/en zwischen 1998 und 2001 der Frage nachgingen, wie im Zuge der internationalen Durchsetzung neo-liberaler (Teil)Tendenzen in der Bildungspolitik Wandlungsprozesse in verschiedenen europäischen Ländern interpretiert, bewertet und umgesetzt werden. Mittels Forschungsreviews, Textanalysen offizieller Dokumente, der Befragung von Schüler/innen im letzten Jahr der Pflichtschulzeit, der Analyse nationaler und internationaler Statistiken sowie Interviews mit Akteuren auf der System- und auf der Schulebene wurden dabei u. a. folgende Trends herausgearbeitet: Tendenz der Dezentralisierung und der damit verbundenen lokalen Ressourcenverwaltung, Einführung des Kontraktmanagements als Instrument der Ergebnissteuerung, Stärkung neuer Formen der Selbstevaluation, Professionalisierung von Lehrkräften, Zentralisierungstendenzen (z. B. Qualitätssicherung durch standardisierte Testverfahren bei gleichzeitiger Abnahme der Autonomie der Lehrkräfte in diesem Bereich), Einforderung von Rechenschaftslegung über erzielte Ergebnisse, Stärkung von Partnerschaften zwischen Schulen, Gemeinden, Staat und Wirtschaft, Angehen der Probleme sozialer Ungleichheit, stärkere Berücksichtigung von Ethnizität, Geschlecht und Familienstrukturen bei der Bewertung und Gestaltung von Bildungsprozessen, Stärkung der Moralerziehung und Staatsbürgerkunde sowie Ausrichtung bildungsstatistischer Daten auf die Unterstützung von Handlungsentscheidungen.

Aus bildungspolitischer Perspektive benennen die Bildungsminister der Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC 2004) in ihrem „Review of Governance and Systemic Reform in Education“ die Balance von Zentralisierung und Dezentralisierung als aktuelle Kernfrage von Governance, insbesondere hinsichtlich der Wirksamkeit von Koordinationsprozessen. Neben dieser grundlegenden Perspektive auf das Konstellationsgefüge

werden u. a. folgende „global trends“ sowie vielversprechende Reformansätze benannt: Die Übertragung von Verantwortung (Empowerment) auf die Ebene der Schulen, die stärkere gesellschaftliche Einbindung, die Implementierung von Strategien eines verbesserten Zugangs zu Bildung und der Gewährleistung von Chancengleichheit, der Ausbau von Unterstützungs- und Professionalisierungsmaßnahmen für Lehrkräfte, die Entwicklung von Strukturen der Rechenschaftslegung hinsichtlich erzielter Wirkungen, die Verbesserung von flexiblen und lebenslangen Lernstrategien sowie die Curriculum-Entwicklung.

Offen bleibt dabei die Frage sowohl nach der Hierarchie möglicher Ziele – etwa im Verhältnis von sozialer Integration und Wettbewerb – als auch nach der Auswahl und strategischen Nutzung spezifischer Steuerungsinstrumente. Die Wirksamkeit von Governance dürfte entscheidend von der Wahl und Kombination verschiedener Steuerungsinstrumente und der ihr zugrunde liegenden Steuerungsstrategie, jeweils eingebettet in die grundsätzlichen historisch und kulturell geprägten (bildungs-)politischen Systeme einzelner Staaten, abhängen (s. u.).

Evidenzbasierte Steuerung

In jüngster Zeit wurde in verschiedenen internationalen Publikationen zur Governance im Bildungswesen die Bedeutung von Daten und Wissen für Steuerung unter Schlagworten wie „evidence-based policy“, „knowledge-informed policy making“ oder „governing by numbers“ herausgestellt (z. B. Ozga 2008; Grek 2010): „[...] the new governance forms of decentralization and deregulation create a need for steering through evaluation: evaluation data fill the space between state and the new consumer-citizen“ (Grek 2010, S. 150). Grek und Ozga (2010, S. 272) sprechen in diesem Kontext auch vom Prozess der „scientization“ of governance“.

Der komplexe Zusammenhang von Governance und Wissen ist auch Thema eines aktuellen OECD Education Working Papers (Fazekas und Burns 2012). Darin wird die Interdependenz beider Konstrukte herausgearbeitet: „This review has shown that knowledge is crucial for governance and that governance is indispensable for knowledge creation and dissemination“ (ebd., S. 23); „Knowledge in governance“ (z. B. im Kontext von Agenda Setting) und „governance of knowledge“ (Generierung, Vermittlung und Nutzung von Wissen) werden hier unterschieden. In diesem Sinne wird die Finanzierung und Unterstützung von Forschung als zentraler Steuerungsmechanismus angesehen.

Aus demokratietheoretischer Perspektive wird zudem diskutiert, dass der starke Bezug auf Daten und Evidenzen die Bedeutung von Aushandlungsprozessen, die Konsensbildung und den Austausch unterschiedlicher Perspektiven und Meinungen verringere (ebd., S. 13). In diesem Kontext wird auch von einer „de-politicisation of knowledge-based decision-making“ (ebd., S. 14) gesprochen, indem Entscheidungen zunehmend an Experten-Kommissionen delegiert würden.

Nicht zuletzt haben supranationale Organisationen wie die OECD oder die Europäische Kommission aufgrund ihrer technischen Expertise bei der Generierung länderübergreifend vergleichbarer Daten, anhand derer Länder ihren in spezifischer Weise operationalisierten Bildungserfolg messen und politisches Handeln entsprechend anpassen können,

zunehmend an Bedeutung gewonnen (vgl. Grek 2010). Ebenso werden politische Handlungsfelder konstruiert, die zugleich bestimmte Perspektiven transportieren (ebd., S. 397). Zu den zentralen Analyse- und Diskussionsfeldern der OECD gehören beispielsweise: Steuerung von Bildungssystemen: Evidenzbasierung, Bildungsmärkte; Curriculumentwicklung: Grundbildungskonzept; Erträge von Bildung: Kompetenzerwerb, Chancengleichheit, Schulversagen; Akteure im Bildungswesen: Lehrerbildung, Schulleitung; besondere pädagogische Förderung; Migration (vgl. van Ackeren et al. 2011).

In einem Zwischenfazit lässt sich auf das CERI/OECD-Projekt „Governing Complex Education Systems“ (GCES) rekurrieren, in dem u. a. die folgenden zentralen Herausforderungen für effektive Governance formuliert wurden²:

Setzen von Prioritäten: Wie können Bildungspolitik und Bildungsadministration Strategien entwickeln, die klare Prioritäten benennen, zugleich aber von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen des Systems als kohärent und legitim wahrgenommen werden? Können und sollen Ministerien die Strategieentwicklung übernehmen? Welche Rolle spielen dabei Experten? Welches Wissen ist notwendig bzw. wie kann der Zugang zu notwendigem Wissen hergestellt werden?

Steuerung: Wie können in einem Mehrebenensystem die Ziele und Prioritäten durch Steuerungsstrukturen effektiv erreicht werden? Inwieweit können Strategien entwickelt werden, die zugestandener Diversität gerecht werden? Welche Bedeutung haben Daten, Informationen und Wissen in diesem Zusammenhang? Welche Implementationsstrategien sind in dezentralisierten und deregulierten Systemen wirksam?

Rechenschaftslegung: Welche Akteure sollten auf welchen Ebenen mit Blick auf welche Ergebnisse rechenschaftspflichtig sein? Inwieweit können Ministerien für ihr Handeln zur Rechenschaft gezogen werden? Wie können nicht intendierte und unerwünschte Nebeneffekte vermieden werden? Wie können Wirkungen empirisch erfasst werden? Wie können auf diese Weise gewonnene Erkenntnisse in eine Effektivierung bestehender Educational Governance überführt werden?

2 Möglichkeiten der Identifikation und Weitergabe erfolgreicher Governance-Systeme

Die vorangegangenen Erläuterungen haben aufgezeigt, dass Governance-Regimes und bildungspolitische Programme im Rahmen sich immer stärker globalisierender Bildungspolitik und nicht zuletzt durch den Einfluss internationaler Organisationen vermehrt vergleichbaren Trends gefolgt sind. Der tatsächliche Erfolg dieser Veränderungen – zumal im Hinblick auf teilweise sehr unterschiedliche Zielsetzungen – ist insbesondere international

² vgl. <http://www.oecd.org/edu/ceri/governingcomplexeducationssystemsgces.htm> (7.5.2014).

jedoch bislang kaum in komparativen Ansätzen empirisch erforscht. Was also tatsächlich „gute“ Steuerung ist, bleibt ein Aushandlungsprozess, der vor allem auch kontextabhängig zu führen ist. Daran schließt die Frage an, wie Educational Governance grundsätzlich und übergreifend operationalisiert und somit messbar gemacht werden kann und welches analytische Rahmenkonzept Entscheidungsträgern in diesem Zusammenhang helfen kann, das komplexe Wirkgefüge im Bildungswesen mit seinen möglichen Gelingens- und Misslingsbedingungen besser zu verstehen. Gleichsam ungeklärt ist, inwiefern die in einem Kontext gewonnenen Erkenntnisse auf Steuerung in anderen Kontexten übertragen werden können und ob dabei eine grundsätzliche „ideale“ Kombination von Makrosteuerungen definiert werden kann.

Insbesondere letzteres kann nur aus der vergleichenden Perspektive beantwortet werden. Die International Vergleichende Erziehungswissenschaft versucht vor allem durch die Gegenüberstellung und den Vergleich unterschiedlicher Bildungssysteme Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten und hierüber Hypothesen über maßgebliche Wirkungsfaktoren zu entwickeln. In der internationalen Forschung zu Wirkungen verschiedener Governancestrukturen lassen sich hier unterschiedliche Zugänge beobachten.

Im Anschluss an die Befunde der ersten PISA-Studien 2000 und 2003 hat beispielsweise die „Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie“ den angenommenen Zusammenhang zwischen Steuerungskonzept und Schülerleistungen als Forschungsfrage aufgegriffen (Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie 2007b) und im Rahmen einer deskriptiv-analytischen Zusammenstellung von Länderdaten nach einem gemeinsamen, theoretisch hergeleiteten Analyseraster aktuelle Schulsystemmerkmale und bildungspolitische Steuerungsstrategien von sechs Referenzstaaten herausgearbeitet, die zum Teil deutlich bessere PISA-Ergebnisse aufwiesen als Deutschland. Die Untersuchung hat zwar Klarheit erbracht, welche Reformansätze und Steuerungsstrategien die erfolgreicherer Bildungssysteme kennzeichnen (etwa Bildungsstandards und Systembeobachtung nach Maßgabe dieser Standards, systematische interne und externe Evaluationsverfahren, Unterstützungssysteme für Schulen und Lehrkräfte, Integration und Förderung von Schüler/innen mit Migrationshintergrund, Ausbau differenzierter Bildungsangebote, gegebenenfalls unter Erhöhung der Eigenverantwortung der Schulen, sowie rationale und differenzierte Steuerung des Ressourceneinsatzes als Konsequenz der Systembeobachtung); zur Erklärung der PISA-Varianzen konnten jedoch nur erste hypothetische Ansätze entwickelt werden. Ebenso blieb offen, welche umfassende Steuerungsstrategie den betrachteten Bildungssystemen zum betrachteten Zeitpunkt jeweils zugrunde lag. Im Anschluss an den Ländervergleich hat die Arbeitsgruppe die jeweils föderal organisierten Länder Kanada und Deutschland vertiefend verglichen. Die Autor/inn/en kommen zu dem Befund, dass sowohl Unterschiede hinsichtlich der Steuerung der Schulsysteme als auch sozioökonomische und soziokulturelle Kontexte, insbesondere die Immigrationspolitik, einen Beitrag zur Erklärung der Unterschiede der Schülerkompetenzen leisten (Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie 2007a).

Mittlerweile schaut man auch im Rahmen der PISA-Erhebung systematischer auf schulische und schulsystemische Einflussgrößen der Leistungserbringung. Dazu gehören

Strategien und Maßnahmen der Auswahl und Gruppierung von Schüler/innen, das Schulmanagement, die Finanzausstattung, elterliche Schulwahlfreiheit, Rechenschaftslegung, Schulautonomie und schulische Ressourcen (OECD 2007). Zudem hat sich die OECD in letzter Zeit v. a. mit dem Einfluss wichtiger Governance-Trends auf die Rolle von Schulleitungen beschäftigt (OECD 2008).

In der jüngeren OECD-Publikation „PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? Resources, Policies and Practices“ (OECD 2010) wird ebenfalls explizit der Frage nachgegangen, welche struktur- und steuerungsbezogenen Charakteristika die „high-performing school systems“ im PISA-Kontext kennzeichnen. Dabei geht es auch um „governance of school systems“ (ebd., S. 68 ff.), differenziert in die Frage einzel-schulischer Gestaltungsautonomie und freier elterlicher Schulwahl. Zwar wird auf die Grenzen der Analysen hingewiesen, u. a. mit Blick auf den Charakter der Daten, die auf Selbsteinschätzungen beruhen und nicht im Rahmen von Experimental-Designs erhoben wurden, dem Mehrebenencharakter, dem die angewandten statistischen Verfahren nicht durchgängig gerecht werden und lediglich korrelative Analysen, jedoch keine Zusammenhänge bieten (ebd., S. 30). Gleichwohl werden Charakteristika erfolgreicher PISA-Staaten – gemessen an überdurchschnittlichen Lernresultaten und unterdurchschnittlichen sozioökonomischen Ungleichheiten – zumindest in länderübergreifenden Mustern und Tendenzen beschrieben, u. a. im Hinblick auf eine größere Autonomie der Einzelschule, insbesondere bei curricularen Entscheidungen, sowie standardbasierte extern administrierte Tests und Prüfungen. Schlechtere Resultate zeigen sich hingegen in Ländern, die z. B. hohe Klassenwiederholerquoten und eine starke Gliederung des Schulsystems aufweisen bzw. zu einem besonders frühen Zeitpunkt die Schüler/innen auf unterschiedliche Bildungsgänge verteilen (ebd., S. 13). Eine umfassende, komplexe Analyse von Steuerung und Governance in den betrachteten Bildungssystemen kann allerdings auf der Grundlage der verfügbaren PISA-Daten nicht geleistet werden. Als methodisches Problemfeld bleibt demnach die Feststellung, dass die quantitativ-analytischen Erklärungsbeiträge, welche die hier skizzierten Ansätze für den Einfluss schulpolitischer Gestaltung aufweisen, nur minimal sind.

Bei der Frage danach, inwiefern bestimmte Konfigurationen von Steuerungsinstrumenten sich für die Sicherung und Weiterentwicklung von Qualität im Bildungssystem als mehr oder weniger gewinnbringend erweisen, muss zudem berücksichtigt werden, dass es sich bei den herausgearbeiteten Steuerungsstrategien erfolgreicher PISA-Teilnehmer zwar um Phänomene handelt, welche sich im Grundsatz in einem Großteil europäischer und anderer westlicher Länder durchgesetzt haben. Gleichwohl ist im Rückgriff auf Erkenntnisse der Forschung zum „education policy borrowing“ (z. B. Phillips und Ochs 2003) grundsätzlich davon auszugehen, dass diese Instrumente in verschiedenen Staaten in der Regel nicht eins zu eins übernommen, sondern auf der Ebene des Staates „rekontextualisiert“ (Fend 2008) und an existierende Strukturen sowie an als erfolgreich empfundene traditionelle Steuerungsinstrumente angepasst wurden und werden. Demnach handelt es sich nicht um einheitliche und vergleichbare sowie per se „erfolgreiche“ Ansätze, sondern zunächst um Maßnahmen und Instrumente, welche in der sie umgebenden, spezifischen

Konfiguration von neueren und traditionellen Steuerungsinstrumenten und -strategien bestimmte Wirkungen erzielen.

Der historisch-kulturelle *Kontext* beeinflusst bildungspolitische Intentionen und Prozesse sowie die grundsätzliche Möglichkeit, Akzeptanz für neue Steuerungsinstrumente zu schaffen und sie auf den anderen Ebenen des Bildungssystems zu implementieren (vgl. Phillips und Ochs 2003); die Orientierungen von Akteuren in allen Bereichen des Bildungssystems sind dabei geprägt durch die bereits bestehenden und über die verschiedenen Staaten hinweg zum Teil äußerst heterogenen Makro- wie Mikrostrukturen und -prozesse der Steuerung: „Steuerung bedeutet stets Steuerung von bereits Gesteuertem“ (Drewek 2009, S. 182). Stellt man beispielsweise Deutschland und Irland gegenüber, offenbaren sich Unterschiede in der grundsätzlichen Steuerungsphilosophie; während in den deutschen Bildungssystemen die Steuerung von Schule auch heute noch eher hierarchisch-bürokratisch organisiert ist, hat der Staat in Irland traditionell eine eher schwache Rolle (z. B. Coolahan 1981); Entscheidungen werden meist im Konsens zwischen Staat und anderen Akteuren im Bildungssystem, etwa Lehrgewerkschaften oder Kirchen, getroffen. Diese differenziellen Voraussetzungen stellen wiederum unterschiedliche Anforderungen an die Gestaltung, Vermittlung und Durchsetzung neuer Steuerungsinstrumente. Sie lassen auch vermuten, dass die Ziele, welche mit neuen Instrumenten, beispielsweise mit der Einführung von externen Evaluationen, verknüpft sind, sich sehr unterschiedlich darstellen (z. B. Kontrolle und Rechenschaft vs. Unterstützung der Schulen). Dies wiederum macht die Analyse von Steuerungswirkungen komplexer; immerhin muss bei den Wirkungen von Fall zu Fall entschieden werden, ob es sich jeweils um intentionale oder transintentionale Wirkungen handelt und damit von einem Steuerungserfolg ausgegangen werden kann. Gleichzeitig verdeutlicht der Vergleich grundsätzliche Fragen der Anwendbarkeit bestimmter Instrumente in verschiedenen Kontexten – in einem auf Konsens beruhenden System wie dem irischen wird es beispielsweise schwerer fallen, Akzeptanz für Instrumente der Rechenschaft und Kontrolle herzustellen (vgl. McNamara et al. 2008) als in traditionell stärker hierarchisch gesteuerten Systemen. Für die Identifizierung „idealer“ Steuerungsstrategien kommt also hinzu, dass die Bezeichnung eines Ansatzes als „ideal“ nicht zuletzt auch von seiner Übertrag- und Anwendbarkeit auf verschiedene politisch-kulturelle Kontexte abhängt.

Der Vergleich von Governancekonfigurationen kann deshalb nicht von einheitlichen Konstrukten mit vergleichbaren Ausgestaltungen, Funktionen und Intentionen sowie standardisiert messbaren Auswirkungen ausgehen, sondern bedarf einer fundierten Auseinandersetzung mit den Instrumenten im jeweiligen Kontext, die einerseits die Entwicklung, Adressaten und Zweckbestimmungen der Instrumente sowie Strategien zur Durchsetzung der mit den Instrumenten verknüpften Steuerungserwartungen aufseiten des Staates betrachtet und diese mit anderen Elementen der Makrosteuerung in Verbindung setzt, und andererseits die Vermittlung der Instrumente sowie die Implementationsprozesse und -mechanismen auf der Meso- und Mikroebene in den Blick nimmt. Beide Perspektiven müssen in ihrer Verzahnung mit dem Kontext, insbesondere den bestehenden Steuerungsphilosophien und Vorstellungen von sowie Erwartungen an Schule und Bildung als grund-

Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem

Altrichter, H.; Maag Merki, K. (Hrsg.)

2016, X, 486 S. 18 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-17849-3