

2 Theorie

Volksschulreformen sind massgeblich bedingt durch die kantonale und kommunale Politik und finden ihren Niederschlag in der tatsächlichen Schulorganisation. Das Bildungswesen ist geprägt von verschiedenen staatlichen, aber auch privaten Akteuren auf diversen politischen Ebenen. Lokale, kantonale, nationale oder gar internationale Politik ist interdependent und durch vielfältige Formen der Koordinierung verbunden. Bildungspolitik im Mehrebenensystem basiert auf dem Zusammenwirken von inter- und intragouvernementalen Strukturen und Prozessen (Benz 2009). In einem Mehrebenensystem inhärent angelegt ist die Problematik, dass Politik nicht per se dort stattfindet, wo öffentliche Aufgaben verursacht werden oder auch Entscheidungen wirken sollen (Benz 2009). Dies erfordert die Koordination von Politik, also ein Überschreiten der Zuständigkeiten der jeweiligen Einheiten. Die Besonderheit von Bildungspolitik im Mehrebenensystem liegt also darin, wie institutionalisierte Regelsysteme und Interaktionsmechanismen zusammenwirken und wie Akteure miteinander in einem Reformprozess interagieren (Benz 2009). Diesem Zusammenspiel von Regelsystemen, Mechanismen und Akteuren innerhalb eines Reformprozesses gilt die Aufmerksamkeit der vorliegenden Arbeit. Um das Funktionieren einer Schulreform erklären zu können, bedarf es vorab jedoch ein Verständnis dafür, was eine Reform überhaupt ist und was darunter verstanden wird (vgl. Kapitel 0). Da eine Reformtheorie als solches nicht explizit existiert, wird versucht, sich mit Hilfe verschiedener Forschungsansätze der Thematik anzunähern. Es gibt keine Theorie, die die Funktionsweise von Reformen im Allgemeinen oder Schulreformen im Besonderen konstruiert. Zudem reicht ein einzelner Theorieansatz nicht aus, um den Forschungsgegenstand theoretisch fassbar zu machen. Folglich ist die politikwissenschaftliche Bildungsforschung und somit auch die erziehungswissenschaftliche Politikforschung auf die allgemeine, für politikwissenschaftliche Fragestellungen geeignete Theorieofferten angewiesen (Reuter und Sieh 2010). Insofern werden in einem zweiten Teil dieses

Kapitels verschiedene Theorieansätze besprochen, die anhand der Politikdimensionen Inhalt, Prozess und Struktur helfen sollen, eine Schulreform systematisch zu analysieren und Erklärungen zu finden, wie Schulreformen funktionieren (vgl. Kapitel 2.2). Wir stützen unsere bildungspolitische Forschung auf erziehungs- und politikwissenschaftliche sowie auf Theorieansätze weiterer Bezugsdisziplinen (Reuter und Sieh 2010). Wird die Rekonstruktion sozialer Wirklichkeit beabsichtigt, kann ein theoretischer Eklektizismus nützlich sein (Mayntz 2002a). Die Idee eines kohärenten Theorienpluralismus wird zunehmend von Forscherinnen und Forschern verschiedener Forschungsrichtungen gefordert und teilweise bereits umgesetzt (Altrichter 2010; Haus 2010; Blum 2012; Bormann 2014). Die Legitimation für dieses Vorgehen lässt sich an verschiedenen Stellen in der Literatur zu Governance, zur Policy-Analyse sowie zu methodologischen Grundlegungen finden. Um die Handlungslogik in komplexen Konstellationen interdependenter Akteure rekonstruieren zu können, ist eine eindeutige, explizite Theorie nicht ausreichend. Eine multidisziplinäre, handlungstheoretische Fundierung ermöglicht – so eine Schlussfolgerung aus der Governanceforschung – eine umfassende Perspektive auf (bildungs-)politische Interaktionen (Blatter 2006). Ein wichtiges Merkmal der Policy-Forschung ist ihre problemorientierte, multimethodische und interdisziplinäre Ausrichtung. So integrieren Policy-Analysen alle relevanten Elemente einer bestimmten Politik in den Untersuchungsrahmen, um über Ursachen und Gründe einer Politik Aussagen treffen zu können (Schneider und Janning 2006). Die Kombination von verschiedenen theoretischen Ansätzen stellt in der Politikwissenschaft hingegen eine Forschungslücke dar. Das Potenzial einer Theoriesynthese für die Analyse politischer Prozesse zeigt sich lediglich vereinzelt, wobei Forderungen nach einer Zusammenführung verschiedener Theorieansätze vermehrt laut werden (Blum 2012). Auch die rekonstruktive Sozialforschung fordert ein idealtypisches Maximum an theoretischer Offenheit gegenüber dem Forschungsgegenstand. Dies ist Voraussetzung, um das beobachtete Handeln von Akteuren zu abstrahieren und zu typisieren (Bohnsack 2010). Um die Vielfalt der für uns relevanten Theorieansätze zu strukturieren, orientieren

wir uns an den Dimensionen von Politik. In der Analyse von Politik geht es nicht um die Bevorzugung eines Aspekts, sondern um eine gleichgewichtige Betrachtung interessen geprägter Inhalte, der konflikthafter Handlungsprozesse und der mehr oder weniger stabilen Strukturen (Patzelt 2003; Schubert und Bandelow 2003a). Wir folgen dieser Einschätzung und kombinieren verschiedene Forschungsansätze zu einem explizit auf unsere Fragestellung massgeschneiderten theoretischen Werkzeugkasten, einem analytischen Rahmen (Schubert und Bandelow 2003b). Je nach Forschungsansatz steht dabei der Inhalt, der Prozess oder die Struktur im Zentrum des analytischen Rahmens. Dabei gilt es noch einmal zu betonen, dass nicht die Frage, welche Akteure eine Reform lenken, im Fokus dieser Arbeit steht, sondern das Interesse, Schulreformen zu rekonstruieren und ein Geflecht verschiedener Wirkungsfaktoren, die Richtung und Dynamik eines Schulreformprozesses erklären, abzubilden. In einem ersten Schritt wird vorab dargelegt, was in verschiedenen theoretischen Ausführungen unter einer Reform verstanden wird

2.1 Politische Reform

Eine systematische Analyse von Schulreformen bedingt eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage, was eine politische Reform überhaupt ist und was wissenschaftlich darunter verstanden wird. Reformen sind weit mehr als ein in verschiedenen Phasen verlaufender Prozess oder ein auf einen konkreten Inhalt definiertes Programm. Eine politische Reform wird sowohl durch einen spezifischen Inhalt charakterisiert, als auch als Prozess mit mehreren Phasen oder als eine politischen Strukturen unterliegende Interaktion von Akteuren um Macht und Ressourcen gesehen. Reformen definieren sich durch einen Ursprungsort und einen klar benennbaren Adressaten. Zusätzlich werden Reformen hinsichtlich ihres Erfolges bewertet und gegen aussen legitimiert. Diese Vielschichtigkeit oder Mehrdimensionalität von politischen Reformen gilt es des Weiteren zu verdeutlichen.

Eine theoretische Annäherung an den Forschungsgegenstand *Schulreformen im Mehrebenensystem* soll helfen, die Thematik in einen grösseren Kontext einzubetten und darzulegen, was unter einer Reform verstanden wird.

Gillwald sieht eine politische Reform als eine vom Staatswesen ausgehende Veränderung, die sich „auf staatliches Handeln und Eingriffe in das gesamtgesellschaftliche Regel- und Institutionengefüge bezieht“ (2000, S. 7). Petring beispielsweise beschreibt eine Reform als eine „intentionale Errichtung, Abschaffung oder Veränderungen von formellen [...] Strukturen oder Programmen durch legislative Massnahmen“ (2010, S. 23). Das politisch-administrative System definiert den Reformgegenstand und benennt Problemlagen und deren Lösungen. In einem langwierigen Politikprozess werden Probleme und Lösungen diskutiert, politische Mehrheiten gesucht und Reforminhalte definiert. Nicht jedes gesellschaftlich anerkannte Problem wird zu einer Reform. Hinter einer Reform steht entsprechend ein bewusstes Umgestalten bestehender Verhältnisse durch die Politik. Eine gegenwärtige Praxis soll der Idealvorstellung eines Zustandes nähergebracht werden (Zapf 1984; Altmann et al. 1994; Gillwald 2000, Bormann 2011). Gemäss Greven (2008) beabsichtigen Reformen die Überwindung bedrängender Problemlagen, um deren Linderung oder gar deren Lösung zu erreichen. Politische Reformen sind angetrieben von Problemen, die durch klar benennbare Änderungen gelöst werden können (Brunsson 2009). Mit einer Reform wird die Praxis verändert, ohne dass die Akteure wissen, ob die Reform auch wirklich Besserung bringt. Politik und Verwaltung orientieren sich an Idealvorstellungen, an Hoffnungen auf eine bessere, praktikablere oder effizientere Zukunft. Oftmals sind jedoch kausale Effekte von Reformen unsicher sowie der Zusammenhang von Leistung und Erfolg nur schwer messbar (Brunsson und Olson 1993; Jann 2006). Nicht-intendierte Nebenwirkungen können die Folge sein. Brunsson und Olsen weist darauf hin, dass zwischen „making a decision to reform and implementing that decision“ (1993, S. 2) klar unterschieden werden muss. Nicht jede mit einer Reform verfolgte Absicht (talk) wird in eine Handlung (action) übersetzt oder tatsächlich realisiert.

The belief systems that can be used as the content of reforms are generally unrealistic or at least unrealistic in relation to the practice under reform, which may or course be the reason why the discrepancy between beliefs and practice existed in the first place (Brunsson 2009, S. 40).

Diesbezüglich stellt sich für uns die Frage, welche Reformabsichten geäußert und wie in politischen Debatten Schulreformen legitimiert werden. Dies führt dazu, dass in der vorliegenden Arbeit auch Absichten und Intentionen in die Untersuchung von Reformen einbezogen werden und nicht nur der Prozess einen Untersuchungsgegenstand darstellt. Reformen sind dann erfolgreich, wenn sich deren Inhalte an den im System vorhandenen Strukturen, Prozessen und Ideologien orientieren (Rüb 2009). Akteure, welche die Möglichkeit haben, Inhalte einer Reform festzulegen, verfügen über einen gewissen Spielraum an Macht. Denn Reformen und politische Programme eignen sich beispielsweise bestens, eigene Ziele innerhalb eines politischen Prozesses weiterzuverfolgen, ohne diese offen zu legen (Jann 2006). Im politischen System angelegte Strukturen definieren den Handlungsrahmen von Reformakteuren. Die Orientierung an der politischen Machbarkeit steht dabei jedoch immer im Fokus. Brunsson sieht dies sogar so: „Reformers are better described as agents of other forces rather than as powerful actors“ (2009, S. 16). Vor allem im politischen Handlungsfeld müssen die Ideen einer Reform mehrheitsfähig sein, sich an den Bedürfnissen der „Adressaten“ ausrichten und wenn möglich diese mit in den Prozess einbeziehen. Verschiedene Akteure mit divergenten Bedürfnissen beteiligen sich an der Durchführung von Schulreformen. Deren Bedürfnisse zu berücksichtigen und diese in den Reformprozess miteinzubeziehen, schmälert zwar die Macht der Reformer, steigert jedoch die Erfolgchancen der Implementation (Brunsson 2009). Inwieweit Akteure in den Prozess einbezogen oder beispielsweise pädagogische Ideale mit einer Reform verfolgt werden, unterliegt strategischem Handeln einzelner Reformakteure und der subjektiven Einschätzung der politischen Machbarkeit. Neben strategischem Vorgehen aktiver Reformakteure beeinflussen weitere Faktoren den Verlauf von Reformen. Erst ein Geflecht von Wirkungs-

zusammenhängen ermöglicht die Initiation, Implementation und Institutionalisierung einer Reform (Holtappels 2005). Neben der tatsächlichen Veränderung, die mit einer Reform einhergehen sollte, ist für politische Akteure vor allem wichtig, dass sie die gesellschaftlich richtigen und anerkannten Reformen durchführen (Jann 2006). Reformaktivitäten sind für politische Akteure per se wichtig.

Dass Reformen fehlschlagen oder scheitern können, ist in ihnen selbst angelegt. „In fact, organizational reforms often do fail; it proves impossible to implement them as intended“ (Pressman und Wildavsky 1973; Baier et al. 1986; Brunsson und Olson 1993). Gillwald (2000) geht jedoch davon aus, dass wenn eine Reform vom politisch-administrativen System aus erfolgt und diese gegebenenfalls zusätzlich mit Anreizen oder Sanktionen unterlegt wird, von einer grossflächigen Verbreitung ausgegangen werden kann. Politische Reformen kennzeichnen sich durch klar kommunizierbare Absichten, sind lösungs- und zielorientiert ausgerichtet und folgen ihrer Meinung nach einem vertikal verlaufenden top-down Prozess (Gillwald 2000). Für das politische Mehrebenensystem, in welchem Schulreformen ablaufen, greift diese top-down Perspektive zu kurz. Wir erwarten eine hohe Interdependenz verschiedener Reformstränge, welche die eigentliche Veränderung massgeblich determiniert. Die einzelnen Stränge manifestieren sich durch die Chronologie und die Abfolge einzelner Handlungen zu langandauernden Reformkaskaden. Dies macht eine Reform zu einem nicht steuerbaren Prozess. Reformen sind überraschenden Wendungen ausgesetzt, die auf den Prozess einwirken (Dalin 1999). Reformprozesse können abgelenkt werden, scheitern oder zu anderen Resultaten als den im politischen Prozess formulierten Absichten führen. Zwischen den Absichten einer Reform und dem Prozess der praktischen Umsetzung finden Verbreitung, Stabilisierung und Nachbesserungen statt (Gillwald 2000). Ähnliches muss in unseren Fallbeispielen für den Implementationsprozess von Schulreformen angenommen werden: die kantonal initiierten Reformen werden in den Gemeinden (Städten) den lokalen Bedürfnissen angepasst (Zymek 2006). Fend (1986; 2008) spricht in diesem

Zusammenhang von einer Re-Kontextualisierung. Die formulierten Absichten und Vorgaben einer Reform werden bei der Implementation den Verhältnissen und Bedürfnissen vor Ort angepasst, neu interpretiert – und dadurch letztlich mitproduziert. Oftmals kommt es zu Implementationsverschiebungen, das bedeutet, dass nicht die neuen Konzepte übernommen werden und sich die Personen und Strukturen diesen anpassen, sondern dass die Personen während des Implementationsprozesses diese Konzepte und deren Ziele verändern (Euler 2001). Regulative Vorgaben werden also nicht einfach implementiert oder umgesetzt, sondern in diesem Prozess aktiv und kreativ weiterentwickelt und teilweise auch umdefiniert. Während March und Olsen (1983) davon ausgehen, dass Reformen kurzfristig nur ‚scheitern‘ können, glaubt Jann (2006), dass Reformen immer zu einer Veränderung führen. Seiner Meinung nach führt „die stetige Wiederholung grundlegender Ideen und Argumente über einen langen Zeitraum“ (Jann 2006, S. 139) zu einem Wandel. Reformen können zwar Probleme lösen, nicht selten führen sie jedoch zu neuen Problemen, die in einem neuen Zyklus – ebenfalls mit einer Reform – gelöst werden sollen. Meist erzwingen Reformen weitere Reformen. Entsprechend dauern Reformprozesse nicht selten mehr als zehn oder sogar 20 Jahre. Will man einen Reformprozess mehr oder weniger vollständig abbilden, muss der Untersuchungszeitraum somit mindestens eine Dekade umfassen.

Ziel dieser Arbeit ist eine Abbildung der Funktionsweise von Schulreformen. Um die Ganzheitlichkeit dieses Phänomens zu erfassen, muss ein theoretisches Konstrukt sämtliche Dimensionen von Politik beleuchten. Konkret müssen 1) die Inhalte einer Reform erklärt und der Untersuchungsgegenstand definiert werden, 2) muss eine Reform als einen über mehrere Phasen und Ebenen verlaufenden Prozess, an dem verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Intentionen und Werten auf mehreren politischen Ebenen gemeinsam interagieren, betrachtet werden und 3) müssen tieferliegende Strukturen, welche Richtung, Tempo und Wirkung einer Reform beeinflussen und deren Machbarkeit entscheiden, miteinbezogen werden. Um eine Schulreform im Mehrebenensystem rekonstruieren

und verstehen zu können, gilt es, diese Vielschichtigkeit einer Reform in einzelne Dimensionen aufzugliedern. Anhand der Dimensionen Inhalt, Prozess und Struktur erstellen wir ein Theoriegerüst, welches den Untersuchungsgegenstand in einen grösseren Kontext einbettet und die Generalisierbarkeit der Erkenntnisse aus der Analyse auf einer höheren Ebene erlaubt.

2.2 Dimensionen von Politik

Unser Theoriegerüst zur Analyse von Schulreformen im Mehrebenensystem folgt den drei Politikdimensionen Inhalt (Policy), Prozess (Politics) und Struktur (Polity), denn Politik vollzieht sich stets in diesen drei Dimensionen (Meyer 2000). *Policy* steht für die inhaltliche Dimension der Politik. Damit wird die eigentliche Problemlösung fokussiert. Eine weitere Dimension bezieht sich auf die politischen Prozesse, jene Handlungsprozesse, bei denen um die Inhaltssetzung gerungen wird. Die Willensbildungsprozesse, womit geklärt wird, was allgemein verbindlich gemacht werden soll, die Entscheidungsprozesse im Vorfeld der Regelsetzung sowie die Implementationsprozesse sind wichtige Aspekte der *politics*. Politische Prozesse sind oft durch Verfahrensnormen formalisiert und durch informelle Praktiken innerhalb von Organisationen bzw. Institutionen bedingt. Die politischen Strukturen – die *polity* – definieren die Handlungsspielräume der Politik. Theoretische Zugänge fokussieren vielfach eine der drei Dimensionen prioritär, vielfach unter gleichzeitiger Berücksichtigung der anderen Dimensionen. Dementsprechend war es anspruchsvoll, die unterschiedlichen theoretischen Zugänge einer Dimension zuzuordnen.

In einem ersten Schritt beabsichtigen wir eine Annäherung an die inhaltlichen Aspekte von Schulreformen. Dies ist nur bedingt theoretisch möglich, denn die Definition des Inhalts einer Politik ist eher eine analytische denn eine theoretische Leistung. Kurze theoretische Herleitungen und der Bezug zu Ergebnissen aus vergleichbarer Forschung sind Thema des ersten Teils. Anschliessend folgt eine zweiteilige Auslegeordnung von sozi-

alwissenshaftlichen Theorieansätzen, welche sich mit politischen Strukturen und Prozessen befassen. Dies ist die eigentliche Theoriearbeit dieser Publikation. Sich an den in Kapitel 1.3.1 herausgearbeiteten Fragen orientierend unterstützen diese Ansätze, den Wandel verschiedener Akteure in der Bildungslandschaft mit Bezug zu verschiedenen Facetten sichtbar zu machen. Ein zentrales Element des analytischen Rahmens dieser Arbeit fokussiert Theorien, welche den politischen Prozess generalisieren. Die Suche nach Dynamiken und Interdependenzen im Reformprozess erfordert die theoretische Auseinandersetzung mit dem politischen Prozess, den Einbezug der Dimension Zeit und den Zyklen von Politik. Für eine vertiefende Erklärung politischer Prozesse integrieren prozessorientierte Ansätze die Bedeutung verschiedener Determinanten von Politik. Das Kapitel Prozess erläutert in Zusammenhang mit zentralen Ansätzen diese Einflussfaktoren, denn diese dienen der Erklärung der politischen Dynamik. Einen weiteren Fokus legen wir im dritten Unterkapitel auf strukturierende Elemente von Politik. Verschiedene Ausprägungen des Institutionalismus helfen, die Abgrenzung von Institution und Akteur offenzulegen und erlauben die systematische Dekonstruktion des Wirkungsgeflechts verschiedener Einflussfaktoren. Um Reformen vertiefend erklären zu können, beleuchten wir theoriegestützt verschiedene Facetten. Ein zentrales strukturierendes Moment ist das Spannungsfeld zwischen Intentionen der beteiligten Akteure und den vorherrschenden Problemlagen. Akteure werden nicht nur durch Strukturen und Regulierungen in ihrem Handeln gelenkt, Wissen, Werthaltungen oder Interessensorientierungen prägen die Interaktionen im politischen Prozess ebenso. Die Identifikation von ‚Beliefs‘ oder Deutungsmustern hilft, einen Diskurs als solchen wahrzunehmen und dessen Strukturen zu erkennen. Aufgrund des mehrerebenen-spezifischen Blickes auf Schulreformen, ist die Erklärung der Handlungs-koordination zwischen den Akteuren zentral. Die unterschiedlichen Governance-Perspektiven versuchen zu erklären, wie sozialer Wandel durch neue Koordinationsformen und zusätzliche Akteure stattfindet, wie diese Akteure auf verschiedenen Ebenen interagieren und gemeinsam Wirklichkeit konstruieren (Fend 2014). Ausgangspunkt für die analytische

Arbeit ist die Definition des politischen Inhalts, also des Gegenstandes der beleuchteten Reformen. Aus diesem Grunde widmet sich das erste Unterkapitel dieser politischen Dimension.

2.2.1 Inhalt

Der materielle Gehalt, der eigentlichen Gegenstand von Politik, ist Thema dieses ersten Unterkapitels, denn Politik folgt grundsätzlich einer inhaltlichen Ausrichtung (Meyer 2000). Allgemein gefasst sind Gesetze, Verordnungen, Reformprogramm u.a. Inhalt von Politik. Konkret geht es um materiell-inhaltliche Fragen und Probleme, auf welche mit politischen Massnahmen reagiert wird (Blum und Schubert 2011). Schneider und Janning subsumieren unter dem Begriff Policy „die verbindliche Festlegung bewerteter Handlungsoperationen oder Strategien, um bestimmte Ziele zu erreichen bzw. Probleme zu lösen“ (2006, S. 18). Grundsätzlich kann alles zum politischen Thema werden, unabhängig von der bewussten Gestaltbarkeit der entsprechenden Politik (Asbach 2012b). Die Definition des Reformgegenstandes erwächst aus einer analytischen Leistung oder dem spezifischen Forschungsinteresse, nicht aber aus einer theoriegeleiteten Konstruktion. Entsprechend skizzieren wir nachfolgend den konkreten Inhalt der vorliegenden Arbeit und stellen, wo möglich, den Bezug zu theoretischen Ausführungen und zu relevanten Forschungsarbeiten her.

Die vorliegende Arbeit fokussiert, basierend auf dem eigentlichen Forschungsinteresse, schulische Akteure und deren Wandel im Betrachtungszeitraum zwischen 1990 und 2010. Gegenstand der beleuchteten Reformen ist die Veränderung der Akteurkonstellation im Mehrebenensystem. Diese schulischen Akteure werden durch das Handeln von politisch tätigen Akteuren verändert. Das Mehrebenensystem im Bildungswesen besteht aus einer Vielzahl von Akteuren: Bildungsdirektor, Bildungsadministration, Bildungsrat, kommunale und kantonale Schulaufsicht, Schulleitung, Lehrkräfte, Eltern, Schülerinnen und Schüler usw. Um die Akteure verändern zu können, brauchte es Anpassungen verschiedener Gesetzesvorlagen wie

der Verfassung, des Gemeindegesetzes und des Schulgesetzes auf kantonaler Ebene und der Gemeindeordnung und weiterer Schulordnungen auf kommunaler Ebene (vgl. Kapitel 1.2). Diese strukturellen Veränderungen schulischer und bildungspolitischer Akteure unterlagen einem politischen Reformprozess und bilden den Inhalt der untersuchten Schulreform. Entsprechend verweisen wir in diesem Unterkapitel auf Ansätze, welche den Begriff Akteur theoretisch fassen.

In Abhängigkeit des Blickwinkels sind Akteure Objekt oder aber Subjekt einer Politik (Mayer-Tasch 2009). Der Wandel von Reformgegenständen ist Ergebnis der als Subjekte im politischen Willensbildung und der im Entscheidungsprozess agierenden Akteure (Blum und Schubert 2011). Strukturelle Veränderungen haben den Wandel von Akteuren zur Folge. Politisch agierende Akteure führen die entsprechende Revision der Gesetzesgrundlage herbei. Wird eine strukturelle Schulreform durchgeführt – die ist der eigentliche Reforminhalt und somit unser Untersuchungsgegenstand – werden Akteure, welche im Normalfall eine Reform als Subjekt direkt beeinflussen, selbst zu Reformobjekten. In der vorliegenden Forschung sind schulische und politische Akteure Gegenstand der kantonalen und der städtischen Politik und somit Reformobjekt. Wir verstehen unter Akteurkonstellation nicht, wie in den Governance Ansätzen üblich, diejenigen Akteure, welche sich aktiv an einem Politikprozess beteiligen, sondern jene Kernakteure, die als Reformobjekte von uns untersucht werden. Die Akteure im Bildungswesen werden unterschieden in individuelle Akteure wie Lehrpersonen, Eltern oder Schülerinnen und Schüler und in komplexe Akteure, welche wiederum unterteilt werden in kollektive und korporative Akteure (Scharpf 2000; Kussau und Brüsemeister 2007b). Generell lässt sich die Konstellation von individuellen und komplexen Akteuren nicht fassen, sie ist zu stark abhängig von den je geltenden, konkreten Strukturen (Schneider und Janning 2006). Für die Analyse des Wandels der Akteurkonstellation im Mehrebenensystem werden bewusst nicht alle Akteure berücksichtigt. Einbezogen werden politische und politisch-ad-

ministrative Akteure sowie professionelle Akteure. Bewusst ausgeklammert werden Interessenverbände wie Elternverbände oder Gewerkschaften.

Auf demokratischen Prämissen der Gewaltenteilung und der Machtkontrolle durch die Volkssouveränität beruhend, bietet eine kohärente Verteilung von Macht und Einfluss zwischen den Akteuren einen Orientierungsrahmen für Veränderungen in der Akteurkonstellation. Innerhalb des kantonalen Volksschulwesens verteilt sich die Macht sowohl auf Laien als auch auf Professionelle. Eine demokratische Staatsorganisation beabsichtigt im Sinne von Checks and Balances ein stabiles Gleichgewicht zwischen den Akteuren und damit verbunden institutionalisierte Kontrollmechanismen im Umgang mit staatlicher Macht (Criblez et al. 2011). Entsprechend muss das Verhältnis zwischen Schule und Politik, zwischen Professionellen und Laien stetig austariert werden (Blatter 2007). Das heisst, demokratische Prinzipien und professionelles Wissen müssen in einem Nebeneinander funktionieren (Kussau und Oertel 2005). Es geht um ein stabiles Machtverhältnis zwischen politischen Institutionen. Politik, Verwaltung und Schule bilden ein in sich verflochtenes System. Die Akteure sind voneinander abhängig, was als sogenannte Interdependenz beschrieben wird. Es liegt auf der Hand, dass die Hauptakteure im Bildungswesen (Schülerinnen und Schüler, Eltern, Lehrkräfte, Politik und Verwaltung) nicht alleine Schule gestalten und betreiben können. Staat und Schule sind interdependent miteinander verknüpft, wobei jeder Akteur diese Abhängigkeit zu seinen Gunsten beeinflussen möchte. Neben der Verteilung von Ressourcen spielen auch normative Regeln in dieser gegenseitigen Abhängigkeit der verschiedenen Akteure eine wichtige Rolle. Es herrscht ein steter Kampf um Macht und Ressourcen. Die verschiedenen Akteure auf den verschiedenen Ebenen des Systems müssen miteinander interagieren und ihre Entscheidung zwischen den Ebenen koordinieren (Kussau und Brüsemeister 2007b). Diese aufgezwungene Interaktion muss nicht zwingend eine Restriktion darstellen. Sie bietet auch die Möglichkeit einer sinnvollen

Arbeitsteilung und einer Konzentration auf diese Arbeit, die man beherrscht. Die gegenseitige Abhängigkeit sorgt dafür, dass die Lösung für ein Problem für alle Beteiligten eine gute Lösung darstellen sollte (Kussau und Brüsemeister 2007b).

Die Akteure im Mehrebenensystem des Bildungswesens folgen unterschiedlichen Handlungslogiken. „Politik und Schule agieren in differenten institutionellen Ordnungen und Organisationsformen und orientieren sich an unterschiedlichen Rationalitätskriterien“ (Kussau und Brüsemeister 2007a, S. 162). Die (Bildungs-)Politiker und Politikerinnen sind öffentlich beauftragte Akteure. Mit der Übernahme des politischen Mandats sind einerseits Eigeninteressen und andererseits die Vertretung einer Parteienpolitik verbunden, zudem orientiert sich die Bildungspolitik nicht nur an pädagogischen Zielen, sondern auch an der politischen Machbarkeit des jeweiligen Programms. Ihr zeitlicher Horizont orientiert sich an der Dauer der Legislaturperiode. Schulleitungs- und Lehrpersonen hingegen orientieren sich an einem Beruf, den sie über eine lange Zeitspanne hinweg ausüben werden und verpflichten sich professionsbezogenen Massstäben (Kussau und Brüsemeister 2007a). Überdies sind alle Akteure im Bildungswesen gemeinsam verantwortlich, dass Reformen initiiert, implementiert (rekontextualisiert) und bestenfalls institutionalisiert werden.

Dass die theoretischen Ausführungen zur Politikdimension Inhalt schmal ausfallen, ist auf die beschränkte Generalisierbarkeit dieser Dimension zurückzuführen. Für die Erklärung von materiellen Politikinhalten bedarf es der Betrachtung der anderen beiden Politikdimensionen, denn Politikprozess und Politikstruktur dienen viel gezielter dem Verständnis der Funktionsweise von Schulreformen. Diese beiden Dimensionen lassen sich mit Bezug zu verschiedenen Ansätzen theoretisch präzisieren. Anschliessend wird detailliert beschrieben, welche Forschungsansätze der Analyse des Reformprozesses zugrunde gelegt werden.

2.2.2 Prozess

Politik- oder Reforminhalte durchlaufen einen einem gewissen Modus folgenden Prozess. Sie durchlaufen einen Prozess, welcher „politische Ideen im Rahmen bestimmter politischer Ordnung in konkrete politische und sozioökonomische Forderungen, Vereinbarung, Pläne und Entscheidungen [fasst]“ (Schubert und Bandelow 2003b, S. 4f.). Dadurch, dass die Volksschule ein durch die Politik gesteuertes Politikfeld ist, erwarten wir, dass eine Schulreform immer einem – wenn teilweise auch nur in kurzen Sequenzen – politischen Prozess unterliegt. Will eine Schulreform breitflächig institutionalisiert werden, ist ein politischer Reformprozess unabdingbar. Ein in regelmässigen Zyklen verlaufender Prozess greift jedoch zu kurz. Die zeitliche Dimension der Politik spielt eine zentrale Rolle und muss differenziert ausgelotet werden. Das Verhältnis von Politik und Zeit unterstreicht die Aneinanderreihung einzelner Phasen oder Sequenzen, wobei die Präzisierung einzelner Prozesselemente der Erklärung von Kontinuitäten und Diskontinuitäten im Prozess dienen und somit die Langwierigkeit von Reformen in staatlichen Systemen erläutern. Die nachfolgend aufgeführten Theorieansätze fokussieren teils Phasenheuristiken, andere ergründen die Vielschichtigkeit politischer Entscheidungen. Diese Theorieaspekte erläutern insbesondere die verschiedenen Einflussfaktoren, welche die Dynamik von politischen Prozessen erklären. Die Vielfalt verschiedener Determinanten des politischen Prozesses dient der vertieften Analyse von Reformprozessen. Nachfolgend werden zentrale Theorien vorgestellt und die Relevanz einzelner Aspekte für den analytischen Rahmen dieser Arbeit hervorgehoben.

Politische Prozesse sind in der Regel Sequenzen von Akteurinteraktionen, denen eine beständig vorantreibende Dynamik inhärent ist (Czerwick 2011). Die Sequenzierung, also die zeitliche Abfolge von Reformen bzw. Reformschritten, determiniert den Verlauf von politischen Prozessen. „When something happens, as well as in what order and with what rhythm, can be even more important in determining the outcome than whether something happens or what happens“ (Schmitter und Santiso

1998, S. 69). Politischen Entscheidungen liegen kontinuierliche Prozesse der Problembehandlung zugrunde. Diese Prozessorientierung²⁴ der Politik stellt somit per se zeitliche Bezüge her (Schubert und Bandelow 2009). Die Logik der Politik konzipiert sich als prozedurale Abfolge einzelner Schritte der Problemverarbeitung (Jann und Wegrich 2009). Da Prozesse als zeitabhängige Abläufe definiert sind, können diese nach unterschiedlichen Zeitkriterien – Dauer, Tempo, Dynamik und zeitlicher Verortung – analysiert werden (Prittwitz 2007). Hierbei sind zwei Annäherungsweisen zu unterscheiden: Zeit als quantitativer Term und als mentales Konstrukt der handelnden Akteure (Schmitter und Santiso 1998). Die Zeitlichkeit, also die Eigenschaft der Zeit als physikalische Grösse, beeinflusst das Handeln politischer Akteure (Blank, Blum und Dehling 2011). Zeit ist eine knappe Ressource. Auch die Unumkehrbarkeit dieser Grösse ist bedeutsam für den Verlauf politischer Prozesse. Der Umgang mit Zeit verfügt jedoch auch über einen strategischen Aspekt bzw. über eine mentale Komponente, „the importance of skillfully managing the political timetable or, in other words, mastering clock-time“ (Schmitter und Santiso 1998, S. 72). Bestimmte Entscheidungen lassen sich nur zu einem bestimmten Zeitpunkt realisieren. Der notorische Mangel an Zeit prägt die politische Handlungsagenda. Dies zwingt zur Selektion in der Problemwahrnehmung und Bearbeitung, denn vielfach drängt die knappe Zeit zu Entscheidungen (Rüb 2009). Dieser Differenzierung folgend widmen sich die weiteren Ausführungen in einem ersten Schritt der politischen Zeit. Anschliessend werden Theoriekonzepte zur zeitlichen Dynamik von Politikprozessen vorgestellt (Blum 2012). Die Zusammenführung verschiedener heuristischer Perspektiven will den Einfluss *von* Zeit als auch den Einfluss *auf* Zeit bestmöglich fassen (Blank et al. 2011).

Die Typisierung von Sequenzen im politischen Prozess dient der empirischen Betrachtung (Gellner und Hammer 2010). Wenn auch umstritten

²⁴ Prozesse sind zusammenhängende Geschehensfolgen im Zeitablauf. Prozessanalysen berücksichtigen den Faktor Zeit explizit (Prittwitz 2007).

und viel kritisiert, gehören Phasenmodelle, insbesondere die Sequenzierung im *Modell des Policy Cycles* nach Jann und Wegrich (2003; 2009), zu den populärsten der Policyforschung.²⁵ Die sequentielle Logik dieser Modelle konstruiert den Idealtypus des politischen Prozesses. Diese Aufteilung in einzelne Phasen bleibt rein analytisch und kann in der politischen Wirklichkeit kaum so identifiziert werden. Dennoch vereinfacht diese analytische Reduktion den Blick auf politische Prozesse. Idealtypisch verläuft der politische Prozess folgendermassen: Auf die Phasen der Problemidentifikation und des Agenda-Settings folgen die Politikformulierung, die Politikimplementation sowie schliesslich die Politikevaluation. Vielfach führt die politische Arbeit nicht zu einem eigentlichen Ende, sondern mündet in einen nachfolgenden Zyklus der Problemverarbeitung (Jann und Wegrich 2003). Abbildung 2.1 visualisiert einen idealtypischen Zyklus. Schneider und Janning (2006) sehen in diesem Phasenmodell den Vorteil, dass Politikgestaltung als ganzheitlicher Prozess verstanden wird.

Die Aufteilung des Prozesses in einzelne Phasen dient dabei der Verständlichkeit und minimiert die Komplexität und Heterogenität der Politikgestaltung. Kritiker bemängeln jedoch genau diesen Aspekt.

²⁵ Die Vorstellung, die Politik sei ein Prozess, wird stark durch die sozialwissenschaftliche Rezeption der Kybernetik beeinflusst. Das bekannteste Analyse-Schema wurde in den 1950er-Jahren von David Easton entwickelt und in der Folge von unterschiedlichen Policy-Analysikern modifiziert; u.a. wurde der öffentliche Politikprozess in Phasen und Zyklen gegliedert (Schneider und Janning 2006).

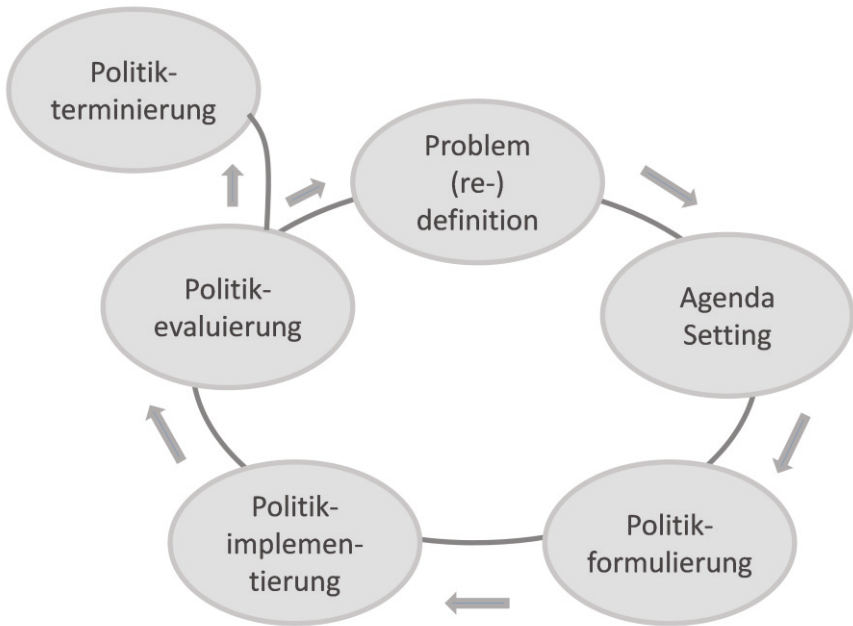


Abbildung 2.1: Idealtypischer Policy Cycle (in Anlehnung an Jann und Wegrich 2003, S. 83)

Sabatier (1993) moniert die fehlende Kausalität zwischen den Phasen sowie die Divergenz zwischen modellierten Idealvorstellungen und dem tatsächlichen Verlauf von Politikprozessen. Er betont die Bedeutung von interagierenden Zyklen auf verschiedenen politischen Ebenen. Eine top-down-Perspektive auf das System greife zu wenig weit. Der analytische Fokus dieses Modells liege ausschliesslich auf der Sichtweise und den Handlungen des Gesetzgebers, andere im System aktive Akteure würden zu Unrecht vernachlässigt (Sabatier 1993). Dennoch bestätigen Kritiker, so auch Sabatier, den Wert des Policy Cycles als konzeptionelles Werkzeug, um spezifische Eigenheiten des Policy-Prozesses herauszuarbeiten und politische (Reform-)Phänomene zu erkennen (Sabatier 1993; Schneider und Janning 2006). So werden in zwei zentralen Theorien, dem Advocacy-Koalitionenansatz von Sabatier und im akteurzentrierten Institutionalis-

mus nach Mayntz und Scharpf, einzelne Bestandteile dynamisch konzipiert, denn die Ausprägung vorangehender Analyseelemente zeitigen nachfolgende Faktoren. Auch Blum und Schubert unterstreichen den Nutzen des Policy Cycles, beanstanden jedoch die übermäßige Komplexitätsreduktion in diesem Modell. Durch die Integration des Faktors Zeit in einen *offenen Policy Cycle* erweitern sie die eindimensionale Darstellung eines geschlossenen Kreises von Phasen (Blum und Schubert 2011). Die spiralförmige Darstellung des politischen Zyklus ermöglicht eine Visualisierung der Länge der einzelnen Prozessphasen sowie der Fortführung des politischen Prozesses in einem nächsten Zyklus. Mit anderen Worten ist die Abfolge der einzelnen Phasen im Politikprozess nicht dogmatisch starr, was, wie vorangehend ausgeführt, Anlass zur Kritik am Modell gab. Doch auch in diesem Prozessmodell ist die Reihenfolge der Phasen nicht beliebig veränderbar.

Nachfolgend werden die einzelnen Phasen aus einer reformtheoretischen Perspektive betrachtet, d.h. es werden nicht nur Theorieelemente der Verfechter des Policy Cycles rezipiert, sondern es werden auch andere theoretische Konstrukte beigezogen. Probleme sind Auslöser von Reformen, sie stehen (idealtypisch) am Anfang eines politischen Prozesses. Ausgehend von einem problembelasteten Ist-Zustand werden Reformen initiiert, mit der Absicht, einen idealen *Status futurus* und somit eine Linderung der Missstände zu erzielen. Die Aufgabe der Politik ist es, Probleme als solche zu erkennen und diese zu bearbeiten. Weder der objektive Problemdruck noch die Menge der erkannten Lösungsoptionen bedingt die Intensität der Problembearbeitung, sondern die Perzeption von Problemlagen und Lösungsoptionen. Der Zusammenhang zwischen einem Problem und dessen Lösung kann denn auch nicht als deterministische Beziehung, sondern als Gelegenheitsstruktur bezeichnet werden (Schneider und Janning 2006). Die Selektion bestehender Probleme durch einzelne Akteure gleicht dabei keinesfalls einer rationalen Hierarchisierung der wahrgenommenen Probleme. Aus funktionalistischer Perspektive erwachsen Probleme aus externen Schocks (u.a. Finanzkrisen, Katastrophen), aus gesellschaftsinternen

Entwicklungen (bspw. demografische Veränderungen), aufgrund von dauerhaften Phänomenen (u.a. Globalisierung) sowie infolge von Mängeln in der staatlichen Funktionsweise. Die Einschätzung der Machbarkeit einer Problemlösung aufgrund akteurspezifischer Situationsdeutungen lenkt die Einschätzung der Bedeutung eines Problems im Weiteren. Weltbilder, Ideologien und Normen bezeichnen Schneider und Janning (2006) als strategisches Element der Thematisierung einer Problemlage. Eine dritte Voraussetzung, damit politische Akteure ein Problem aufgreifen, ist die Passung von vorhandenen Mitteln und Ressourcen mit der angestrebten Lösungsoption.

Die Definition von Reformbedarf hat per se noch keine Folgen, erst die Setzung innerhalb der politischen Tagesordnung initiiert den eigentlichen Reformprozess auf politischer Ebene. Die Durchsetzungschancen eines Problems im Prozess des Agenda Setting resultiert aus der Interessenkonstellationen der betroffenen Akteure, deren Handlungskapazitäten und den Konjunkturen der öffentlichen Problemwahrnehmung und der jeweiligen Problemlösungsstrategien (Jann und Wegrich 2003). Howlett und Ramesh (2003) haben in ihrer Arbeit eine akteurorientierte Typisierung des Agenda Setting vorgenommen. Wird ein Thema von staatlichen Akteuren als relevant erachtet und in der Öffentlichkeit als unterstützenswert bezeichnet, so gelangt das Problem mit grösster Wahrscheinlichkeit auf die politische Agenda (Konsolidierung). Wird hingegen ein Problem von aussen initiiert und an das politisch-administrative System herangetragen, so sinken die Chancen der Problembehandlung. Ebenfalls schwierig ist die Situation einer Inneninitiierung durch staatliche Akteure (Mobilisierung). Am seltensten gelangen aber Themen in die Politik, wenn gesellschaftliche Akteure politisch nicht relevante Themen in Gesetzgebungsprozesse einbringen möchten (Howlett und Ramesh 2003; Jann und Wegrich 2003; Blum und Schubert 2011). Auch die Eigenschaften eines Themas entscheiden darüber, inwiefern gesellschaftliche Probleme von der Politik wahrgenommen werden: Die Konkretheit und Klarheit, die gesellschaftliche Re-

levanz, d.h. die Reichweite sozialer Betroffenheit, deren temporale Relevanz, also inwiefern Probleme dringlich sind bzw. sich verschieben lassen, die Komplexität, die Novität und Wertgeladenheit einer Thematik sind Merkmalsdimensionen für Politikthemen (Schneider und Janning 2006).

In diesen ersten beiden Phasen des Policy Cycles sind die Selektion, die Prioritätensetzung und die Strukturierung des erkannten Problems tragende taktische Handlungsstrategien politisch erfolgreicher Akteure. Weitere Ausführungen hierzu folgen nachstehend. Haben es Themen auf die politische Agenda geschafft, beginnt die inhaltliche Konkretisierung eines politischen Programms. Handlungsziele werden festgelegt, Adressaten sowie die Träger der Programmdurchführung bestimmt und die benötigten Mittel budgetiert. Die Programmformulierung – vielfach ein Gesetz, eine Verordnung oder eine Verfahrensanweisung für die Verwaltung – ist Ergebnis eines Entscheidungsprozesses. In dieser Phase im Policy Cycle werden verschiedene, funktional äquivalente Handlungsoptionen aufgrund formaler Entscheidungsregeln und akteurspezifischer Handlungsstrategien bewertet und ausgewählt. Im Zentrum steht dabei die Frage, welche Handlungsoption effizient und effektiv eine Problemlösung gewährleistet. Im politischen Alltag unterliegt die Programmformulierung nicht nur rationalen Entscheidungen. Die institutionellen Strukturen, beispielsweise der Regierung zudienende Verwaltungsstellen, lenken die Aufmerksamkeit der politischen Organisation substanziell (Zahariadis 2007). Politische Akteure verfügen nicht zwingend über ausreichende Sachkenntnisse. Oft mangelt es einzelnen Akteuren der Legislative an expliziten Bewertungsmaßstäben im Umgang mit Handlungsalternativen sowie an gesichertem Wissen über die soziale Durchsetzbarkeit eines Programms (Jann und Wegrich 2003; Schneider und Janning 2006). Die Bedeutsamkeit der Verwaltung ist hinsichtlich der Definition von Reformprogrammen, der damit verbundenen Ausgestaltung von Gesetzen und der Finanzierungsplanung deshalb besonders hervorzuheben (Bogumil und Jann 2009).

In der Implementationsphase kommen beschlossene Programme durch die zuständigen Institutionen und Organisationen zur Umsetzung. Politische Zielvorgaben und Handlungsprogramme definieren deren Umsetzung nicht vollends. Aus diesem Grunde müssen die Adressaten die Inhalte eines Programms ein weiteres Mal konkretisieren, d.h. der Finanz- und Personaleinsatz muss definiert, Organisationseinheiten mit Aufgaben betreut und Entscheidungswege festgelegt werden (Jann und Wegrich 2003). Die Umsetzung eines Programms ist mit der stimmigen Vergabe von regulativen, von finanziellen, von Informations- und Sanktionsinstrumenten verbunden (Jann und Wegrich 2003; Schneider und Janning 2006). Die Implementationsforschung konnte mehrfach belegen, dass die Akteurkonstellationen – die Struktur des Beziehungsgeflechtes, welches Programmgestalter, Implementationsträger und Vollzugsadressaten verbindet – sowie die konkrete Ausgestaltung des Programms, namentlich die eingesetzten Policy-Instrumente, eine erfolgreiche Umsetzung entscheidend beeinflussen (Schneider und Janning 2006). Die Erkenntnis, dass die Vollzugsbehörden der unteren Ebenen und die Interaktionsbeziehungen der Adressaten politischer Programme von zentraler Bedeutung sind, verdeutlichte die beschränkte Wirksamkeit hierarchischer top-down Steuerung (Jann und Wegrich 2003).

In einer letzten Phase wird die Effektivität, die Wirksamkeit eines Programms, und die Effizienz, die Frage nach der Kosten-Nutzen-Relation, eines staatlichen Programmes evaluiert. Die Veränderungen bzw. die Nicht-Veränderung, die Verbesserung bzw. die Verschlechterung des Status quo werden bewertet. Nebst wissenschaftlichen Studien können administrative Evaluationen durch die Verwaltung (z.B. Regierungsberichte) und politische Bewertungen durch die Politik und die Öffentlichkeit (z.B. öffentlich-mediale Debatten) die Nützlichkeit eines Programms beurteilen.

Die Ergebnisse des Evaluationsprozesses entscheiden, ob Problemlagen von politischen Akteuren redefiniert oder ein politisches Programm termi-

niert wird. Die Terminierung politischer Programme beruht auf zwei unterschiedlichen Motiven. Einerseits führen erfolgreiche Problemlösungen dazu, dass politische Programme hinfällig und somit beendet werden können, andererseits können auch finanzielle Engpässe, eine Neugewichtung politisch-ideologischer Motive sowie grundlegende Zweifel an der Effektivität und Effizienz eines Programms eine Terminierung des Policy-Prozesses bewirken. Bestehen weiterhin Diskrepanzen zwischen dem Ist- und dem Soll-Zustand drängt sich Rückkoppelung auf die erste Phase auf. Die Neubeurteilung der Problemlage und die Anpassung des Handlungsprogramms setzen einen weiteren Politikzyklus in Gang (Jann und Wegrich 2003; Schneider und Janning 2006).

Die Dynamik einer Reform hängt ebenso vom gezielten Umgang mit dem Faktor Zeit ab. „Time rules [...] define the temporal structures or the time-tables of democratic politics, its time budgets, its points of initiation and termination, its pace, its sequences, and its cycles“ (Schedler und Santiso 1998, S. 8). Die Politik beeinflusst ebenso die Zeit. Politische Reformprozesse verlaufen selten beständig und linear. „Social processes take place at different speeds“ (Pierson 2004, S. 82). Im Spannungsfeld zwischen kontextuell bedingtem Veränderungsdruck und institutionellen Beharrungskräften können Reformprozesse bzw. Policy-Wandel unterschiedliche Dynamiken annehmen. Trampusch weist in ihren Ausführungen darauf hin, Policy Analyse-Modelle vermehrt zu dynamisieren und die Bedeutsamkeit der Sequenzierung eines graduellen Wandels für das Verständnis eines radikalen Politikwandels zu betonen (Trampusch 2008). Die Abfolge einzelner Sequenzen innerhalb eines Veränderungsprozesses und der Einfluss einzelner Sequenzen auf die nachfolgenden prägen Reformprozesse (Trampusch 2006). „The temporal ordering of events or processes has a significant impact on outcomes“ (Pierson 2004, S. 55). Theorien zur Pfadabhängigkeit im politischen Prozess fokussieren die Gleichzeitigkeit bzw. die Ungleichzeitigkeit einzelner Sequenzen. In einer historischen Betrachtung wird die Irreversibilität der Koppelung von Sequenzen offensichtlich und

somit die Frage des politischen Timings, diese impliziert per se die Abhängigkeit eines Ereignisses mit einem anderen, wesentlich (Pierson 2004). Die analytische Betrachtung aus einer historischen Perspektive erlaubt Aussagen über den Einfluss von vorangehenden Reformsequenzen auf nachfolgende. Die Tendenz zur institutionellen Persistenz impliziert, dass die Notwendigkeit eines Wandels erst im Verlauf eines Prozesses erkannt wird. Anfänglich erlangen politische Themen lediglich geringfügig Beachtung. Erst wenn eine kritische Schwelle überschritten wird, werden eigentliche Veränderungen ausgelöst. Dieses Schwellenwert-Phänomen erklärt, warum Reformdruck erst ab einem gewissen Niveau Wirkung zeigt. „When some critical level is reached, however, actors may reassess their options or expectations about others' likely actions, leading to relatively rapid change“ (Pierson 2004, S. 85). Pierson (2004) ergänzt in seinen Ausführungen, dass das Überschreiten dieser Schwelle eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung für das Zustandekommen von Reformen ist. Somit erscheint es plausibel, durch die analytische Dekonstruktion eines fundamentalen Wandels in einzelne Sequenzen die Komplexität von Reformkaskaden zu erfassen. Es wird jedoch nicht beabsichtigt, die proklamierte Phaseinteilung für die analytische Arbeit zu nutzen.

Für die Identifikation von Prozessmustern innerhalb von Sequenzen sowie über einen gesamten Veränderungsprozess bietet der *Multiple Streams Ansatz* (MSA) eine analytische Heuristik. Unter Berücksichtigung des Faktors Zeit ermöglicht dieser Ansatz die Identifikation von Prozessmustern sowie die akteurtheoretische Rekonstruktion von politischen Entscheidungen. Hierfür wird die Wahrnehmung von Problemen, die dynamische Konstruktion von Handlungsoptionen und -strategien und der Einfluss institutioneller Wirkfaktoren in den Mittelpunkt der Analyse gerückt. „Policies are the result of problems, solutions, and politics, coupled or joined together by policy entrepreneurs during open windows of opportunity“ (Zahariadis 2003, S. 23). Die Betrachtung dieser drei Ströme sowie deren Wechselwirkung ermöglicht eine analytische Betrachtung der dynamisch-systemischen Zusammenhänge während der Phasen des Agenda-Settings

und der Politikformulierung, mit dem Ziel, Antworten auf die Frage zu finden: „Wann, durch wen, wie, mit welchem Inhalt werden die drei relativ unabhängigen Ströme kurzgeschlossen, damit eine politische Entscheidung zu Stande kommt?“ (Rüb 2006, S. 23).

Konzipiert von John Kingdon beruht der MS-Ansatz auf fünf theoretischen Prämissen (Kingdon 1984; Rüb 2009). Das Garbage-Can-Modell des organisationalen Entscheidens nach Cohen et al. (1972) geht davon aus, dass Entscheidungen nicht zwingend als Folge zielgerichteter Lösungssuche entstehen. Der Konnex von Problem und Lösung wird aufgebrochen. Entscheidungen sind geprägt durch zufällige, situationsabhängige Handlungsabläufe. Lösungen werden von Teilnehmenden einer Organisation auf Vorrat produziert und bei günstiger Gelegenheit, dem Window of Opportunity, in den politischen Prozess eingebracht (Cohen et al. 1972). Das Denken in Strömen beruht auf der Annahme, dass (Regierungs-)Organisationen ständig im Fluss sind. Organisationen sind nie regel- und strukturlos, sie verfügen über variable Strukturen, d.h. Zuständigkeiten müssen fortlaufend für jede Entscheidung (re-)aktiviert und (re-)organisiert werden. Konsensbildung ist somit zentrale Aufgabe der Regierungsorganisation, Ambivalenzen müssen in eindeutige Sachverhalte transformiert werden (Rüb 2009). Eine Organisation kann ihre Aufmerksamkeit auf viele Sachverhalte gleichzeitig lenken, sie kann parallel prozessieren und Probleme simultan bearbeiten (Zahariadis 2003). Dennoch kann eine politische Organisation nicht unbeschränkt Probleme beachten, denn „time is a unique, irreplaceable resource, whose supply is totally inelastic“ (Zahariadis 2003, S. 68). Kontingenz ist Prämisse des organisationalen Handelns. Die Mehrdeutigkeit und Variabilität der Präferenzen der beteiligten Akteure, die unklaren Technologien hinsichtlich Prozessen und Instrumenten, die fluide Partizipation der Teilnehmenden und die Unbestimmtheit von Problemen und Lösungen ermöglichen Entscheidungen, welche zugleich anders hätten ausfallen können. Kontingenz umfasst das, was ist und zugleich auch hätte anders sein können (Rüb 2009). Ergänzend zur Unbestimmtheit von organisationalen Entscheidungsprozessen legt Kingdon

den Fokus auf jene zentralen Figuren, den policy entrepreneurs, welche auf das Zustandekommen einer Politikformulierung massgebend einwirken.

Die Prämisse von Rationalität und Kausalität, konkret die Koppelung von Problem und Lösung im politischen Entscheidungsprozess gibt Kingdon gänzlich auf. Vielmehr fokussiert er die verschiedenen Kräfte, welche relativ unabhängig voneinander wirken und über eine je eigene Antriebsdynamik verfügen. Es interessiert die Problemdefinition, die Bereitstellung politischer Möglichkeiten und das politische Bargaining (Rüb 2009) unter Berücksichtigung von kontextuellen und personalen Faktoren. Der Multiple-Stream-Ansatz betrachtet somit die drei Ströme Problem-Stream, Policy-Stream und Politics-Stream in einem ersten Schritt getrennt. Der Fokus auf den Entstehungszeitpunkt und -kontext sowie auf den Einfluss einzelner Akteure versucht der Ambiguität politischer Entscheidungen gerecht zu werden. Abbildung 2.2 visualisiert den MS-Ansatz und untenstehend werden die Elemente einzeln sowie in Kombination miteinander erläutert.

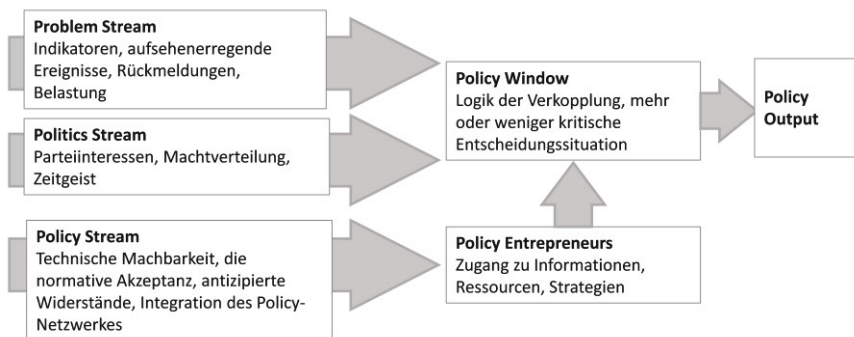


Abbildung 2.2: Darstellung des Multiple-Stream Ansatzes (Kingdon 1984; Zahariadis 2007; Rüb 2009)

Der Problemstrom besteht aus Informationen über Zustände und Bedingungen in einem bestimmten Politikbereich (Nagel 2009). Dabei sind Probleme keinesfalls objektiv determiniert, sondern sie werden von Akteuren

selektiv als solche definiert. Sachverhalte müssen erst zu Problemen gemacht werden, es bedarf argumentativer Überzeugung (Rüb 2009). Die Wahrnehmung von Problemen ist immer auch mit einem strategischen Moment verbunden. Erlangen Probleme keine politische Aufmerksamkeit, schwimmen sie im Problemstrom mit, werden jedoch nicht als solche erkannt. Gelenkt von strategischen Interessen versuchen politische Entscheider ausgewählte Probleme auf die Agenda zu heben. Da Aufmerksamkeit eine beschränkte Ressource ist, kann sich ein Regierungssystem nicht unbeschränkt mit Problemen beschäftigen. Probleme werden vom politischen System gefiltert und von Politikerinnen und Politikern sowie von politiknahen Akteuren, im vorliegenden Fall von medialen und bildungsinteressierten Personen, gezielt aufgegriffen, mit der Absicht die politische und somit auch die mediale Aufmerksamkeit auf die jeweiligen Missstände zu lenken (Zahariadis 2007; Rüb 2009). Agenda-Setting ist somit hoch selektiv. Probleme verschwinden, wenn keine adäquaten Handlungsoptionen entwickelt werden, wenn die Kosten der Problemlösung als zu hoch erscheinen oder wenn Werthaltungen ändern. Soziale und gesellschaftliche Probleme werden erst durch interpretative Prozesse zu politischen Themen (Rüb 2009). Aufmerksamkeitslenkend wirken dabei drei Faktoren (Zahariadis 2007; Rüb 2009): 1) Kennzahlen und Daten erheischen Aufmerksamkeit und steigern die Dringlichkeit eines Sachverhaltes. Statistische Indikatoren ermöglichen den Vergleich zwischen Ist- und Soll-Zuständen, zwischen vergangener und aktueller Performanz. 2) Focusing Events – Skandale, Unglücke, spektakuläre Ereignisse, Umweltkatastrophen u.a. – rücken ein Problem schlagartig ins Bewusstsein. Aufmerksamkeitslenkend wirken die Medien sowie politiknahe Akteure. 3) Rückmeldungen von vergangenen politischen Entscheidungen spiegeln deren Wirkung und können die Problemwahrnehmung massgeblich lenken.

Ursachen von institutionellem Wandel systematisiert Thelen (2003) in ihren Ausführungen zu institutionellem Wandel. Einerseits wirken Faktoren, welche konstant den Ist-Zustand in Frage stellen. Andererseits er-

wachsen Probleme auch aus dem politischen Prozess. Konstant beeinträchtigt die Problemwahrnehmung folgende Faktoren: Aus funktioneller Perspektive werden staatliche Institutionen fortwährend anhand rationaler Kriterien nach deren Problemlösefähigkeit hinterfragt. Externe Schocks und gesellschaftliche Veränderungen können dazu führen, dass die systemische Funktionsweise in Frage gestellt wird. Auch die Verteilung von Macht und Ressourcen lenkt die Problemwahrnehmung. Veränderungen im Machtgefüge widerspiegeln sich in der Definition von Problemen. Aus kulturell-soziologischer Sicht wird die Problemwahrnehmung ebenfalls durch die gesellschaftliche Werthaltung gelenkt. Verändern sich die kulturellen Erwartungen an ein System wandelt sich die Wahrnehmung von Problemen (Thelen 2003).

Im zweiten Strom, dem Policy-Stream, buhlen verschiedene Ideen um Akzeptanz und Anerkennung. In der sogenannten Ursuppe (primeaval soup; Kingdon 1984) konkurrieren Konzepte, Projektideen, Vorschläge zur Gesetzesänderung um die politische Aufmerksamkeit. Die potentiell vorhandenen Möglichkeiten zur Veränderung stellen den Status Quo fortlaufend in Frage, auch wenn es keine dringenden Probleme zu bearbeiten gilt. Lösungen werden nicht zwingend erst als Folge von bestehenden Problemen erarbeitet. Ideen verschiedener Akteure, wie Spezialisten aus der Verwaltung, Mitglieder der Parlamente, externe Experten, Wissenschaftler und verschiedene Interessenvertreter, können unabhängig von konkreten Problemen produziert werden. Somit entsteht ein Überschuss an Ideen und nur eine geringe Auswahl gelangt tatsächlich auf die politische Agenda (Zahariadis 2007). „Manche Ideen tauchen auf und verschwinden wieder, andere halten sich länger, ohne dass sie je relevant werden, und wiederum andere schaffen den Sprung auf die politische Agenda“ (Rüb 2009, S. 355). Inwiefern Optionen anerkannt werden, hängt gemäss Rüb (2009) von folgenden Faktoren ab:

- der technischen Machbarkeit: Damit gemeint ist die rechtliche und organisationale Umsetzung von Ideen sowie deren Anschlussfähigkeit an be-

stehende Strukturen. Ist die bürokratische Umsetzung schwierig und bedarf die Realisation von Ideen neue institutionelle und organisationale Formen, so werden diese Ideen kaum politisch realisiert.

- der normativen Akzeptanz: Ideen müssen in einen bestehenden Wertekonsens eingefügt werden können. Die Kongruenz von Ideen mit dem Normensystem von zentralen Akteuren sowie dem Wertekanon einer Gesellschaft ist Voraussetzung, damit Ideen realistische Chancen zur Umsetzung bekommen.
- von antizipierten Widerständen: Die Realisierbarkeit von Ideen hängt immer auch von antizipierten Widerständen von Dritten ab.

Einer Politikformulierung gehen grösstenteils intensive Verhandlungen in Parlament und Regierung voraus. Der MS-Ansatz betrachtet diese Dynamik im Politics-Stream, wobei die drei Verfechter dieses Ansatzes unterschiedliche Aspekte hervorheben. In der Ursprungsfassung definierten Kingdon und Thurber (2011) den Politic-Strom mit Rückgriff auf die Faktoren nationale Stimmung sowie auf Veränderungen in der Akteurkonstellation. *The national mood* versteht sich als eine Art Zeitgeist, als „the climate in the country, changes in public opinion, or broad social movements“ (Kingdon und Thurber 2011, S. 146). Die Stimmung in einer Gesellschaft beeinflusst das politische Handeln und somit die Wahl von Policies. Ebenso beeinflussen organisierte politische Kräfte sowie deren Kampagnen die Chance einer Policy. Die wiederkehrend drohende Neubesetzung aufgrund von Wahlen bringt Unruhe in Regierung und Parlament. Neuwahlen verändern somit die Chancen von Policies. Politikerinnen und Politiker reagieren im Vorfeld von Wahlen zurückhaltender und weniger reformfreudig. Auch die Tatkraft und das politische Geschick von Einzelpersonen und insbesondere die Besetzung innerhalb der Ministerialbürokratie beeinflussen den politischen Prozess, wenn auch indirekt, massgeblich (Rüb 2009; Kingdon und Thurber 2011). „Moreover, turnover of key personnel in the administration has a significant influence on politics“ (Zahariadis 2007, S. 73). Zahariadis (2007) legt das Hauptaugenmerk des

Politics-Stroms auf die Ideologie der Regierungspartei. Mit der Operationalisierung der Dynamik des politischen Entscheidens über institutionalisierte Zeitrhythmen, über institutionelle Vetopunkte und über die Strategiefähigkeit von Parteien definiert Rüb (2006; 2008) den dritten Strom ebenfalls neu.

Die genannten drei Ströme folgen je eigenen Dynamiken (Rüb 2009). Erst durch den Wechsel von parallelem Handeln zu serielltem Prozessieren gelingt es der politischen Organisation, die drei Ströme zu koppeln. Dies ist nicht zu jedem Zeitpunkt im politischen Prozess möglich, eine Zusammenführung der drei Ströme ist lediglich für eine befristete Zeit, dem ‚Window of Opportunity‘ möglich (Kingdon und Thurber 2011). „Choices are made when the three streams are coupled or joined together at critical moments in time“ (Zahariadis 2007, S. 73). Einerseits führen die Dynamiken im Politics-Stream, u.a. institutionalisierte Zeitrhythmen, u. a. Ablauf von Amtsperioden, Abstimmungen und Neuwahlen, zu Gelegenheitsfenstern. Mit zunehmender zeitlicher Nähe zu solchen Terminen steigt der Druck nach einer politischen Entscheidung (Schedler und Santiso 1998). Andererseits öffnen aber auch kritische Momente, diese entspringen dem Problemstrom, ein policy window. Katastrophen, Krisen, drängende Problemlagen und kritische Bericht (wie etwa PISA) verlangen ein unmittelbares Handeln der Politik (Rüb 2008). Weitere Faktoren, u.a. die Medienaufmerksamkeit, die Ereignisintensität und die Öffentlichkeitswahrnehmung eröffnen ebenfalls solche Windows (Nagel 2009).

Dieses additive Aufzählen von dynamisierenden Prozessfaktoren lässt erahnen, dass der Multiple-Stream-Ansatz diesbezüglich kein abschliessendes Theoriekonzept bietet. In politologischen Publikationen wird darauf hingewiesen, dass verschiedene Theorien eine Annäherung an die Dynamik im politischen Prozess wagen, eigentliche Frameworks würden hingegen fehlen (Kay 2006). Somit müssen weitere theoretische Ansätze beigezogen werden, welche die zeitliche Restriktion von politischen Entscheidungen konzipieren. Der Punctuated-Equilibrium-Ansatz beleuchtet das

Zusammenspiel von kontinuierlichem Wandel und umfassenden, dramatischen Brüchen in der Phase der Problemdefinition sowie des Agenda Settings. Der Erhalt bestehender Strukturen und deren Adaption an gesellschaftliche und kontextuelle Veränderungen prägen den politischen Prozess grundsätzlich über längere Zeitperioden. Das Beharrungsvermögen bestehender Strukturen und etablierter Verhaltensmuster ermöglicht lediglich graduellen Wandel. Einschneidende Reformsequenzen eröffnen sich fall- bzw. zeitweise nur während kurzer Episoden, in welchen die Stabilität und die inkrementelle Zurückhaltung überwunden werden können (True et al. 2007). In Lehrbüchern zu Policyforschung (Gellner und Hammer 2010) werden drei Faktoren der Punctuated Equilibrium Theorie hervorgehoben, welche die Dynamik des Wandels beeinflussen: 1) Neue Akteure portieren neue Ideen, welche bislang von den etablierten Policy Makern ignoriert wurden. 2) Die Interaktion zwischen der eigentlichen Politikebene sowie deren untergeordneten Systemebene lenkt die Aufmerksamkeit in der Phase des Agenda Settings. 3) Entscheidungsprozesse werden bedingt durch gebundene Rationalitäten. Zeitdruck, technische Ungewissheit und die kognitive Beschränktheit bei der Verarbeitung von Informationen beeinträchtigen die Wahrscheinlichkeit rationaler Entscheidungsprozesse. Evolutionssprünge im politischen Prozess können somit auf die strukturellen Interaktionsbedingungen im politischen Mehrebenensystem sowie auf die Mobilisation beteiligter Akteure zurückgeführt werden. Eine diachrone Betrachtung des Zusammenhangs zwischen der öffentlichen Problemwahrnehmung und den mobilisierten Akteuren erklärt Veränderungen der politischen Intervention (True et al. 2007; Sykes et al. 2009). Eine weitere Konkretisierung der Einflussfaktoren wird jedoch unterlassen (Csigó 2006). Der Fokus auf die Dynamik dient im politischen Prozess und somit die Betrachtung des Faktors Zeit dem eigenen Forschungsvorhaben.

Die Dynamik des politischen Prozesses ist jedoch nicht nur durch institutionelle Faktoren bedingt, sondern auch durch das strategische, zweck-in-

tentionale Verhalten von kollektiven aber auch von individuellen Akteuren. Regierungsorganisationen umfassen politische Akteure und ihr staatlich definiertes Zusammenwirken sowie administrative Akteure. Sie bilden den Ort des Verkoppelns der drei Ströme. Mit dem Begriff *policy entrepreneurs* umfasst Kingdon (1984) jene Akteure, welche die Verbindung der drei Ströme zu einem bestimmten Zeitpunkt gezielt herbeiführen. Individuelle wie auch korporative Akteure erkennen ein Zeitfenster und koppeln drängende Probleme mit politisch akzeptablen Lösungsansätzen (*consequential coupling*). Die Logik der Verkoppelung von Problem und Lösung kann neu gesetzte Themen mit bestehenden Problemen verbinden (*doctrinal coupling*; Zahariadis 2007). Entrepreneure reüssieren aufgrund strategischer und kommunikativer Fähigkeiten. Politische Entrepreneure können durch eine geschickte Sequenzierung einzelner Reformetappen die politische Beschlussfassung in ihrem Sinne lenken. Die Strategiefähigkeit und die Überzeugungskraft einzelner Akteure beeinflusst das Tempo im politischen Prozess (Schedler und Santiso 1998). Zahariadis (2007) spricht in diesem Zusammenhang von *Salamitaktik*, also der gezielten Aneinanderreihung einzelner Entscheidungen mit dem Ziel, das Risiko des politischen Scheiterns zu minimieren. „[T]heir desired solution will not be adopted because it's too risky, they cut the process into distinct stages which are presented sequentially to policy makers. Doing so promotes agreement in steps“ (Zahariadis 2007, S. 78). Kommunikation ist ein zentraler Operationsmodus jeder strategischen Politik. In diesem Sinne ist Kommunikation eine unverzichtbare, aber nicht hinreichende Fähigkeit politischer Entrepreneure. Die Kommunikation auf medialer Bühne ist ein wesentliches strategisches Element politischen Handelns (Sarcinelli 2010). An dieser Stelle interessiert jedoch die Kommunikation auf der Vorder- und Hinterbühne der Politik, die Kommunikationsmodi der entscheidungspolitischen Binnenkommunikation (und nicht die medien-öffentliche Verbreitung von Politikstrategien), wobei eine exakte Separation illusionär wäre. Kommunikation ist Vermittlungstechnik von politischen Akteuren. Sie lenkt die Aufmerksamkeit auf die Legitimation von politischen Ideen,

denn Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit sind zentrale Instrumente gezielter Legitimationsbeschaffung (Sarcinelli 2009).

Ausgehend von der Erklärung politischen Wandels und in Abgrenzung zu bereits bestehenden Forschungsannahmen basiert Sabatiers *Advocacy Coalition Framework* (ACF) auf drei Prämissen: 1) Der Prozess des Policy-Wandels und die Rolle des policy-orientierten Lernen, auf dem dieser beruht, kann nur in einer Zeitperspektive von einem Jahrzehnt oder mehr verstanden werden. 2) Die sinnvollste Art und Weise, Policy-Wandel im Rahmen einer solchen Zeitspanne zu erfassen, besteht darin, dass man „Policy-Subsysteme“ betrachtet, d.h. die Interaktionen von Akteuren verschiedener Institutionen, die an einem Policy-Prozess interessiert sind. 3) Staatliche Massnahmen können in der gleichen Art konzeptualisiert werden wie handlungsleitende Orientierungen oder „belief systems“, d.h. als Sets von Wertprioritäten und kausalen Annahmen darüber, wie diese zu realisieren sind (Sabatier 1993). Auf der Suche nach Prozessfaktoren des ‚policy learning‘ verweist Sabatier in seinem Ansatz auf exogene sowie auf endogene Parameter. Ausgangspunkt ist die Betrachtung eines gesamten Subsystems mit all seinen Akteuren (Sabatier 1993). Die innerhalb eines Subsystems beabsichtigten Veränderungen sind keinesfalls separiert. Exogene Einflüsse prägen das policy-orientierte Lernen ebenso. Sabatier (1993) weist dabei auf die Bedeutung von stabilen und dynamischen Faktoren hin, die auf den Policy-Prozess einwirken. Relativ stabile Parameter sind seiner Meinung nach erstens die wesentlichen Eigenschaften des Problembereichs, zweitens die grundlegende Verteilung natürlicher Ressourcen, drittens die fundamentale kulturelle Wertvorstellung und die sozialen Strukturen und viertens die grundlegenden Rechtsstrukturen (Sabatier 1993). Zum Set externer Systemereignisse, die über Jahre oder Jahrzehnte einen Wandel hervorrufen können, zählt er wiederum vier Faktoren: Veränderungen in den sozioökonomischen Bedingungen und der Technologie, Veränderungen in der öffentlichen Meinung, Veränderungen in den Regierungskoalitionen auf gesamtstaatlicher Ebene und Policy-

Entscheidungen und Policy-Wirkungen aus anderen Subsystemen (Sabatier 1993). Einen weiteren Schwerpunkt im Advocacy-Koalitionenansatz bildet die Analyse der Policy-Subsysteme (interne Strukturen). Er definiert dieses Subsystem als ein Set von Akteuren, die sich mit einem spezifischen Policy-Problem auseinandersetzen. Mithilfe eines Netzwerkansatzes kommt man diesem auf die Spur. Sabatier (1993) geht es darum, nicht nur den traditionellen Kern des politischen Geschehens wie administrative Behörden, Parlamente oder Verbände auf einer einzigen politischen Ebene zu untersuchen, sondern das Feld um zusätzliche Spieler wie Journalisten, Forscher usw. in die Analyse miteinzubeziehen. Er orientiert sich dabei an gemeinsamen Wertvorstellungen und Annahmen (sog. *belief-systems*) der Akteure, die sich im politischen Prozess engagieren und diesen beeinflussen. Die Akteure mit denselben „*belief-systems*“ arrangieren sich in gemeinsamen Koalitionen und stimmen dadurch ihre Handlungen und kausalen Vorstellungen gegenseitig ab, um Innovationen im Policy-Prozess zu platzieren. In jedem ‚Subsystem‘ gibt es immer auch einzelne Akteure, die keinem der ‚Advocacy-Koalitionen‘ angehören, sondern zwischen den Gruppen vermitteln, um sinnvolle Kompromisse zwischen den Koalitionen auszuhandeln (Schneider und Janning 2006). Sogenannte Experten wie Forscher oder andere Akteure können ihr spezifisches Wissen, auch ohne aktiv in den Prozess einzugreifen, anbieten. Im Vergleich zum Analyseinstrument des Policy Cycles richtet der Advocacy-Koalitionen Ansatz seinen Blick nicht von oben nach unten im System, sondern befasst sich mit überschneidenden und interagierenden Politik-Zyklen, die sich zudem auf die verschiedenen Ebenen des Systems beziehen (Sabatier 1993). Für unsere Analyse überwinden wir den reinen top-down bzw. bottom-up Blick auf das System. Vielmehr verstehen wir den Prozess im Mehrebenensystem als Zusammenspiel verschiedener Reformstränge, zu verschiedenen Zeitpunkten mit unterschiedlichen Inhalten und Schwerpunktsetzungen.

Mit der Einschränkung auf die zwei politischen Akteure Parlament und Regierung sowie den politisch-administrativen Akteur Verwaltung als Reformakteure, werden Policy-Netzwerke bzw. Koalitionen, wie sie Sabatier nennt, in der vorliegenden Analyse aussen vorgelassen. Die Einschränkung auf die Akteure Parlament, Regierung und Verwaltung legitimiert sich dadurch, dass diese über formale Macht zu direktivem Steuerungs-handeln verfügen (Prittwitz 2007). Es sind diejenigen Akteure, welche formal-juristisch politische Entscheidungen fällen und entsprechend ihrer Funktion zu den Hauptakteuren in einem Reformprozess zählen. Die Idee von Beliefs stellt hingegen auch auf die eingeschränkte Auswahl der Akteure einen spannenden Punkt dar und wird im folgenden Kapitel unter der Diskursanalyse nochmals aufgegriffen. Die in den Kapiteln 4, 5 und 6 folgende Analyse der Fallbeispiele orientiert sich neben dem politischen Reformprozess auch an strukturellen Aspekten der Politik. Eine idealtypische Darstellung von Phasen im Politikprozess vernachlässigt die Bedeutung von Strukturen für den Verlauf eines Prozesses. Das Verständnis für die Politikdimension Politics kann durch die Betrachtung von strukturellen Aspekten einer Politik vertieft werden, denn politische Prozesse ereignen sich im politischen Raum. Dieser ist durch Normen, Institutionen, handelnde Akteure und Ideologien geprägt. Bezeichnend für demokratische Staaten sind Regulationen, welche den politischen Prozess rhythmisieren. Prinzipiell determinieren diese den Verfahrensablauf. Sie formalisieren die Konstitution von Akteuren und die Handlungskoordination zwischen Akteuren und sie prägen die zeitliche Strukturiertheit und die Zyklen eines politischen Prozesses. Trotz der prinzipiellen Nichtdeterminiertheit ist der Prozessverlauf nicht vollends ergebnis- und verfahrensoffen (Prittwitz 2007). Institutionen beschränken die Handlung von Akteuren (Hall und Taylor 1996). Die Pflicht zur Legitimation gegenüber den Bürgern und die Regulation von Wahlen der Volksvertreter durch gesetzliche Grundlagen sind Beispiele hierfür (Linz 1998). Verfassung und Gesetze verankern demokratische Werte und determinieren hiermit den Gesetzgebungsprozess. Dieser Thematik widmet sich das nachfolgende Theoriekapitel.

2.2.3 Struktur

Neben Forschungsansätzen, die primär den Politikprozess im Fokus haben, gibt es auch diejenigen Theorien, die makroanalytische Betrachtungen von Strukturen im politischen Raum in den Mittelpunkt der Forschung rücken. Im Fokus steht das restringierende Wirkungsgeflecht eines Politikfeldes. Die Politikdimension Struktur umfasst die normativen, aber auch die ideologischen Aspekte von Politik. Der Begriff Struktur meint weniger die äusserliche Gestalt als mehr das darin wirkende Geflecht. Es geht um Verteilungs- und Beziehungsstrukturen innerhalb eines Raumes (Schneider und Janning 2006). Strukturen unterliegen einer temporären Stabilität und sind unmittelbaren Beobachtungen kaum zugänglich. Sie werden erst durch die Zergliederung in einzelne Elemente sichtbar (Schneider und Janning 2006). Staatliches Handeln ist bedingt durch solche Strukturen. Innerhalb dieser strukturellen Arrangements nutzen Akteure Handlungsspielräume aus. Es besteht eine Wechselwirkung zwischen Strukturen und den darin handelnden Akteuren. In Bezug auf unseren Forschungsgegenstand interessiert uns vorwiegend, welche strukturierenden Wirkungsfaktoren Schulreformen determinieren, wie Akteure die Handlungsräume innerhalb dieses strukturierenden Geflechts nutzen und nach welchen Werten und Rationalitäten sie handeln.

Politische Institutionen definieren den Handlungsrahmen von Politik (Vatter und Wälti 2003). Es sind „Regelsysteme [...], die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren“ (Scharpf 2000, S. 77) und dadurch die Wahrnehmung, die Präferenzen und die Fähigkeiten individueller und komplexer Akteure prägen. Meinungsbildung, Konfliktaustragung, Konsensbildung, Entscheidungsfindung und Vollzug unterliegen einem durch die Institution eingeschränkten Spielraum (Manz 2011). Entsprechend gehen wir davon aus, dass Institutionen und ihre Akteure eine Reform massgeblich beeinflussen. Insofern können anhand strukturalistischer und akteurspezifischer Theorien mögliche Phänomene einer Schulreform erklärt werden. In diesem Kapitel liegt der Fokus auf

der Darlegung verschiedener Forschungsansätze, die sich mit strukturalistischen und akteurspezifischen Elementen auseinandersetzen. Anhand ausgewählter Institutionalismus-Theorien werden sowohl strukturalistische als auch akteurspezifische Elemente erläutert. Ergänzend werden die beiden Forschungsansätze Governance und Diskursanalyse skizziert. Der Governance Ansatz ergänzt die Perspektive auf die Akteure als handelnde Subjekte und fokussiert die verschiedenen Koordinationsformen der Akteure im Mehrebenensystem. Die Diskursanalyse bildet einen Orientierungsrahmen für die Analyse einzelner Diskursstränge und darin sichtbar werdender Argumentationsweisen und Absichten von Reformakteuren. Mit der Orientierung an Werten und Normen sowie dem ergänzenden Blick auf die Handlungskoordination werden handelnde Akteure ins Zentrum gerückt.

Grundsätzlich verfügen Institutionen über eine handlungsregelnde Kraft. Institutionen umfassen soziale Regeln für Handlungen und eröffnen hiermit ein Spektrum an Handlungsmöglichkeiten. Die Befolgung dieser Regeln hängt wiederum vom Grad der Institutionalisierung ab. Institutionalismus-Theorien gehen davon aus, dass die Verbindlichkeit und die Durchsetzung der sozialen Regeln gestützt werden durch positive Werte und Überzeugung, aber auch durch Macht und Zwang (Senge 2006). Der Begriff Institution umfasst ein weiteres Merkmal: die Dauerhaftigkeit. Man spricht dann von Institutionen, wenn das Verhalten von Akteuren darin über einen längeren Zeitraum massgeblich geregelt wird (Senge 2006). Politische Institutionen sind handlungsfähige, formal organisierte Personen-Gruppen, die über Handlungsressourcen verfügen. Sie entstehen durch die Inklusion von individuellen Mitgliedern zu einem korporativen Akteur. Über den Einsatz von Ressourcen entscheiden sie nicht individuell, sondern hierarchisch oder majoritär (Mayntz und Scharpf 1995). Dass Akteure grundsätzlich rational und nutzenmaximierend handeln, ist

eine Prämisse des *Rational-Choice-Institutionalismus*. Dieser Theorieansatz²⁶ betrachtet die politischen Entscheidungssituationen und ihre konstitutiven Mechanismen aus einer ökonomischen Perspektive (Hall und Taylor 1996). Obwohl durch institutionelle und kollektive Normierungen Akteure in ihrem Handeln nicht völlig frei sind, lenken Anreize zur Erzielung erwünschter Politikergebnisse die Interaktionen (Schneider und Janning 2006). Die egoistische Handlungsweise der politischen Akteure und deren strategisches Verhalten sind bedingt durch die konstitutionelle Rahmung, kollektive Regulierung und die konkreten operativen, vollkommen rationalen Handlungen der Akteure. Im Zentrum steht die individuelle und kollektive Rationalität in einem institutionellen Kontext. Diese Prämisse betont die stabile Präferenz der Akteure im politischen Prozess (Csigó 2006). Durch die Veränderung des institutionellen Kontextes wandelt sich auch die Entscheidungsgrundlage der politischen Akteure, die zwingend ihren eigenen Nutzen maximieren wollen (Thelen und Steimo 1992). Der Ansatz des Rational-Choice-Institutionalismus betont die Stabilität von institutionellen Arrangements und verunmöglicht hiermit die Analyse institutionellen Wandels (Csigó 2006).

Diese theoretische Restriktion erweitert der *historische Institutionalismus*. Verfechter dieser Theorierichtung verstehen Institutionen als Determinanten der Präferenzbildung innerhalb politischer Prozesse sowie als strukturierendes Element der Interaktion zwischen Akteuren. Akteure verhalten sich dabei nicht vorwiegend strategisch, sondern ebenso zielorientiert und im Sinne sozialdefinierter Regeln. Im analytischen Fokus steht die Frage, warum und wie Akteure bestimmte Ziele verfolgen (Thelen und Steimo 1992). Institutionen beschränken die Handlung von Akteuren, sie geben ihnen Erwartungssicherheit bezüglich der Handlung anderer Akteure.

²⁶ Der Rational Choice Neo-Institutionalismus basiert auf der Theorie des rationalen Handelns. Diesen gehen u.a. von vollkommen rational handelnden Akteuren, von vergleichender Informationsdicht, von stabilen Präferenzen der individuellen Akteure aus (weitere unter Smelser 1992).

Unter dem Begriff Institution erfassen sie formale und informelle Prozeduren, Routinen, Normen und Konventionen innerhalb der staatlichen Strukturen. „They can range from the rules of a constitutional order or the standard operation procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behavior or bank – firm relations“ (Hall und Taylor 1996, S. 939). Institutionelle Veränderungen können nur plausibel erklärt werden, wenn man die Bedingungen des Entstehens und die jeweiligen Umstände der Veränderung historisch analysiert. Die historische und situative Verankerung erlaubt Aussagen über Entstehung und Kontext von Problemlösungsprozessen und die Betrachtung vorhandener Lösungsoptionen nach normativen, rechtlichen und sachlich-technischen Kriterien. Diese Perspektive erweitert das Verständnis für politisches Handeln im Reformprozess (Schubert und Bandelow 2003a). Im historischen Institutionalismus ist des Weiteren die Frage nach der zeitlichen Verortung von Ereignissen Ausgangspunkt einer analytischen Betrachtung. „When things happen effects how they happen“ (Pierson 2004, S. 77). In der Auseinandersetzung mit Institutionen und deren Anpassung an kontextuelle Problemlagen und gesellschaftliche Herausforderungen werden politische Akteure mit früheren Entscheidungen über die Gestaltung von Institutionen konfrontiert. Entscheidungen in der Vergangenheit determinieren somit das aktuelle politische Handeln (Blank et al. 2011). Die Notwendigkeit der historischen Verankerung unterstreicht die Bedeutsamkeit des Faktors Zeit (Pierson 2004). Auch Theorien zur Pfadabhängigkeit rücken die institutionelle Persistenz in den Mittelpunkt. „In path-dependent processes, the order of events may make a fundamental difference“ (Pierson 2004, S. 11). Dieser theoretische Zugang betont das Beharrungsvermögen von einmal eingeschlagenen Entwicklungspfaden. An ‘critical junctures’ wird die Entwicklungsrichtung definiert. Eine Abkehr von diesem Pfad wird mit zunehmender Verweildauer unwahrscheinlich, so sind politische Prozesse lock-in. Mit zunehmender Verweildauer auf einem Pfad wachsen die Investitionen in eine Politik und somit die Kosten für das Verlassen des eingeschlagenen Pfades (Thelen 1999; Mahoney 2000; Pierson 2004). Kausale

Reproduktionsmechanismen bewirken eine Selbstreproduktion des institutionellen Arrangements. Mahoney (2000) abstrahiert vier Mechanismen, welche die langjährige Stabilität bestehender Strukturen erklären: 1) Utilitaristische Mechanismen betrachten das Nützlichkeitsprinzip aus einer ökonomischen Perspektive. Kosten-Nutzen-Abwägungen – die Institutionalisierung neuer Strukturen ist mit enormen Aufwendungen verbunden – begünstigen vielfach den Status quo. 2) Funktionalistische Mechanismen wirken bewahrend, da sie die Konsequenzen von Veränderungen betonen. In einem komplex verzahnten institutionellen Gesamtgefüge haben Veränderungen an einer Stelle zwangsläufig Anpassungen an anderer Stelle zur Folge. Diese institutionelle Komplementarität begünstigt die Reproduktion bestehender Strukturen. 3) Der legitimationsbasierte Mechanismus hebt die Bedeutung der subjektiven Wertvorstellung von Akteuren hervor. Erscheinen Institutionen als legitim, ist eine diesbezügliche Veränderung unwahrscheinlich. 4) Der eigene Machterhalt veranlasst oftmals Akteure, an den bestehenden Strukturen festzuhalten. Machtbasierte Mechanismen betonen die Persistenz von Akteurkonstellationen. Erst wenn diese überwunden werden und Reproduktionsmechanismen erodieren, können bestehende Muster aufgebrochen und Veränderungen ermöglicht werden.

In Zusammenhang mit der Konstruktion des *akteurzentrierten Institutionalismus* fassen Mayntz und Scharpf (1995) den Begriff Institutionen enger. Eine Engfassung des Institutionenbegriffs erlaubt eine Analyse des sozialen Handelns in einem unveränderten institutionellen Rahmen (Mayntz und Scharpf 1995). In diesem Sinne konzentriert sich ihr Institutionenbegriff auf Regelungsaspekte der sozialen Interaktionen. Institutionen sind dabei nicht handlungsfähig, aber sie befähigen Akteure zu sozialen Handlungen. Diese Engfassung des Institutionenbegriffs hat zwei Konsequenzen: Institutionen konstruieren Akteure, sie ermöglichen und restringieren soziales Handeln und definieren Verfügungen über Handlungsressourcen (Mayntz und Scharpf 1995). Institutionen werden gleichzeitig von Akteu-

ren fortlaufend verändert. Somit sind Institutionen abhängige und unabhängige Variable zugleich, denn Institutionen gestalten die Akteure und umgekehrt gestalten und verändern die Akteure die Institutionen. Zweitens determinieren Institutionen handlungsrelevante Faktoren nicht abschliessend. Vielmehr bilden die institutionellen Faktoren einen stimulierenden, ermöglichenden und restringierenden Handlungskontext (Mayntz und Scharpf 1995). Der akteurzentrierte Institutionalismus kombiniert die Betrachtung der Akteure, welche als ein Element in einer komplexen Akteurkonstellation interagieren, mit der Denkweise institutionalistischer Ansätze. Dabei bietet der Forschungsansatz eine Heuristik, welche im Allgemeinen den wissenschaftlichen Fokus auf die Wirklichkeit strukturiert und im Speziellen das Zusammenspiel von Akteurkonstellationen, von institutionellen Regelungen und von Steuerungsinstrumenten im politischen Entscheidungsprozess beleuchtet. Im Unterschied zum Neo-Institutionalismus – in diesem Ansatz werden lediglich institutionelle Arrangements idealtypisch stilisiert, in ihrer Funktionsweise spezifiziert und deren Steuerungswirkung analysiert – wird das Zusammenspiel von Akteuren in einer komplexen Konstellation verschiedener Akteure in einem hochorganisierten, institutionell geregelten, gesellschaftlichen Teilsystem gesamthaft betrachtet und spieltheoretisch modelliert. Der akteurzentrierte Institutionalismus geht in dem Sinne weiter, als dass nicht nur politische Institutionen, sondern alle relevanten Akteure eines gesellschaftlichen Teilbereiches sowie deren Kontext betrachtet werden. Er überwindet die analytische Dichotomie durch die Doppelperspektive auf Akteure und Institutionen, denn die Beobachtung von Strukturen ohne Bezug zu den Akteuren bleibt genauso defizitär wie die Analyse von sozialem Handeln ohne Berücksichtigung bestehender Strukturen. Nur so können Phänomene in gesellschaftlichen Teilsystemen rekonstruiert und das Zustandekommen von verantwortlichen Prozessen und die Wechselwirkungen zwischen Akteur und Institutionen identifiziert werden (Mayntz und Scharpf 1995). Hierfür konstruierten Mayntz und Scharpf (1995) ein analytisches Modell, welches das beobachtbare Handeln auf Mikro-Ebene,

die institutionelle Rahmung auf Makro-Ebene und weitere intervenierende Variable auf Mesoebene integriert. Die institutionellen Determinanten belassen den Akteuren einen gewissen Handlungsspielraum. Insofern will der akteurzentrierte Institutionalismus auch nicht-institutionelle Einflussfaktoren in die eigene Forschungsheuristik integrieren. Institutionelle Regelungen konstruieren korporative Akteure, modellieren deren Beziehungen zueinander und definieren Aufgaben und Kompetenzen der institutionellen Akteure. Konkret definiert der institutionelle Kontext Anlässe und dazu gehörende Verfahrensregelungen für die Interaktion bestimmter Akteure. Er schafft Arenen für die Diskussion spezifizierter Themen durch ausgewählte Akteure. Er konstruiert bis zu einem gewissen Punkt die Konstellationen einzelner Akteure sowie deren Verfügbarkeit von Handlungsressourcen. Innerhalb dieses strukturierenden Wirkungsgeflechts, das auch auf eine Schulreform wirkt, interessiert uns für die Bearbeitung der Fallbeispiele auch, wie die politischen und politisch-administrativen Akteure innerhalb dieses Regulativs miteinander kooperieren. Entsprechend werden des Weiteren die Akteure und ihr Handeln fokussiert.

Institutionen sind nicht in der Lage, Akteure in konkreten Handlungssituationen abschliessend zu determinieren. Aus diesem Grunde fordern Mayntz und Scharpf (1995) eine analytische Betrachtung der Akteure, deren Beziehungen untereinander sowie die Art der Interaktion innerhalb der institutionellen Handlungsspielräume. Scharpf (2000) gliedert *politische Akteure* in individuelle und komplexe Akteure, wobei unter letzteren ein Zusammenschluss von Individuen verstanden wird. Dieser Kategorie werden einfache Handlungsaggregate, eine Gruppe von Individuen mit homogenen Präferenzen oder Entscheidungsprämissen, sowie kollektive und korporative Akteure untergeordnet (vgl. Kapitel 2.2.1). Kollektive Akteure verfolgen gemeinsam dieselben Interessen, sie handeln jedoch selbst. Der korporative Akteur entsteht durch den formalen Zusammenschluss von Individuen zu einer überindividuellen Rechtsperson, wie beispielsweise Lehrergewerkschaften oder die Parlamente, die Regierung und die

Verwaltung. Die unmittelbare Handlung führen, normativ verankert, die künstlichen Personen aus. Tatsächlich thematisiert das konkrete Individuum Probleme, Programme und Entscheidungen im politischen Prozess. Der Mensch fällt Entscheidungen und vertritt diese im Namen der übergeordneten Rechtsperson. Die Koordination des Einzelnen orientiert sich dabei am kollektiven Ziel, wobei das Kollektivhandeln mehr oder weniger zentralistisch organisiert wird. Trotz der formalen Bündelung der Interessen der Mitglieder wirken die individuellen Bedürfnisse handlungsleitend (Scharpf 2000). Die Handlungsfähigkeit dieser staatlichen und nicht-staatlichen Akteure wird jedoch nicht nur von institutionellen Regelungen definiert, sondern auch von akteureigenen Fähigkeiten zur kollektiven Willens- und Meinungsbildung unter den zugehörigen individuellen Mitgliedern eines kollektiven Akteurs. Für die Analyse der politischen Vorgänge konzentriert sich der akteurzentrierte Institutionalismus auf das Handeln der korporativen Akteure, denn eine Beschreibung der Komplexität individueller Vorgänge wäre kaum zu bewerkstelligen. Dennoch kann auf eine Betrachtung der individuellen Ebene nicht gänzlich verzichtet werden. Für die Analyse der Interaktion zwischen korporativen Akteuren ist die Wahrnehmung des individuellen Akteurs äusserst aufschlussreich (Mayntz und Scharpf 1995). Das Interesse und Einflusspotenzial sowie die Position des Individuums innerhalb der Gruppe prägen die Interaktion mit anderen Akteuren. Für die Erklärung des Handelns von korporativen Akteuren muss deshalb die Rolle und die Haltung der Individuen innerhalb der Gruppe in Betracht gezogen werden (Mayntz und Scharpf 1995). Die Konstellation von Akteuren und deren Interaktion in einem Politikbereich wird durch eine dritte Akteurkategorie geprägt. Individuen bilden auch immer lockere Beziehungsnetzwerke und werden informelle Mitglieder von Quasi-Gruppen. Diese Mitglieder haben ein bestimmtes handlungsrelevantes Merkmal gemeinsam. Sie verfügen über eine gleichgerichtete Handlungsorientierung, jedoch nicht über eine institutionalisierte Handlungsfähigkeit. Kollektive Reaktionen von diesen lose verbundenen individuellen Akteuren können die politischen Aushandlungsprozesse massgebend lenken, weshalb gezielte Steuerungsversuche sich nicht

nur an korporative Akteure, sondern auch an diese Quasi-Gruppen richten (vgl. Advocacy-Koalitionen-Ansatz nach Sabatier 1993).

Die Interaktion der Akteure im politischen Entscheidungsprozess definiert sich durch die Handlungsfähigkeit sowie durch die Handlungsorientierung in einer bestimmten Situation. Für die Nutzung der institutionell definierten Handlungsspielräume ist die Handlungsorientierung der Akteure ausschlaggebend. Diese wird teilweise institutionell geprägt durch die Aufgabenzuweisung sowie durch die definierten Positionen innerhalb der Konstellation von Akteuren. Teilweise hängen sie auch von Eigenschaften der individuellen und korporativen Akteure ab. Handlungsleitende Interessen, Werthaltungen und normative Erwartungen sind ebenso ausschlaggebend für die Nutzung der bestehenden Handlungsspielräume. Welche Interessen und Normen im Einzelfall handlungsleitend sind, hängt von der Selektion der institutionell definierten Handlungsalternativen, den stabilen Präferenzen und internalisierten Normen sowie den situationalen Handlungsmotiven ab (Mayntz und Scharpf 1995). Situationen fordern zum Handeln auf, indem sie Akteure mit einem bestimmten Problem konfrontieren oder ihnen Chancen bieten. Sie beschränken die Handlungsoptionen durch die Verfügbarkeit von Ressourcen und durch die Komplexität der wahrgenommenen Umwelt (Mayntz und Scharpf 1995). Bedingt durch situative Problemlagen, durch die institutionell definierte Verantwortung zur Problemlösung und durch die motivational-emotionale Betroffenheit verschiedener Akteure entstehen politische Entscheidungen infolge der Interaktion mehrerer Akteure mit interdependenten Handlungsoptionen. Für die Analyse des sozialen Handelns in Akteurkonstellationen greifen Mayntz und Scharpf (1995) die Prämissen des Governance Ansatzes vorweg, mit dem Ziel, die vorfindbaren Realstrukturen durch eine systematische Vereinfachung rekonstruieren zu können. Des Weiteren gehen wir auf die Grundsätze des Governance Ansatzes ein und legen dessen Prämissen dar. Der Fokus liegt weiterhin auf den Akteuren und ihren Handlungen.

Governance Ansätze untersuchen die Steuerung und Koordination interdependenter Handlungen gesellschaftlicher Akteure in komplexen Strukturen (Benz 2004). Es wird von einem Wechselverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft ausgegangen: Staatliche und private Akteure interagieren miteinander und stehen in wechselseitigen Abhängigkeiten. Der Governance Ansatz fragt danach, wie Handlungskoordination zwischen Akteuren stattfindet, welche Kooperationsformen dabei verwendet werden und inwieweit diese institutionalisiert sind (Kussau und Brüsemeister 2007b). Die wesentliche Leistung des Governance Ansatzes liegt darin, strukturelle Veränderungen und Änderungen der Steuerungsformen zu analysieren und vergleichbar zu machen (Klenk und Nullmeier 2004). Aus dem ursprünglichen Governance Ansatz haben sich unterschiedliche Perspektiven mit verschiedenen Schwerpunkten entwickelt. Für die Bildungsforschung oder Bildungspolitikforschung sind dies mindestens drei relevante Governance-Forschungsfelder: Multi-Level Governance, Regional Governance und Educational Governance. Die Analysen des Multi-Level Governance bezogen sich lange Zeit auf die Politikverflechtung der Europäischen Union mit den nationalen Politiken. Inzwischen wird der Begriff auch für die Analyse föderativer Staatsstrukturen benutzt und meint das Zusammenspiel verschiedener Akteure auf verschiedenen politischen Ebenen (Benz 2004, S. 17). Die Akteure müssen miteinander interagieren, um gemeinsam Politik zu gestalten. Regional Governance fokussiert die untere politische Ebene der Kommunen und die Verflechtung von Akteuren über Kommunen hinweg und problematisiert das Austarieren zwischen zentralisierenden und dezentralisierenden Steuerungstendenzen (Zymek et al. 2011). Die lokale Politikforschung erhält im Bildungsbereich durch die Dezentralisierung von Bildungseinrichtungen zunehmend Bedeutung (Klenk und Nullmeier 2004; Kussau und Brüsemeister 2010). Educational Governance sucht nach Steuerungsstrukturen, Steuerungselementen und Steuerungswissen im Bildungswesen und zeichnet sich somit durch ihr klar eingrenzbares Forschungsfeld aus (Altrichter und Heinrich 2007). Das Bildungswesen, als traditionell hoheitsstaatliches Gebiet, wird zunehmend als Interaktion verschiedener Akteure verstanden und nicht

als ein durch den Staat gesteuertes System. Der Staat ist bei der Bereitstellung öffentlicher Güter vermehrt auf die Koordination mit privaten Akteuren angewiesen (Kussau und Brüsemeister 2010). Educational Governance-Analysen untersuchen im Mehrebenensystem des Bildungswesens private und staatliche, individuelle und kollektive Akteure, sowie deren Rationalitäten, Werte, Normen und Ressourcen und die jeweilige Handlungskoordination untereinander (Benz 2004; Altrichter et al. 2007; Kussau und Brüsemeister 2007b; Bormann 2014). In jeder der beschriebenen Governance-Perspektiven geht es um ein Zusammenspiel verschiedener Akteure – meist auf verschiedenen Ebenen –, die gemeinsam versuchen, gesellschaftliche Probleme zu lösen. „Governance meint [...] das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2004, S. 66). Wie aus der Beschreibung von Mayntz hervorkommt, bleibt der Staat als wichtiger Akteur in Governance-Konzepten bestehen.

Der Staat besitzt über gewisse Ressourcen ein Hoheitsrecht, übernimmt aber auch die Funktion des Anbieters von Gütern und Dienstleistungen wie zum Beispiel der Bildung. Um Einfluss auf gesellschaftliches Handeln zu nehmen, stehen dem Staat regulative Instrumente zur Verfügung (Gesetze, Verordnungen usw.); er hat die Möglichkeit, finanzielle Anreize (materielle Vor- oder Nachteile) zu setzen, Strukturierungen (Verhaltensangebote) vorzunehmen oder mit Überzeugungen (Informationen, politische Werbung, Appelle, Propaganda) zu arbeiten (Braun und Giraud 2003). Die Auswahl und der Einsatz geeigneter Steuerungsinstrumente zur Durch- und Umsetzung getroffener Entscheide gehört zu einem zentralen Element politischer und politisch-administrativer Gestaltung (Lehmann 2012). Gesteht man neben staatlichen auch privaten Akteuren eine wichtige Rolle im Politikprozess zu, reichen oben genannte Steuerungsinstrumente kaum aus zur Beschreibung der Koordination zwischen den

Akteuren. Mit Blick auf das Mehrebenensystem – auch wenn es sich um staatliche Akteure auf den jeweiligen Ebenen handelt – greift die Einteilung von Braun und Giraud zu kurz. Sprach man früher von Steuerung – ausgehend von dem top-down Blick des steuernden Staates – steht heute zunehmend die Koordination verschiedener staatlicher und privater Akteure im Zentrum. Governance folgt der Idee, zu erklären, „wie sozialer Wandel angesichts sich verändernder staatlicher Regulierungen und angesichts sich verändernder sozialer Wirklichkeiten geschieht und wie dieser über neue emergente Regulierungen von intelligenten Akteuren mitgestaltet wird“ (Fend 2014, S. 37). Staatliche Steuerungs- und Regulierungsinstrumente werden aufgeweicht und durch neue Koordinationsformen mit zusätzlichen Akteuren ergänzt.

Es geht forschungstechnisch darum, zu analysieren, wie Akteure auf verschiedenen Ebenen interagieren, wie sie aufeinander Bezug nehmen, wie sie gemeinsam Wirklichkeit konstruieren und welchen Interessen und Handlungslogiken sie folgen (Fend 2014). Ebenso muss die lineare top-down und bottom-up Blickweise auf das System aufgehoben und durch verschiedene Varianten des Zusammenspiels erweitert werden. Es geht um verschiedene Formen des Regierens in enthierarchisierten Kontexten (Haus 2010). Um die Koordination zwischen den Akteurkonstellationen im Mehrebenensystem zu beschreiben, greift die Governance Perspektive auf drei Formen der Handlungskoordination zurück: Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung. Kussau und Brüsemeister (2007 S. 38) beziehen sich bei ihrer Definition dieser Koordinationsformen auf Lange und Schimank (2004).

In Beobachtungskonstellationen findet die Handlungsabstimmung allein durch einseitige oder wechselseitige Anpassungen an das wahrgenommene Handeln der anderen statt. [...] *In Akteurskonstellationen der Beeinflussung* erfolgt (auf Basis wechselseitiger Beobachtung) die Handlungskoordination durch den gezielten Einsatz von Einflusspotentialen, wie z.B. Macht, Geld, Wissen, Emotionen, moralischer Autorität etc. [...] *In Verhandlungskonstellationen* basiert die Handlungskoordination – gestützt auf wechselseitige Beobachtung

und Beeinflussung – auf der gegenseitigen Ausarbeitung von Vereinbarungen, die ihre bindende Wirkung auch ohne die Aktualisierung von Macht entfalten können (Lange und Schimank 2004, S. 19–20).

Analog zu den oben genannten Kategorien Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung lassen sich weitere Koordinationsformen beschreiben. Mit Hierarchie, Markt, Netzwerk und Gemeinschaft lassen sich komplexe Formen analysieren und erklären (Klenk und Nullmeier 2004; Kussau und Brüsemeister 2007b). Im Gegensatz zu Klenk und Nullmeyer (2004) sowie Kussau und Brüsemeister (2007) spricht Benz (2009) von den Koordinationsformen Hierarchie, Netzwerk, Verhandlung und Wettbewerb. Hierarchie galt lange Zeit als die ideale Steuerungsstruktur, um komplexe Arbeits- und Entscheidungsprozesse in Organisationen miteinander zu verknüpfen. Hierarchische Ordnung wird als ein System der Unter- und Überordnung verstanden, wobei ein Akteur in der Lage sein sollte, die Handlungen und Entscheidungen anderer zu beeinflussen. Die Entscheidungsbefugnisse liegen klar bei einer übergeordneten Entscheidungsinstanz. Markt wird oftmals als Gegensatz zur Hierarchie – als Konkurrenz gegenüber hierarchischer Kontrolle – wahrgenommen. Beide Formen können aber genauso gut gleichzeitig auftreten (Klenk und Nullmeier 2004). Markt und Wettbewerb sollen für Leistungstransparenz sorgen, dadurch die Motivation der Akteure befördern und deren Anpassungsflexibilität und Innovationsfähigkeit steigern. „Der Begriff Markt beschreibt ein Beziehungsgefüge von Anbietern und Nachfragern, wobei ein echter Markt mit tatsächlicher Konkurrenz nur dann entsteht, wenn mindestens zwei Anbieter und zwei Nachfrager an der Interaktion beteiligt sind. Geld ist das vorherrschende Austauschmedium zwischen den Akteuren, aber keineswegs das einzige“ (Klenk und Nullmeier 2004, S. 31). Im politisch-administrativen Bereich werden zunehmend veränderte politische Entscheidungsstrukturen und netzwerkartige Kooperationsformen konstatiert. Scharpf (2000) beschreibt Netzwerke als freiwillige Verhandlungssysteme mit langfristigem Charakter. Dabei können Netzwerke unterschiedliche Erscheinungsformen haben. Es kann untersucht werden, wie viele Akteure am Netzwerk beteiligt sind, wie eng die Beziehungen zwischen den

Akteuren sind, wie häufig Interaktionen zwischen diesen stattfinden und welche Art von Zielen von den Akteuren im Netzwerk verfolgt werden (Klenk und Nullmeier 2004). In Netzwerken können ausgeprägte Machtunterschiede zwischen den Akteuren beobachtet werden, obwohl Netzwerke zumeist aus (teil-)autonomen Akteuren zusammengesetzt sind, die miteinander kooperieren wollen, um ihre Handlungen auf ein gemeinsames Ziel auszurichten. Die Koordinationsform der Gemeinschaft baut im oft auf freiwilligen, wert- und interessenbasierten Zusammenschlüssen von gegenseitig anerkannten, gleichberechtigten Partnern auf. Ein bestimmendes Merkmal ist die feste soziale Beziehung zwischen den Akteuren und die Kompromissbereitschaft bei der Entscheidungsfindung (Klenk und Nullmeier 2004). Im Fokus stehen weder Macht noch Gewinn, sondern ein Konsens, der in der Gemeinschaft getragen wird. Gegen aussen erfolgt eine klare Abgrenzung, ein sogenanntes Exklusionsverhalten. „Gemeinschaften sind [...] – ebenso wie Märkte und Hierarchien – nicht frei von Dysfunktionalitäten und negativen Externalitäten“ (Klenk und Nullmeier 2004, S. 40). Die Koordinationsform des Handelns sieht Benz als den häufigsten und am besten untersuchten Typus in der Mehrebenenkoordination. Dabei geht es um eine wechselseitige Beeinflussung der Akteure in direkter Kommunikation. Benz unterscheidet „bargaining“ und „arguing“. Den Unterschied macht er darin fest, dass sich die beiden Parteien entweder über Kompromisse oder Konzessionen gegenseitig annähern oder eine über rationale Argumente geführte Überzeugung stattfindet (Benz 2009). Verhandlungen können sowohl vertikal als auch horizontal geführt werden. Teilweise müssen Regierungen verschiedener Ebenen ihre Politik koordinieren, da sie nicht unabhängig voneinander entscheiden können. Es können aber ebenso regionale Kooperationen eingegangen sowie bilaterale Vereinbarungen getroffen werden (Benz 2009).

Trotz der Bemühung, die Komplexität von politischen Entscheidungsprozessen zu vereinfachen, läuft man mit der Kombination von institutionalistischen und akteurzentrierten Perspektiven Gefahr, überkomplex zu

werden. Durch die Einschränkung auf die politischen und politisch-administrativen Akteure in unseren Analysen, wollen wir die Überkomplexität im Voraus reduzieren (Mayntz und Scharpf 1995). Was institutionell erklärt werden kann, wollen wir so erklären. Die akteurbezogenen Erklärungen ergeben sich aus dem Handeln der Akteure. Bereits die Analyse der institutionellen Kontexte ermöglicht Erklärungen hinsichtlich der Handlungs- und Unterlassungspflicht von Akteuren, deren zulässigen Handlungsoptionen und legitimen Ressourcen, aber auch über deren Eigeninteressen, charakteristischen Handlungsorientierungen und Wahrnehmungstendenzen. Werte, Normen und Rationalitäten sind sowohl durch die politische Institution als auch durch das subjektive Handeln des Akteurs geprägt. Akteure agieren strategisch und interessenbezogen und orientieren sich dabei aber an institutionalisierten Strukturen (Keller 2001). In Ergänzung zu den Ansätzen von Sabatier (vgl. Advocacy Coalition Framework im Kapitel 2.2.2) werden anschliessend die zentralen Inhalte der *Diskursanalyse* erläutert.²⁷ Die Diskursanalyse interessiert sich dafür, in welchen Institutionen, mit welchen Regeln, durch welche Akteure oder Ereignisse konkrete Äusserungen verbreitet werden (Keller 2011). Die Aufmerksamkeit gilt der gesellschaftlichen Bedeutung von Argumentationsprozessen sowie der sprachlichen Konstruktion von Wirklichkeit (Keller et al. 2001). Handlungsleitende Interessen, Werthaltungen und normative Erwartungen stehen im Zentrum. Reformen sind geprägt von inhaltlichen Diskussionen. Reformabsichten werden legitimiert und Intentionen der Akteure treten in einem Diskurs zum Vorschein. Mit dem Einbezug dieses Forschungsansatzes erhoffen wir mehr Wissen über Ideen, Absichten und Ziele einer Schulreform zu erreichen. Mit Hilfe dieses Forschungsansatzes wollen wir darlegen, warum Schulreformen initiiert werden und welche Absichten mit Reformen verfolgt werden.

²⁷ Theoretischer Bezugspunkt der Diskursanalyse in den Sozialwissenschaften ist Michel Foucault (z.B. Foucault 1977).

Meist besteht ein Diskurs aus mehreren Subdiskursen oder sogenannten Diskursverschränkungen (Jäger 2004). Ein solcher Diskurs basiert auf Strukturen, die in Sprache eingebettet sind. Entsprechend untersucht die Diskursanalyse argumentative Strukturen in Dokumenten, Stellungnahmen und Praktiken und geht dabei von der Annahme aus, „dass Sprache unsere Wahrnehmung der Welt und der Realität tiefgehend formt, anstatt nur ein neutrales Medium zu sein, das diese reflektiert“ (Hajer 2008, S. 212). Hajer sieht in der Sprache die Fähigkeit, „Politik zu machen und dabei Zeichen und Symbole zu schaffen, die Machtgleichgewichte verschieben können und auf Institutionen und Politikinhalte Einfluss nehmen“ (2008 S. 213). Für die inhaltliche Strukturierung sucht Hajer (2008) in seinen Analysen von Diskursen nach Metaphern, Storylines und Diskurskoalitionen, verbindet diese letztlich aber immer mit Fragen nach Macht und Einfluss von Akteuren im Policy Prozess. Diskursstrukturen werden zugleich als Machtstrukturen verstanden.

Keller (2007) sieht in der sozialwissenschaftlichen Diskursforschung weit mehr als die Analyse von Diskussionen. In Diskursen werden Themen als gesellschaftliche Deutungs- und Handlungsprobleme identifiziert und als Wirklichkeit konstruiert. Diskurse folgen einer gewissen in sich angelegten Struktur, ihre Produktion unterliegt gewissen Regeln und Ressourcen. Die wissenssoziologische Diskursanalyse untersucht sowohl die Machtwirkung von Diskursen als auch die materialen Infrastrukturen der Diskursproduktion oder die institutionellen Effekte und Praxiswirkungen von Diskursen. Das heisst, sie bezieht genauso Akteure, Praxisformen oder Dispositive mit ein (Keller 2007). Es geht darum, herauszukristallisieren, wer sich an welchen Diskursen mit welchen Inhalten beteiligt sowie um dabei eingesetzte Ressourcen. Soziale Akteure sind in verschiedene diskursive Auseinandersetzungen eingebunden. Dabei nutzen diese Akteure symbolisch-kulturelle Mittel, um ihre Erzählungen in einen Diskurs einzubetten. Sie beziehen sich auf gängige Metaphern, auf aktuelle Sprachmuster oder gesellschaftlich verankerte Bilder. Diskurse kommen nur zustande, wenn sie durch Akteure realisiert werden. Nicht jeder Akteur darf

sich an einem Diskurs mit seinem Inhalt beteiligen. Ein Diskurs ist immer auch ein Ausschluss von anderen Diskursen, Inhalten und Akteuren (Keller 2011). Macht und soziale Kontrolle äussert sich diskursiv und wird über symbolische Praktiken vermittelt. „Der Kampf um politische Macht und staatliches Handeln [ist] in immer stärkerem Masse auch ein Kampf um Deutungsmacht und um die politische, institutionelle und handlungspraktische Durchsetzung dieser Deutungsmacht“ (Keller et al. 2001, S. 8). Diskurse lassen sich sowohl nach institutionellen Feldern (z.B. bildungspolitischer Diskurs) als auch nach inhaltlichem Schwerpunkt (z.B. Schulautonomie) unterscheiden. Bei der Bestimmung jedes Diskurses geht es um ein Zusammenbringen von Orten der Äusserung mit spezifizierten thematischen Inhalten. Zur Analyse öffentlicher Auseinandersetzungen als Diskurse schlägt Keller (2004) die Unterscheidung von Deutungsmustern, Storylines und diskursspezifischem Interpretationsrepertoire vor. Deutungsmuster sind spezifische Schemata, die als implizites Wissen der Gesellschaft zur Verfügung stehen. Diese kommen meist nicht konkret in Aussagen oder Texten vor, sondern müssen hermeneutisch herausgearbeitet werden. Ein Diskurs baut auf mehreren solchen in der Gesellschaft verankerten Deutungsmustern auf. „Die Analyse solcher Deutungsmuster, ihrer argumentativen oder narrativen Verknüpfungen und symbolisch-rhetorischen Manifestationen führt zum diskursspezifischen Interpretationsrepertoire“ (Keller 2004, S. 210). Die Suche nach Deutungsmustern oder Intentionen, welche den Schulreformdiskurs prägen, ist eine Suche nach einer grösseren Problematik, die sich hinter der Legitimation politischer Reformen verbirgt (Rüb 2009). Es geht in unserer Analyse um die Untersuchung argumentativer Strukturen und der Suche nach Sinn und Bedeutung, die einer Reform beigemessen werden. Wir gehen davon aus, dass eine parlamentarische Diskussion durch unterschiedliche Argumente und Absichten geprägt ist, welche unterschiedlichen Werten unterliegt. Die Analyse von Intentionen und Deutungsmustern hilft, Haltungen von Akteuren aufzudecken und darzulegen, durch welche Werte Schulreformen geprägt werden und ob diese über die Zeit stabil sind oder einem Wandel unterliegen. Zudem erwarten wir, dass Schulreformen intendierten und

nicht-intendierten Wirkungen subjektiven Handelns unterliegen. Jede Reform ist geprägt durch eine inhaltliche Diskrepanz zwischen *talk* und *action*, zwischen Rhetorik und Praxis oder zwischen Programmatik und Realisation. Absichten können ebenso fehlschlagen, wie Ungewolltes auftritt oder unbeachtete Nebeneffekte einer Reform aufkommen. Es kommt zu Nebenwirkungen oder Fernwirkungen oder gar zu ausdrücklich nicht erwünschten Wirkungen (Greshoff et al. 2003). Akteure können mit ihren Absichten scheitern und Effekte erzeugen, die nicht intendiert waren (Schimank 2003). Durch das handelnde Zusammenwirken mehrerer Akteure können Effekte hervorgebracht werden, die nicht den Intentionen der Beteiligten unterlagen. Innerhalb von Reformen ist die Überschaubarkeit von Handlungen und Handlungsverkettungen kaum gegeben. Die Wahrscheinlichkeit von Fehleinschätzungen resp. die Nichteinschätzbarkeit des handelnden Zusammenwirkens ist hoch (Schimank 2003). Schulreformen gleichen einem kaum steuerbaren und vielseitigen Einflüssen unterliegenden Unterfangen. Schulreformen sind vielschichtig und komplex.

Ausgehend von diesem vielschichtigen und komplexen Untersuchungsgegenstand sowie der vielseitigen Fragestellung gleicht das Theoriekapitel einer Auslegeordnung sozialwissenschaftlicher Theoriekonzepte, die zur Analyse des bildungspolitischen Gegenstandes der Schulreform im Mehrebenensystem dienen. Ein solcher Analyserahmen ist nie vollkommen in sich geschlossen. Ein analytischer Rahmen dient dazu, den empirischen Anwendungsbereich zu erweitern. Es bleiben jedoch stets offene Faktoren, die nicht restlos geklärt werden können (Schubert und Bandelow 2014). Diese theoretische Unterbestimmtheit drängt in einem nächsten Schritt jedoch zu einem rekonstruktiven methodologischen Forschungszugang (Dietrich 2014). Die theoriegeleiteten Annahmen zur Funktionsweise von Schulreformen gilt es mit Hilfe verschiedener Analyseschritte aus unterschiedlichen Perspektiven auf den Reforminhalt, den Reformprozess und die Reformstruktur zu stützen und in der Synthese allenfalls zu ergänzen. Im folgenden Kapitel wird ausführlich erläutert, auf welche Daten

sich unsere Untersuchung stützt und welchen methodologischen Grundsätzen die Analyse folgt. Abschliessend folgt ein kurzer Ausblick auf die Art und Weise der Interpretation und Diskussion der Ergebnisse.

Schulreformen im Mehrebenensystem

Eine mehrdimensionale Analyse von Bildungspolitik

Appius, S.; Nägeli, A.

2017, XVI, 679 S. 29 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-16850-6