

Kopp, Botho von

**Bildungssteuerung: Vom Drehen an der Stellschraube zu Governance. Erweiterte und überarbeitete Fassung des Beitrags "Steuerung" in: Jürgen Oelkers et al. (Hrsg.): Handwörterbuch Erziehungswissenschaft. Weinheim: Beltz (zur Veröffentlichung vorbereitet)**

*Trends in Bildung international (2008) 19, S. 1-36*

urn:nbn:de:0111-opus-50689

### **Nutzungsbedingungen / conditions of use**

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.  
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.  
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### **Kontakt / Contact:**

**peDOCS**  
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)  
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Botho von Kopp

## Bildungssteuerung: Vom Drehen an der Stellschraube zu Governance

Erweiterte und überarbeitete Fassung des Beitrags "Steuerung" in: Jürgen Oelkers et al. (Hrsg.): Handwörterbuch Erziehungswissenschaft. Weinheim: Beltz (zur Veröffentlichung vorbereitet).<sup>1</sup>

### Inhaltsverzeichnis:

1. Vorbemerkung
2. Steuerung: Begrifflichkeiten und Ansätze
3. "Apersonale Strukturen", Komplexität und Institutionalisierungen
4. Von Steuerung zu Governance
  - Zwischen global und lokal
  - Konzeptionen
5. Bildungssteuerung, education governance
6. Neue Bildungssteuerung, Education Governance: Strategien und Formen
  - Markt und Quasi-Markt
  - Finanzierungsstrukturen
  - Dezentralisierung
  - Schulautonomie
  - Kontextbedingungen
  - Evaluation, Indikatoren und "evidenzbasierte Steuerung"
7. Paradoxien, Widersprüche und Dilemmata
8. Schlussbemerkung
  - Literatur
  - Weitere Quellen, Links zu Steuerungsthemen, Zusammenfassungen, Ausschnitte

### 1. Vorbemerkung

Steuerung im Bildungsbereich ist zu einem Thema geworden, das breite Aufmerksamkeit in der bildungspolitischen Öffentlichkeit und der Bildungsforschung auf sich gezogen hat. Sie hatte sich, laut einer Aussage aus den 1990er Jahren, zum "aktuellsten und strittigsten Punkte aller Reformbereiche" entwickelt (Green et al. 1999: 53). Die heute dominierende Steuerungsphilosophie - insbesondere in ihrer Thematisierung als Governance - hat ihren Ursprung in einer von verschiedenen transnationalen Agenturen geförderten Reform gesellschaftlicher Steuerung und hat verschiedene Ursachen. Eine ist darin zu sehen, dass unter den Bedingungen eines beschleunigten gesellschaftlich-kulturellen Wandels und damit wachsender Dynamik und Komplexität der Steuerungszusammenhänge "bewährte" Steuerungstechnologien schnell dysfunktional und zu teuer werden, aber auch, dass Staatsidee und Machtgefüge politisch-ökonomischer Akteure auf nationaler und internationaler Ebene in Bewegung geraten sind. Die Erwartungen an Steuerungswissen reichen von der Theorie bis hin zu Handlungsanweisungen. Für die mit Steuerung genuin befassten Disziplinen, aber auch für die Erziehungswissenschaft und die pädagogische Praxis, ergeben sich hiermit neue Herausforderungen. Die Rhetorik, die mit der gegenwärtigen Steuerungsthematik verknüpft ist, scheint weitgehend uniform - allerdings keineswegs präzise: "Flickenteppiche aus Metaphern scheinen die Diskurse in Bildungspolitik und Bildungsverwaltung zu überlagern" (Maritzen 1999: 180). Manche Begriffe sind zudem hochgra-

---

<sup>1</sup> Die Arbeit an diesem Manuskript wurde im Herbst 2006 begonnen. Daher konnten viele neueste Titel insbesondere zu "Governance" nicht mehr berücksichtigt werden.

dig ideologisch besetzt. Es scheint kaum möglich, einen konsistenten Überblick über die aktuelle, heterogene, sich ständig erweiternde Literatur zu geben, die sich gegenwärtig mit Steuerung im Bildungswesen insgesamt oder in ausgewählten Teilbereichen befasst. Unterschiedliche Bedeutungen einer weitgehend einheitlichen Terminologie ergeben sich weiterhin dadurch, dass sich verschiedene wissenschaftliche Disziplinen genuin mit Steuerung befassen und gelegentlich Begriffe unterschiedlich besetzen. Dennoch lassen sich durchgehende Linien finden, die zeigen, welche Ideen der neuen Steuerungsidee zugrunde liegen, auch wenn sie diese oft nur ansatzweise oder verzerrt durchsetzt: die Abkehr von Vorstellung einfacher Stellschraubenmechanik, die theoretische wie praktische Auseinandersetzung mit Systemkomplexität, die unbedingte Berücksichtigung empirischer Daten und eine gewisse Dezentralisierung von Steuerung.

## 2. Steuerung: Begrifflichkeiten und Ansätze

Steuerung, wörtlich verstanden, evokiert zunächst die ursprüngliche Bedeutung des Begriffs, nach der eine einmal ins Auge gefasste Richtung, die ein Schiff nehmen soll, mit Hilfe der Steuerungskunst des Kapitäns und seiner ihm untergeordneten Crew eingehalten, und ein anvisiertes Ziel erreicht werden soll. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Steuerung von sozialen Systemen und Prozessen ist Gegenstand vor allem von Ökonomie, Politologie, Soziologie, Organisations-, Management-, Rechts- und Verwaltungswissenschaften. Für die Steuerung des Bildungssystems traditionell von besonderer Bedeutung sind die Bereiche Steuerung über Bildungsfinanzierung (Weiss, 1999), Steuerung über Bildungsgesetzgebung und -verwaltung (Fankhauser, 1999 und Buchen/Rolff, 2006), sowie die Steuerung über Lehrpläne und Curricula (Maritzen, 1999). Der Begriff der Steuerung wird allerdings selbst innerhalb der einzelnen Referenzdisziplinen nicht einheitlich gebraucht. Dies gilt ebenfalls für das englische "*governance*", das in jüngster Zeit im Deutschen verwendet wird - nicht zuletzt in der Verknüpfung "*education*" oder "*educational governance*" - und das in der Regel eine bewusste Abkehr vom traditionellen Steuerungsbegriff signalisiert, was gelegentlich auch mit dem Begriff "*new governance*", "Neue Steuerung" ausgedrückt wird. Gelegentlich wird heute der Begriff "*Management*" ähnlich oder synonym zu Steuerung gebraucht, obwohl er sich ursprünglich auf organisationsinterne Strukturen und Abläufe bezieht. Umgekehrt gibt es auch Beispiele dafür, dass Bereiche wie innerbetriebliches Bildungsmanagement und innerschulisches Management als Bildungssteuerung bezeichnet werden. Manche Definitionen unterscheiden strikt zwischen Steuerung und Management: "*Governance* refers to the steering function for the education system - setting goals and monitoring the sector's progress in achieving them. *Management* refers to the effective implementations of goals" (Berryman, 2000: 73).

Trotz der identischen etymologischen Wurzel ist der französische Gebrauch von "Gouvernance" nicht unbedingt mit dem englischen Gegenstück identisch: "Für den aus dem Französischen kommenden Begriff ("Gouvernance") gibt es keine deutsche Entsprechung; Eindeutschungsversuche wie "Gouvernanz" haben sich (noch) nicht durchgesetzt, der Begriff "Lenkungsformen" bietet sich an, da damit sowohl der Bezug zu den Strukturen als auch der zur Intention gegeben ist. Der Ausdruck ist - im politischen Umfeld - alternativ zum Begriff Government (Regierung) entstanden und soll ausdrücken, dass innerhalb der jeweiligen politisch-gesellschaftlichen Einheit Steuerung und Regelung nicht nur vom Staat ('Erster Sektor'), sondern auch von der Privatwirtschaft ('Zweiter Sektor') und vom 'Dritten Sektor' (Vereine, Verbände, Interessenvertretungen) wahrgenommen wird" (Stangl).

Michel Foucault hat dem modernen Steuerungsverständnis mit einer historischen Betrachtung der Entwicklung staatlichen Steuerungsverständnisses und dem neuen Begriff der *Gouvernementalité* für Steuerung im modernen, nachfeudalen Staat eine weitere Dimension eröffnet (Foucault, 2000 a und b). Es sind vor allem zwei zentrale Punkte, die Foucaults Konzept

durchdringen: Das Konzept der Macht im liberalen, das Individuum zu Selbstregulierung ermunterndem, Staat, und die Produktions- und Einsatzbedingungen von Wissen bei der Steuerung dieses Staates und seiner Subsysteme Einige jüngere Verwendungen von *gouvernemental* (engl: *governmentality*, deutsch *gelegentlich: Gouvernamentalität*) *weiten diesen Begriff zu einem Synonym von "Steuerung" an sich aus*: "Simply put, governmentality is a framework ... for understanding how authority and power are exercised through the applications of knowledge, communities of experts, forms of calculations, and all manner of techniques, strategies, and activities..." (Sidhu, 2007: 204). Ausgehend hiervon lässt sich dann folgende Gliederung nach den Hauptbereichen einer Analyse von Steuerung vorschlagen:

- " - *Forms of visibility*. - The picturing and constituting of objects that are to be governed, ways of seeing and perceiving 'the problem' at hand;
- *Techne of government*. - The means, tactics, technologies, and strategies through which authority is constituted and rule legitimized;
- *Episteme of government*. - The forms of thought, knowledge, expertise, and calculation that arise from and inform the activity of governing;
- *Forms of identification*. - The actors, subjects, identities, and agents that presuppose the practices of government." (Dean, 1999, zit. nach: Sidhu, 2007: 206; Hervorhebungen im Original - eine weiterführende, oft kritische, Betrachtung des Konzepts der Governmentality hinsichtlich Bildung und Pädagogik findet sich bei Masschelein, 2007).

Eine weitere, mit Steuerung assoziierte sprachliche Neuschöpfung, nämlich "*gubernativ*", bezieht sich auf ein von ihrem Schöpfer, Armin von Bogdandy, durchaus normativ gemeintes Modell einer neuen regierungszentrierten (das Parlament auf einen untergeordneten Platz verweisende) gesellschaftlichen Steuerung, wie sie ohnehin schon in Brüssel, insgesamt aber auch in den europäischen Einzelstaaten zu beobachten sei (vgl. weiter unten und: von Bogdandy, 2000).

Von seiner ursprünglichen Etymologie her ist der Begriff der *Kybernetik* (abgeleitet aus dem griechischen Wort *kybernetike techne*: Kunst bzw. Wissenschaft vom Steuern) mit "Steuerung" identisch. Allerdings zielt diese Wissenschaftsrichtung ursprünglich auf das Studium von Steuerungsvorgängen in biologischen und technischen Systemen. Norbert Wiener selbst, der diesen Begriff im modernen Sinn 1947 als „Cybernetics“ prägte, sah den Bereich dieses neuen Gebietes aber schon damals wesentlich breiter: "Aller Wahrscheinlichkeit nach wird die kybernetische Forschung in vielen Bereichen fruchtbare Anwendungen hervorbringen ... Unserer Meinung nach aber umspannt die Kybernetik einen viel weiteren Horizont. Wenn das 17. und 18. Jahrhundert als das Zeitalter der Uhren bezeichnet werden und das späte 18. und das 19. Jahrhundert als dasjenige der Dampfmaschine, so ist die Gegenwart das Zeitalter von Kommunikation und Steuerung." (Wiener, 1948, zit. nach 2002: 15).

Ähnliche übergreifende Interpretationen machen es manchmal schwierig, insbesondere auf theoretischer Ebene, konsequent zwischen sozialsystemischer Steuerungstheorie und Kybernetik zu unterscheiden. Andererseits kommt hierin aber auch zum Ausdruck, dass es übergreifende, gemeinsame theoretische Forschungen über Steuerungsfragen technischer wie nichttechnischer Bereiche gibt und die Grenzen zwischen "technischen" und "natürlichen", biologischen Systemen schwinden, was in einer Reihe von modernen Forschungsgebieten wie z. B. in denen zu künstlicher Intelligenz (KI), den *bionics*, also der Kombination von Biologie und Elektronik, sowie in der Neuronal- und Kognitionsforschung deutlich wird.

Ein heute besonders aktueller, gemeinsamer inhaltlicher Bezugspunkt dieser theoretischen Bereiche ist das zunehmend akuter werdende Problem der Steuerung hochkomplexer Systeme und damit neuer, nichtlinearer, nichtdeterministischer, dezentralisierter Steuerungs-

technologien. In diesem Sinne kann man sagen: "Kybernetik schafft eine Erkenntnistheorie der 'beherrschten Ungenauigkeit'" (Papert, 1993: 198). Sie korrespondiert damit vollkommen mit dem postindustriellen Verständnis von Macht als Steuerungssubjekt und Steuerungszentrale: "There is... no single source of power; governance is messy and uncertain" (Lindblad /Ozga /Zambeta, 2002: 622).

Wie die gemeinsame Ethymologie von Steuerung, Governance, Government, Gouvernmentalité, Gubernativität und Kybernetik zeigt, ist "Steuerung" (als "Regierungskunst") sehr früh mit dem Bild der Schifffahrt, verknüpft worden. Gelegentlich wird darauf hingewiesen, dass die Schiffsmetapher von Steuerung auf ein ad acta gelegtes, relativ simplizistisches und zudem autoritäres (Kussau/Brüsemeister, 2007: 6) Modell rekurriere. Man kann aber der Metapher auch eine andere Konnotation abgewinnen: Sie ist "...vermutlich der nautischen Vorstellungswelt entlehnt, ideengeschichtlich beim homerischen Odysseus ausgeborgt, dessen mythische Irrfahrten - auf das prosaische Feld der Steuerung im Bildungswesen angewandt - manch überraschende Einsicht verheissen würde" (Maritzen, 1999: 180). Abstrakter formuliert: Das Bild verweist auf ein intentional zielgerichtetes Unterfangen in sehr unsicherer und nur wenig beherrschbarer Umgebung, auf die Aspekte von unvorhersehbaren Einflüssen (die durch eine flexible Steuerung aufgefangen werden müssen) und ungewollte Nebenfolgen von Steuerung. Letztlich hat die homerische Irrfahrt, und das ist ja auch impliziter Inhalt der Metapher, doch zum angesteuerten Ziel geführt - allerdings haben sich sowohl Odysseus selbst als auch das Ziel im Verlauf der langen Fahren verändert.

Beides, die dynamische Veränderung und Komplexität des Kontextes und die entsprechende Adjustierung der Steuerung sind ebenfalls zentrale Bestandteile der Metapher. Aber nicht nur metaphorisch lohnt es sich, das nautische Bild ernst zu nehmen, wie die Feldforschung des Kognitionswissenschaftlers Hutchins über die Steuerungsvorgänge auf einem modernen Flugzeugträger zeigen (Hutchins, 1999). Es bestätigte sich, dass sich die Steuerungstätigkeit eines modernen Schiffes inzwischen so weit verkompliziert hat, dass auch die mit diesem Beispiel ursprünglich mit Recht assoziierte lineare, militärische, also extrem zentralistische-hierarchische Steuerungstechnologie, auf der entsprechenden Komplexitätsstufe des Objekts "Flugzeugträger-Schiff" (und die Metapher ist in dieser Hinsicht erweiterbar auf: 'moderne Gesellschaft in schwierigen Gewässern') eine neue Qualität erlangt hat. Diese besteht vor allem einmal in der Arbeitsteilung sowie der Vernetzung von Steuerungswissen ("socially distributed cognition") und zum andern aus in das Steuerungssystem eingebauter Redundanz (in Form von "overlapping knowledge") - ein Prinzip, das serieller Steuerungslogik im Sinne einer normierten Programmablaufsteuerung, widerspricht. So ergibt sich auch für dieses Beispiel der vermuteten strikt hierarchischen und zentralistischen Steuerung die Schlussfolgerung (und die Anleitung für die Steuerungsakteure): "adaptation to change may be easier in distributed than in centralized systems" (Hutchins, 1999: 227). Dies entspricht einem zentralen Gedanken auch der neuen Steuerungsphilosophie sozialer Systeme.

Die Kognitions- und Neuronalforschung modelliert inzwischen entscheidende Steuerungsprozesse wie etwa von Körperbewegungsabläufen generell nicht mehr ausschließlich oder vorwiegend als lineare, durch Algorithmen gesteuerte serielle, sondern als parallel vernetzte Prozesse (z. B. Spitzer, 2000). In der soziologischen Organisationswissenschaft wird der traditionellen bürokratischen Organisation - in ihr entspricht der oben genannten linearen Steuerung die "Routineprogrammierung" - die "lernende Organisation" gegenübergestellt, die auch als "wissensbasierte Organisation" (Heidenreich, 1999: 3) charakterisiert wird. Für reale Steuerungsprozesse, an denen mehrere Ebenen beteiligt sind, ist ein dynamisches Zusammenspiel bzw. eine Aufgabenteilung beider Organisationsformen anzunehmen: "Wissensbasierte und bürokratische Regulationsformen haben deshalb komplementäre Funktion für lernende Organisationen." (Ebda: 6-7). Dies kann generell für heutige Steuerungsaufgaben vorausgesetzt

werden: Auch hier hat man es in der Realität in der Regel mit Mischformen verschiedener Steuerungs- und Regulationsformen mit Merkmalen von direkter und indirekter, zentraler und dezentraler, serieller und paralleler, Input- und Output-, Markt- und Plansteuerung zu tun.

Auch die zunehmend interdisziplinäre Forschungsrichtung der Entscheidungswissenschaft, Decision Systems Sciences (DSS), richtet ihre Aufmerksamkeit auf Verhalten in hochkomplexen Kontexten und versteht sich als Teil einer übergreifenden General Systems Theory und sie schließt Bereiche wie Komplexitätstheorie, Chaostheorie, Kybernetik usw. mit ein. Sie beschäftigt sich dezidiert auch mit der Möglichkeit einer inklusiven Theorie von Steuerung: Ganz allgemein sieht sie ihre Aufgabe darin, "... to tackle complexity or messes involved in decision process in organizations, communities and societies, and their environments, by adopting systems idea in a holistic and integrated way" (Kijima, 2007: 5). In diesem Feld gibt es auch Arbeiten, die sich mit Fragen wie "... a systems view of designing educational systems, the educational context of systems design" befassen (Kapitelüberschriften in: Reigeluth, 1993; vgl. zum Thema der Entscheidungswissenschaft auf Akteursebene auch: Gigerenzer, z.B. 1999) Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein zeitgemäßer Steuerungsbegriff mit der Komplexität seiner Objekte und einer Vielfalt von Steuerungstechnologien zu tun hat und dass Steuerungstheorie Gegenstand einer Vielzahl von Einzeldisziplinen ist, dass es jedoch auch zunehmend integrierende Systemforschung gibt, die die einzelnen Aspekte auf gemeinsame Fragestellungen hin untersucht und modelliert.

### ***3. "Apersonale Strukturen", Komplexität und Institutionalisierungen.***

Einflussreiche Strömungen der Bildungs- und politische Soziologie in Westdeutschland hatten seit den 60er Jahren des 20. Jh., also einem markanten Etappenpunkt des jüngeren gesellschaftlichen Wandels, der Makrosteuerung von Bildungsvorgängen zunehmend Skepsis entgegengebracht. Diese Skepsis unterschied sich deutlich von dem Optimismus etwa Daniel Bells, der die zunehmende (und zunehmend souverän) planende und steuernde Rolle des Staates betonte. Diese Funktion könne er wahrnehmen als Organ der aufkommenden Wissensgesellschaft, in der Planung und Steuerung gestützt seien auf Experten- sowie gesamtgesellschaftlich vernetztes Wissen Bell, 1973, bes.: 297 und 364). Hintergründe der westdeutschen Skepsis waren vielfältig und unterschiedlich: Erste Enttäuschungen mit damaligen, wie sich zeigte, überoptimistischen und teilweise simplizistischen makroökonomischen Wachstumssteuerungsmodellen, die Überwindung der restaurativen (und damit bürokratisch-autoritären) Tendenzen der frühen Bundesrepublik, der Einfluss der Ideologiekritik der Frankfurter Schule und das damit verbundene Misstrauen gegen staatliche Makrosteuerungsansprüche, aber auch die auf Abgrenzung gegenüber dem kommunistischen Plansteuerungsmodell, auf die gleichermaßen sowohl die konservativen wie auch die neomarxistischen Wissenschaftsströmungen Wert legten. Eine dominante, sich als staats- und ideologiekritisch verstehende Sichtweise stellte fest, dass es nicht die "Strategien der Bildungsproduktion" (Becker, Jungbluth 1972) seien, "aus denen sich das reale Zustandekommen der gesamtgesellschaftlichen Funktionen des Bildungssystems" ablesen lasse, also die Aktivitäten von "Parteien, Verbänden, Kultusministern, Schulverwaltungen, Haushaltsausschüssen, Beratungskommissionen usw. ... und damit auch nicht die strategischen Absichten von Individuen und Gruppen, sondern die Struktur- und Funktionsprobleme, die sich aus der konkreten Verfassung und Organisation des gesellschaftlichen Gesamtsystems und der Weise, in der es sich reproduziert ergeben" (Offe, 1973: 218-219). Noch zugespitzter gesagt: Es seien nicht "finalistische Handlungsvorstellungen... die nur den Einbildungen ihrer Träger nach den gesellschaftlichen Strukturen und Prozessen zugrunde liegen", sondern diese seien lediglich als "Interpretation oder subjektiver Reflex von 'apersonalen strukturellen Verknüpfungen'" (dieser Begriff von Offe ebda, zitiert nach Berstecher, Spree, 1971: 4) zu verstehen. Die Begründungszusammenhänge der Steuerungsdebatte haben sich zwar seither

wesentlich geändert, dennoch lassen sich typische Grundpositionen immer noch identifizieren. Die heutige Akteursforschung tendiert zu mehr oder weniger starker Betonung personaler Steuerungsmöglichkeiten. Auf der anderen Seite spricht man zwar heute nicht mehr von der Allmacht 'apersonaler struktureller Verknüpfungen', aber interessanterweise schließt sich der Zirkel ideologisch gegensätzlicher Argumentationen dann, wenn, wie heute bestimmte markt-radikale Vorstellungen, die entpersonalisierte Steuerungsperspektive der "unsichtbar steuernden Hand des Marktes" heraufbeschwören.

Simplizistische Grundannahmen sind generell problematisch. Akteure könnten demnach kaum gegen "apersonale Strukturen" ansteuern, und die Annahme der Allmacht apersonaler Strukturen schreibt Steuerungsaktionen gesellschaftlicher Akteure keine intentionale, struktur-schaffende Rolle zu, denn: Eine Übereinstimmung zwischen den steuerungspolitisch deklarierten Zielen einerseits und den Resultaten staatlichen Handelns andererseits sei ein "ganz unwahrscheinlicher, selbst erklärungsbedürftiger Fall" (Ebda: 248), bzw. die "prognostischen und operativen Defizite von Bildungsplanung lassen die Behauptung nicht als übertrieben erscheinen, dass sie nur unter Bedingungen funktionsfähig wäre, die so wenig komplex sind, dass ein Bedarf an Bildungsplanung nicht ernstlich aufkommen würde." (Ebda: 230).

Ein alter Trugschluss bezüglich Komplexitätsreduktion basiert auf der Annahme, je mehr man sich einer Detailebene (Mikroebene) nähert, desto besser könne man auch direkt, linear steuern. Schulbezirke, Einzelschulen, Schulklassen scheinen weniger komplex als in Gesellschaft eingebettete Bildungssysteme. Was die reinen Quantitäten angeht, scheint das auf den ersten Blick zuzutreffen - obwohl wir über keine Methode verfügen, diese Quantitäten (Elemente und Beziehungen) wirklich exakt zu messen. Man könnte also annehmen, dass das Verhältnis von bekannten - und damit scheinbar leicht steuerbaren - Informationen und einer nichtbekannten, relativ geringen "Restkomplexität" z. B. im System "Schulbezirk" oder "Einzelschule" prinzipiell günstiger ausfalle und damit Planung auf dieser Ebene "leichter" und potentiell effektiver sei als für das Gesamtsystem "Schulwesen". Andererseits treten, wie etwa beim Zoomen mit einem Mikroskop, mit zunehmender Nähe an Detailausschnitte neue Ebenen und Komplexitäten auf. Das Moment der Komplexität als Herausforderung an jede Planungsform und -ebene lässt sich nicht umgehen und bleibt auf allen Ebenen eine Herausforderung.

Für die Steuerungswissenschaft gilt es zudem, nicht ein (mit gewandelten Vorzeichen geändertes) exklusives (personales oder apersonales), sondern ein kooperativ-plurales Modell von personalen und apersonalen Steuerungskräften zugrunde zu legen. Eine solche Inklusion ist bei Offe auch schon in seinen damaligen Ausführungen angelegt: Auf systemische Veränderungen zielende Strategien spielen bei ihm zwar "... nur eine jeweils abzuschätzende und nachzuweisende Rolle neben anderen Faktoren, auf die strategisch-politisches Handeln in seinem gesellschaftlichen Umfeld stößt...", und diese Strategien können auch nicht pauschal und generell lediglich als "subjektive Reflexe" begriffen werden. Daneben, so betont er, gibt es die nicht aus Strategien hervorgehenden, Faktoren. "Zu diesen ... gehören bestimmte Institutionen, Traditionen und funktionale Imperative, die in einer Gesellschaft wirksam sind." (Offe, 1973: 218).

Es ist davon auszugehen, dass diese "Institutionen, Traditionen und funktionalen Imperative" nicht aufgrund anonymer Emergenz von 'Gesellschaft' an sich hervorgehen, sondern selbst aus Interaktionen zwischen individuellen und kollektiven Strategien einerseits und bestehenden Institutionen andererseits hervorgegangen und zu "funktionalen Imperativen" und (durchaus nicht statischen) Institutionalisierungen geronnen sind, die ihrerseits auf jeweils aktuelle personale Steuerungsaktivitäten zurückwirken. Dabei geht es um Schichten verschiedensten Alters und verschiedener Stadien, denen man die Bestandteile ihres ursprünglichen personalen Strategiecharakter oft nicht mehr ohne weiteres ansieht. Obwohl sie wesentlich auf die Steuerungswirklichkeit einwirken können, sind sie nicht im strengen Sinne deterministisch.

Die oben zitierte Aussage, dass (Bildungs-) Planung nur unter minimal komplexen Bedingungen funktionsfähig sei – was dann selbst zu einem "erklärungsbedürftigen Fall" würde – postuliert Komplexität an sich als entscheidendes Steuerungshindernis. Eine solche Sicht geht aber einer wie immer gearteten Steuerungswissenschaft kaum eine sinnvolle Perspektive zu. Demgegenüber kann und muss Komplexität als Grundcharakteristikum gesellschaftlicher Realität von vornherein in Steuerungstheorie und Steuerungsmodelle einbezogen werden.

Theoretische Grundlagen für eine systematische Komplexitätsforschung bieten zum einen Erkenntnisse von Forschungen über komplexe Systeme in verschiedenen Wissensbereichen, zum andern die Komplexitätstheorie im engeren Sinne. Sie ist zwar "... noch weit von ihrem Anspruch entfernt, eine allgemeine Theorie der Ordnungsbildung in komplexen Systemen zu sein" (Kappelhoff, 2003, Abschn. 1.2.), sie zielt jedoch darauf, allgemeine Gesetze auf einer abstrakten Ebene zu verstehen und auf die Einzelwissenschaften zu übertragen. Die auf solchen theoretischen Modellen basierende Behandlung von Komplexität als eigenständiges Forschungsthema in den Sozialwissenschaften – gar in der Bildungsforschung – ist ein junges Unterfangen. Ein jüngstes Themenheft der Zeitschrift *Educational Philosophy and Theory* bietet hierzu, unter Berücksichtigung verschiedenster bildungssystem- und schulrelevanter Aspekte in zahlreichen Artikeln, einen umfassenden State of the art-Überblick (Mason, 2008). Die Komplexitätstheorie selbst ist heterogen und reicht von stark an naturwissenschaftlich basierten Modellen (z. B. Prigogine, 1980 / Laszlo, 1987, 1998 / Mainzer, 2007a) bis hin zu vorrangig postmodernistisch-konstruktivistischen Interpretationen der Komplexitätstheorie (so etwa Morrison, 2008). Die praktische Bedeutung des Komplexitätscharakters bestimmter Systeme für Steuerung hochkomplexer Systeme – wie eben auch dem der Bildung im gesellschaftlichen Kontext – lässt sich jedenfalls in der Forderung zusammenfassen: "Wir benötigen Komplexitätsmanagement nichtlinearer Dynamik" (Mainzer, 2007b:12).

Steuerungstheorie und -praxis aus soziologischer Sicht definiert und analysiert solche Bezüge, die in den Kultur- und Geisteswissenschaften als "Tradition", "Kultur", "Kontext" eine entsprechende Rolle spielen, mit dem Begriff der "Pfadabhängigkeiten" (Sackmann / Weymann 2003, Mahoney, 2000 u. Pierson 2000). Sie sind keine anonymen, jeglicher Steuerung unzugänglichen, Kräfte. Sie müssen jedoch als hemmend oder fördernd in Steuerungsmodelle aufgenommen werden, wobei ihr kontingenter bzw. vorherbestimmender Charakter (bis hin zu Determinismusprämissen) in der entsprechenden Literatur unterschiedlich eingeschätzt wird. Weitere, im Hinblick auf (Bildungs-) Steuerung spezialisierte Pfadforschung scheint jedenfalls notwendig, um Steuerungsprozesse und -strukturen zu optimieren. Der vergleichende Erziehungswissenschaftler William K. Cummings hat historisch gewachsene Institutionalisierungen "InstitutionS" genannt und er kommt damit offensichtlich einer Art "Pfadforschung" ziemlich nahe. Mit diesem eigenwilligen sprachlichen Konstrukt bezeichnet er Verläufe bestimmter gesellschaftlicher Entwicklungen zu bestimmten (was nicht bedeutet: vorherbestimmten) historisch gewachsenen Institutionalisierungen, die relativ stabil sind und sich relativ unabhängig voneinander in eigenen (was nicht heißt, voneinander isolierten) Zeitreihen entwickeln. (Cummings, 1999). Ihre Bedeutung kann man darin sehen, dass sie komplexe Kontexte auf eine Weise modellieren, die gut begründete Analysen sowie möglicherweise begrenzte Prognosen über das Verhalten bestimmter Aspekte solcher Systeme ermöglichen könnten – worauf jedoch Cummings nicht explizit eingeht und was mit Sicherheit weitere wesentliche und systematisierte und datenbasiert Analysen konkreter "Pfade" bzw. "InstitutionS" erfordern würde .

Gegenüber Steuerungsskeptikern scheinen sich – wenn auch unter Bezug auf ein unvermeidlicherweise komplizierter gewordenes theoretisches Konstrukt – durchaus Belege dafür zu finden, dass Struktur- und Institutionencharakteristika sowohl prinzipiell steuerbar sind, als auch empirisch messbare Effekte aufweisen, wie auch jüngere Untersuchungen bestätigen: "Diese Befunde eines starken systematischen Zusammenhangs zwischen Schülerleistungen und



den Institutionen des Schulsystems legen nahe, dass die Schulpolitik durch die institutionelle Gestaltung des Schulsystems durchaus weite Spielräume hat, auf die Leistungen der Schüler Einfluss zu nehmen" (Wößmann, 2005: 5).

Allerdings gibt es auch skeptische Stimmen. Sie richten sich aber weniger auf die grundsätzliche Steuerbarkeit von Institutionen, sondern auf die kurzschlüssige Herstellung kausaler Bezüge zwischen dekontextualisierten Institutionencharakteristika bzw. -formen einerseits und vorschnell zugeordneten empirischen Daten andererseits: "Zwar ist es derzeit populär, durch (mit Aggregatdaten gewonnene) Länderrankings von output-Unterschieden auf 'ursächliche' Institutionalisierungsformen von Bildungssystemen zu schließen, um dann scheinbar effizienzsteigernde Mittel wie Dezentralisierung und Quasi-Märkte als Therapie zu empfehlen. Doch die vorliegenden 'kausalen' Analysen des internationalen Vergleichs sind, was die Folgen von governance-Formen angeht, bisher nur äußerst begrenzt interpretierbar und in ihren Ergebnissen widersprüchlich." (Sackmann / Weymann 2003, 3.5.1). Diese Frage erfordert also ganz offensichtlich weitere Forschungsanstrengungen und Belegsammlungen.

Die Outputmessung weist demnach noch wesentliche Desiderate auf. Übliche Messgrößen aus Testergebnissen sagen zudem nicht wirklich etwas darüber, ob die Schule auf relevante Zielgrößen hin "effektiven" Unterricht bietet. Hierfür wäre es wünschenswert, über individuelle Langzeitdaten von Leistungsentwicklungen zu verfügen. Darüber hinaus sind isolierte Output-Daten als Momentaufnahmen allein nicht in befriedigendem Maße aussagekräftig: "Outcome-based indicators ... provide little or no guidance for improvement" (Stecher, 2005). Diese seien durch Prozessindikatoren zu ergänzen. Eine entsprechende Systematisierung könnte sich auf Vorschlag des zitierten Autors an Richtlinien orientieren, die für das Gesundheitssystem als kumuliertes und kodifiziertes Wissen der besten Behandlungsmethoden angewendet würden: "These guidelines summarize current state of knowledge for treating hundreds of conditions, and they are used to develop direct indicators of the quality of the health care provided to patients" (Ebda; vgl- auch weiter unten). Folgt man dieser Argumentation, so müsste sich die Bildungsforschung, insbesondere die vergleichende Bildungsforschung, aber zunehmend Gedanken darüber machen, welche und wie viele Bedingungen (wahrscheinlich wesentlich mehr als "hundreds of conditions") erforscht, systematisiert und – im besten möglichen Fall – durch Steuerungsmaßnahmen in den Stand gesetzt werden müssten, die Qualität von Bildungseinrichtungen analog zur obigen Forderung im Bildungswesen nachhaltig zu erhöhen.

Die Forderung nach Beachtung der Komplexität von Steuerungstheorie und Steuerungsrealität bedeutet natürlich nicht, dass jede Steuerungssituation Gesamtsystemkomplexität zu berücksichtigen habe. Teilaspekte können durchaus übersichtlich und prägnant genug sein, um unkomplexes Steuerungs Handeln zu rechtfertigen oder sogar zu erfordern. Oft mag es zudem an bestimmten Zielen orientierte Prioritäten geben, die hochkomplexe, aber im gegebenen Zusammenhang, etwa bildungspolitischen Handelns, als weniger wichtig eingestufte Kontexte ausblenden dürfen oder müssen. Aber die Steuerungseffektivität wird sich in dem Maße erhöhen, in dem mit maximaler Sorgfalt der relevante Kontext berücksichtigt, eine möglichst große Anzahl von fallbezogenen Evidenzen geprüft und möglichst in Simulationen auf mögliche auffälligste Folgen hin untersucht worden sind.

#### ***4. Von Steuerung zu Governance***

##### **Zwischen global und lokal**

Bis vor nicht so langer Zeit dominierte in der politischen Ökonomie – bei gleichzeitig verbreiteter Steuerungskepsis etwa in der Soziologie – das Steuerungsparadigma eines mehr oder weniger starken staatlichen Interventionismus. In radikalierter Form fand sich in den Ländern des ehemaligen sozialistischen "Ostblocks" das Modell einer staatlich-zentralistischen,

bis ins Detail geplanten und kontrollierten Totalsteuerung – die sich in der Realität freilich als wesentlich differenzierter und heterogener erwies, als die systemeigene Rhetorik (und die relativ geringe Kenntnis der Bildungssysteme dieser Länder im Westen) erwarten ließ (vgl. Anweiler 1986).

Inzwischen hat ein deutlicher Paradigmenwechsel stattgefunden. Sowohl der politisch-ökonomische Wandel wie auch die von theoretisch unterschiedlichen Positionen her begründete Skepsis gegenüber simplizistischen oder zu Überregulierung neigenden Steuerungsvorstellungen angesichts einer hochkomplexen sozialen Wirklichkeit, haben die Wende hin zu Modellen indirekter, dezentralisierter Steuerung stimuliert. Der heutige Wandel in der Steuerungsphilosophie äußert sich in seinem Mainstream und plakativ gesprochen als "shift from government to governance" (OECD), als propagierte Abwendung von direkter, einzelstaatlich verstandener gesellschafts- und entwicklungspolitischer, hierarchisch gestaffelter Kontroll-Steuerung, hin zu Horizontalität, Deregulierung und Liberalisierung, von Input- zu Outputsteuerung, in besonders prononcierten Vorstellungen hin zu mehr oder weniger radikalen Modellen von Selbst- bzw. "Marktsteuerung". Diese Modelle einer Neuen Steuerung, oder wie sie auch in der deutschen Fachliteratur zunehmend ausgedrückt wird: des "New Government", des "New Management" oder der "(New) Governance" sind inzwischen zu einem dominierenden Paradigma geworden. Es wird propagiert und vorangetrieben durch globale Akteure und Agenturen, insbesondere World Bank, WTO, G-8 Gipfeltreffen und vor allem die OECD, die seit 1995 in verschiedenen Programmen Leitlinien zur "regulatory reform" entwickelt. Es wird ergänzt durch speziellere Initiativen wie z. B. GATS (General Agreement for Trade in Services), das sich, wenn auch gegenwärtig nach Widerständen abgebremst, schon früh als Katalysator von Liberalisierung und Ökonomisierung bisher staatshoheitlich (und staatsbürokratisch) regulierter Gesellschaftsbereiche erwiesen hat und auch deutliche Implikationen für das Bildungswesen aufweist (von Kopp, 2003; Sidhu, 2007). Die globale Verbreitung der Governance-Thematik bedeutet jedoch nicht unbedingt das Aufkommen eines im wesentlichen homogenen Markt- und ausschließlich wettbewerbsgesteuerten Welt-Bildungssystems. Es gibt auch empirische Befunde, die darauf hindeuten, dass "in fortgeschrittenen Gesellschaften eine gleichbleibend hohe Divergenz der Governance-Strukturen von Bildungssystemen festzustellen ist" (Sackmann / Weymann, 2003, 3.3.2).

Die Diskussion um Deregulierung und "New Governance" ist auch gelegentlich mit dem Schlagwort der "Entstaatlichung" verknüpft worden. Nichts deutet zwar auf ein "Absterben des Staates" hin, aber ein tiefer Wandel der Rolle des Staates lässt sich sehr wohl beobachten. So scheinen sich die Bereiche, für die verschiedene gesellschaftliche Institutionen und Akteure Steuerungsinteresse zeigen und Steuerungsanspruch erheben, neu zu konfigurieren (zur historischen Dimension sich wandelnder Steuerungsansprüche und Rekonfigurationen, aber auch historischen Kontinuitäten vgl. Mitter, 2006). Zudem verdeutlicht das Beispiel von OECD und EU nachdrücklich, dass nationalstaatliche Exklusivitäten schwinden und (direkte wie indirekte) Einflussnahmen überstaatlicher bzw. transstaatlicher Agenturen auch im Bildungsbereich, dessen ausschließliche Souveränitätsvorbehalte und Subsidiaritätsautonomie noch vor einigen Jahren explizit versichert worden war, zunehmend deutlicher werden. Ein wesentlicher Begleitumstand der Neuen Steuerung besteht in der Verknüpfung nationaler und supranationaler Agenturen und Akteure. Im europäischen Rahmen wird im Zusammenhang mit der "... innovationspolitischen und sozialökonomischen Gesamtstrategie (Lissabon-Prozess) auch eine verstärkte europäische übernationale Koordination der Bildungspolitik angestrebt, die wegen der rechtlichen Lage im wesentlichen freiwillig erfolgen muss. Die Vergleichbarkeit der Beiträge und Leistungen der nationalen Bildungssysteme bildet einen Kernbestandteil dieser übernationalen Koordination und Steuerung" (Lassnigg/Gruber, 2001: 2). Diese Freiwilligkeit ist aber starkem nicht-formalem Druck bzw. Strategien ausgesetzt, deren Ergebnisse dann sog. "Sachzwänge" er-

zeugen. So scheint es, basierend auf dem Prinzip einer "Open method of co-operation" (OMC) irrelevant geworden zu sein, "... to make a distinction between EU-level and national level social policy, as this division, based on the Treaties' definition of competences in the area of social policy, is not recognized in the efforts to modernize social protection by means of the OMC." (Savio / Paola, 2004, zit nach Dale, 2007: 192). Diese Beobachtung lässt sich auch auf das Bildungswesen übertragen: "... it will be useful to concentrate ... on the construction of a possible 'European education sector', that will be seen as having distinct representations, technologies and governance, and that will be conceived of as existing *in parallel with*, rather than in opposition to, or in combination with ... national sectors, and enjoying a particular functional and scalar division of labour between the two sectors ... with issues around economic competitiveness shifting 'upwards', and issues around education's role in the distribution of opportunities within national societies remaining at the national level, or moving 'downwards'." (Ebda, Hervorhebung im Original).

In diesem Zusammenhang ergeben sich neue Fragen über die Kompetenzverteilung von Bildungssteuerung in föderalen Systemen. Wenn es, wie in dem obigen Zitat angenommen - und im Konzept der education governance proklamiert - eine dezentrale Verlagerung von neuen Aufgaben von "oben" nach "unten" gibt, so dürfte auch die Forschung über Schule und Bildungssteuerung in föderalen Systemen, über ihre spezifischen Kontexte wie auch ihre typischen Charakteristika an Bedeutung gewinnen (vgl. von Kopp, 2005 und Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudien, 2007). Als weitere relevante Frage in diesem Kontext wird auch untersucht, inwieweit Regionen und Kommunen als steuerungssubjektive "Akteure" anzusehen sind (vgl.: Braczyk/Cook/Heidenreich, 1998). Sie ist im übrigen ein Hinweis darauf, in welchem Maße in der heutigen Diskussion die isolierte Gegenüberstellung individueller und kollektive Akteure einerseits und Institutionen ("personale" und apersonale Strukturen") andererseits zugunsten einer komplexeren Sichtweise aufgelöst wird. Die Auswirkungen der oben postulierten Dezentralisierung betrifft schließlich auch die Ebene der Einzelorganisationen und den entsprechenden Wandel, der von der Organisationssoziologie erforscht wird. Dabei geht es - parallel zu den "großen Themen" der New-Governance-Debatte - um die Abkehr von den "bürokratischen, veränderungsunfreundlichen Organisationen der industriellen Vergangenheit" hin zu lernenden, bzw. wissensbasierten Organisationstypen (Heidenreich, 1999).

### Konzeptionen

Der Governancebegriff ist keineswegs eindeutig. Er wird im deutschsprachigen Raum einmal verwendet, um die "neue" gegenüber der "alten" Steuerungsphilosophie zu akzentuieren und von ihr abzugrenzen. Oft wird mit dem Begriff eine explizite, programmatische Abwendung vom zentralen "Steuerungsakteur Staat" besonders hervorgehoben. Andere Definitionen implizieren diese Relativierung der staatlichen Steuerungshoheit zwar auch, sehen den Staat aber im Rahmen der neuen Beteiligungsstrukturen weiterhin als einen der relevanten Mitakteure. Governance ist dann 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: 66). Die Mayntzsche Definition ist auch so interpretiert worden, dass Governance nicht mit einem bestimmten Begriff von Steuerung identisch sei, denn "...in einem Mehrebenensystem werden neben Steuerungen auch andere Formen der Handlungskoordination vorkommen." (Brüsemeister, 2005: 3). Setzt man allerdings bei der Ebene einer übergreifenden, transdisziplinären theoretischen Steuerungsproblematik an, würde Steuerung als dem der Governance übergeordneter Begriff und als Ausdruck einer generellen "Steuerungswissenschaft" (die auch "andere Formen der Handlungskoordination" einschließt) in den Vordergrund treten. Governance wäre dann zu verstehen

als eine historisch spezifische Form von Steuerung, und diese Sichtweise wird auch hier vorgeschlagen.

Ähnlich wie Mayntz betont auch die folgende Definition die Tripolarität von Governance als politischem Steuerungs begriff. Governance ist demnach "alternativ zum Begriff Government (Regierung) entstanden und soll ausdrücken, dass innerhalb der jeweiligen politisch-gesellschaftlichen Einheit Steuerung und Regelung nicht nur vom Staat ("Erster Sektor"), sondern auch von der Privatwirtschaft ("Zweiter Sektor") und vom "Dritten Sektor" (Vereine, Verbände, Interessenvertretungen) ... wahrgenommen wird." Governance, so heißt es zudem weiter, beziehe sich "... ausschließlich auf Strukturen und sei von "Regierungsführung" als Prozess zu unterscheiden. (Arbeitsgruppe School Governance, zit. nach:

<http://www.stangl.eu/paedagogik/artikel/governance.shtml>). Der letzte Satz des Zitats engt Governance allerdings stark ein und konstituiert eine analytische Trennung zwischen Struktur und Prozess, die in dieser Rigidität problematisch scheint. Denn sie verstellt sowohl den Blick auf die Dynamik gesellschaftlichen Wandels, der auch jeweils das Verhältnis von Struktur und Prozess neu konstruiert und rekonstruiert, gleichzeitig aber auch selbst "Akteur" des Wandels ist. Statische Vorstellungen implizieren dagegen offenbar jeweils (sich automatisch einstellende?) Gleichgewichtssituationen zwischen den Machtstrukturen der beteiligten Ebenen, in deren Rahmen dann die "Regierungsführung" ablaufen kann.

Armin von Bogdandy, hat mit seinem Begriff der "gubernativen" Steuerung ein spezifisches Konzept entworfen. Er geht zunächst von einem von ihm (und anderen) identifizierten Tatbestand aus, nämlich dem "empirisch nicht zu bestreitenden Befund, dass die Regierung einen großen Vorsprung bei der Steuerung von Staat, Politik und Gesellschaft hat" (Karpen; o. J.). Deutlich sichtbar werde dies durch den gubernativen Charakter der EU, denn: "Gesetzgebung wird durch die Regierung der Mitgliedstaaten inhaltlich dominiert, eine parlamentarische Diskussion findet nicht statt" (Ebda). Zum ändern wird dieser empirische Befund durch von Bogdandy begrüßt, denn nach ihm "...soll die faktisch regierungsgeleitete Rechtsetzung auch normative Akzeptanz finden." In einer demokratisch verstandenen Gesellschaft kann sie dies allerdings nur, unter der Bedingung, dass "... die Partizipationsrechte von Gesellschaft und Individuum außerhalb tradierter parlamentarischer Verfahren umorganisiert werden müssten" (Braun, 2003: Abschnitt 3b). Somit ergäbe sich eine neue Allianz zwischen der "hegemonialen" (von Bogdandy) Stellung der Regierung einerseits und neuen Partizipationrechten" von Gesellschaft und Individuen andererseits, deren Formen selbst noch unbestimmt sind und etwa mit dem (allerdings ebenfalls weitgehend unbestimmten) Begriff der "Zivilgesellschaft" benannt werden können. Jedenfalls geht es hierbei um "'außerparlamentarische", im problematischeren Fall auch "antiparlamentarische" eventuell auch destruktive Formen (von Kopp, 2007: 201), jedenfalls aber um neue Modelle "zentralistischer Dezentralisiertheit" (von Bogdandy) - oder "dezentraler Zentralismen".

## ***5. Bildungssteuerung, education/educational governance***

Das engere Governance-Verständnis ist ein wichtiger Bestandteil des Konzepts der neuen Steuerung, es ist aber nicht mit ihm identisch, obwohl es auf wesentliche Teile dieses Verständnisses rekurriert. Sowohl in der Praxis als auch in der Theorie ist es nicht immer leicht oder sogar oft kaum möglich, Konzepte völlig sauber zu trennen. Die Gründe hierzu liegen sowohl in mangelnder analytischer Schärfe entsprechender Theorien, wie auch im Vorkommen steuerungspolitischen Mischformen, die in der Praxis beobachtet werden können. Wie oben angesprochen, wird hier "Steuerung" als übergeordneter Begriff verwendet. In diesem Sinne wird vorgeschlagen - und hier auch so gehandhabt - "Steuerung", "Governance" und "Neue Steuerung" (als übergeordneter Begriff für "Governance-inspirierte" Steuerung) zu verwenden, um diese tendenziellen Unterschiede zu verdeutlichen. Trotz einer zumindest rhetorisch scheinbar

klaren Dichotomie "alter" und "neuer" Steuerung, hat man es nicht mit zwei gegeneinander klar abgegrenzten Modellen und auch nicht mit Begründungen ausschließlich einer einzigen disziplinären Provenienz zu tun, sondern sowohl theoretisch, programmatisch, wie auch in den Steuerungsrealitäten der verschiedensten Bildungssysteme, mit Variationen von Mischformen. Um jedoch die beiden ("idealtypischen") extremen Pole der unterschiedlichen zur Diskussion stehenden Steuerungsphilosophien zu verdeutlichen, kann man ein grobes Schema der Rhetorik "alter" und "neuer" Steuerung entwerfen:

### Schema 1: Idealtypische Grundprinzipien der "alten" und der "neuen" Steuerung

Theorie-Modell-Ebene	traditionelle Steuerung	"neue Steuerung", "governance"
Steuerungsphilosophie	Politische Steuerungsphilosophie, Makroökonomie; stabile Regelung. Inputsteuerung.	"Neoliberalismus", liberale, ökonomische Marktphilosophie, Wettbewerb, Mikroökonomie, Mikropolitik, Subsidiaritätsprinzip, Devolution (Delegierung); situative Regelung. Outputsteuerung.
Steuerungsverlauf	Modelle sequentieller Abarbeitung eindeutiger Vorgaben, Regeln, Prinzipien; direkt; deterministisch.	Modelle parallel-vernetzter Abarbeitung (etwa nach dem Muster neuronale Netzwerke); indirekt; probabilistisch. In der Regel zentralistisch-linear und nichtlineare Mischformen von Steuerung.
Aktionsrichtung, / Aktionsart	hierarchisch, von oben nach unten / Anweisungen, Verordnungen, Vorschriften.	(teil-) enthierarchisiert ("flache Hierarchien").
Aktionsorte	zentralistisch; Fernsteuerung; exogener Wandel; Inputbereich.	dezentral, on the spot-Steuerung; endogener Wandel, Outputbereich, "steering by results".
Steuerungsbedingungen, Steuerungsinstrumente	Kontrolle festgesetzter Parameter. exogener Wandel: Inputbereich.	Transparenz; Accountability; Evidence-based decision making; Evaluation; (teil-) Autonomie der Institutionen; Schaffung von Bedingungen der Selbstverantwortlichkeit. Wandel: Outputbereich: "steering by results".
Verhältnis Wissen - Entscheidung	lose Koppelung.	enge Koppelung.
Akteure	System, Staat, Politik; bürokratische (öffentliche) Organisationen.	staatliche, private, gemischte "lernende Organisation"; Netzwerke, Interessengruppen, NGOs, Individuen.
Grundkompetenzen	Formulierung und Kontrolle vorgegebener Parameter.	Mediations-, Verhandlungs- und Konfliktlösungskompetenzen.

Auch Bildung und Schule sind umfassend in das Netzwerk entsprechender Semantiken und Strukturreformen eingebunden, und die Verwendung des Begriffs *education* (auch: *educational governance*) hat inzwischen Eingang in den deutschen Sprachgebrauch gefunden. Er modifiziert, ergänzt bzw. ersetzt die traditionellen Konzepte von Bildungssteuerung, Bildungsverwaltung, Bildungsmanagement, Schulleitung und gegebenenfalls Unterrichtsmanagement. Die explizit deklarierten Richtwerte der Governance-Steuerung orientieren sich wesentlich an der Philosophie ökonomischer Marktmodellierung und sie setzen das Bildungssystem in den unmittelbaren Kontext des heutigen globalen ökonomisch-technologischen Wettbewerbs. So entzündet sich auch häufige Kritik vor allem eines Teils von Erziehungswissenschaftlern und Pädagogen an dieser Ökonomisierung - oder wie von Klausenitzer so genannt: der "Verbetriebswirtschaftlichung" der Bildung. Diese Kritik ist in der Regel verknüpft mit der Annahme einer mehr oder weniger intendierten, an 'kapitalistischen' Partialinteressen orientierten Politik mit dem Ziel der Schaffung globaler Märkte. Dieser Kritikzusammenhang wird auch für den Bildungsbereich, etwa die Politik der Weltbank, so gesehen. Sie sei "... intended for global application as a part of the emerging role of the bank as a promotor of an integrated world economy" (Jones, 1977: 125). In diesem Zusammenhang sind freilich weite Teile der Diskussion der verschiedenen Positionen überlagert von ideologischen Argumenten. Nicht selten verfallen Befürworter des liberal-marktwirtschaftlichen Steuerungsmodells in übertriebenen (Zweck-) Op-

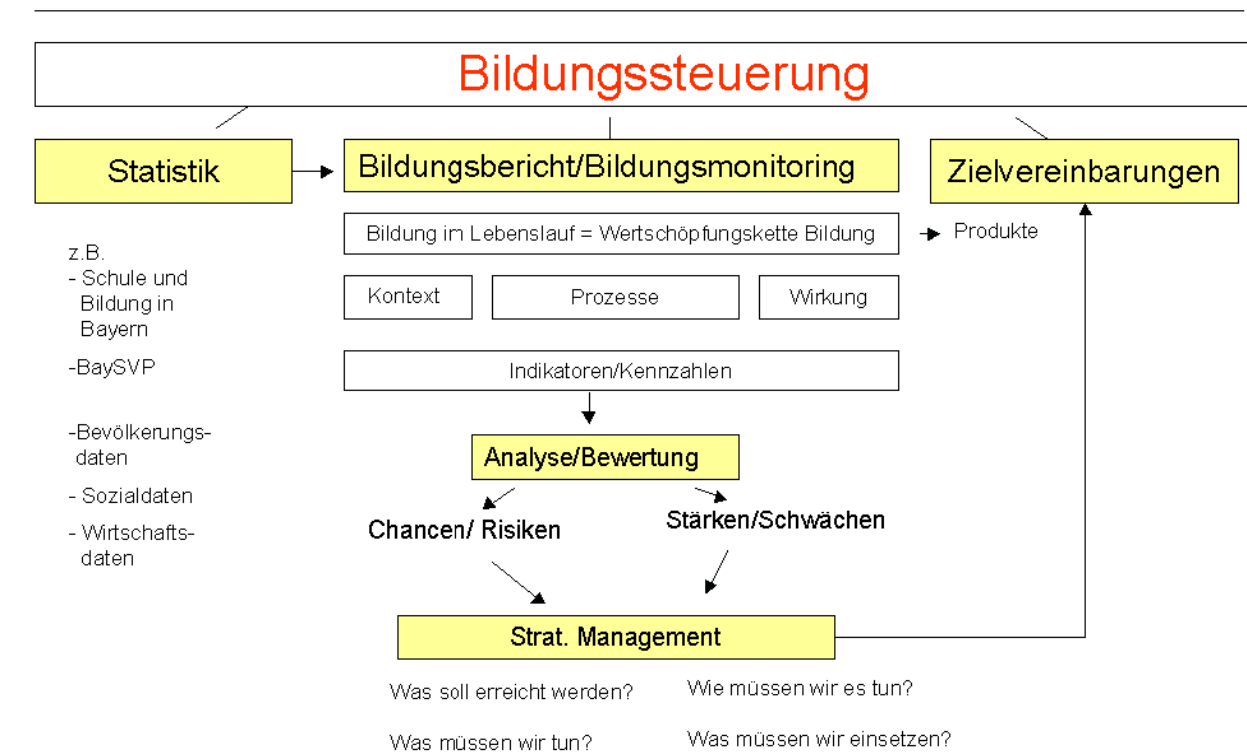
timismus, Gegner dagegen in Muster einer ideologischen und unkritischen Idyllisierung des Bestehenden (oder Historischen) - und entwerten damit oft auch Momente berechtigter Kritik.

Aus dem Begründungszusammenhang von Governance ergibt sich eine ganze Reihe von Prinzipien und Instrumenten, die im Verlauf des Steuerungsprozesses (bzw. am Ende von Steuerungsprozess-Abschnitten) in diesem Zusammenhang genannt werden: Transparenz, Accountability, Monitoring, Evaluation (z.B.: Böttcher / Holtappels / Brohm, 2006, wo das erste Kapitel in vier Beiträgen „Evaluation als Instrument von Steuerung und Qualitätssicherung“ thematisiert). Sie sollen die Erreichung derjenigen Ziele sichern, die Hauptlegitimationsgrund aller Governance-Reformen sind: Höhere Effektivität der Systeme im Sinne einer rationaleren Verwendung der eingesetzten finanziellen Mittel, aber auch im Sinne einer Optimierung der zu steuernden Prozesse (z. B. Beschleunigung, Verbesserung des Outputs). Ohne die angesprochenen Instrumente bzw. die Durchsetzung bestimmter mit ihnen verknüpfter Implementierung in relevante gesellschaftliche Kontexte, ist Output-Steuerung nicht denkbar und wäre, im Gegenteil, gegenüber Input-Steuerung entscheidend im Nachteil. Diese Instrumente dienen freilich nicht einem Selbstzweck "bessere Steuerung" per se: So muss sich "... der Erfolg des organisationalen Wandels daran messen, ob er das Bildungssystem darin unterstützt, seine Hauptaufgabe adäquater zu erfüllen" (Oggenfuss / Weber, 1999: 9). Zwar gibt es unterschiedliche Auffassungen von der Hauptaufgabe der Schule, aber ein Aspekt, der für die heutige Bildungspolitik zentrale Bedeutung hat, ist die Effektivität der eingesetzten Finanzmittel. Dies gilt in der EU nicht nur für die einzelstaatliche, sondern auch für die gesamteuropäische Ebene: "Education and training have a critical impact on economic and social outcomes. Ineffective, misdirected or wasteful education policies incur substantial financial and human costs. It is therefore essential that investment in education, which amounts [in der EU] to 5.5% of GDP or € 500 billion each year, is as efficient and effective as possible." (Commission ... 2007: 3, Anm. 3). Als weitere Hauptbereiche, in denen Steuerungseffektivität in jüngster Zeit am stärksten Beachtung finden und Thema zahlreicher empirischer Groß- oder Einzelstudien sind, lassen sich vor allem Qualität von Schule - gemessen an bestimmten (bislang punktuellen und selektiven Aspekten) von Schüler- und damit von Bildungssystemleistung (IEA, PISA u.a.) - sowie von sozialer Integration und Inklusion (z. B. von Migranten, Minderheiten) sowie Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit anführen.

Mit dem neuen Verständnis von Bildungssteuerung ist die Steuerungsproblematik näher an den pädagogischen Prozess selbst herangerückt als dies bei dem externen Fernsteuerungsprinzip von traditioneller, staatlicher (zentralministerieller) Input-Steuerung der Fall war. Die Anwendung der neuen Steuerung selbst hat somit unmittelbare Implikationen auch für den pädagogischen Prozess, und das Konzept einer dezentralen, partizipatorischen Steuerung erhöht nicht nur die Zahl der direkt mit Steuerung involvierten Akteure sowie idealerweise deren Handlungsrahmen und Handlungsmodi, sondern sie erhöht auch deren Steuerungsverantwortlichkeit. Das bedeutet nicht zuletzt auch eine neue Herausforderung an die Erziehungswissenschaft, denn Steuerung bleibt unter den neuen Bedingungen nicht mehr eine exklusive Domäne der Verwaltungs-, Politik- und Sozialwissenschaften, also im wesentlichen der juristischen, ökonomischen, politologischen und soziologischen Disziplinen. Vielmehr muss die Erziehungswissenschaft die Implikationen dieser Veränderungen für Forschung und Lehre und für ihr praktisches und theoretisches Handeln reflektieren und verarbeiten. "Bildungs(system)-steuerung" wurde in Deutschland bisher im Zusammenhang von Bildungsforschung, Erziehungswissenschaft und Pädagogik meist als sehr allgemeiner Oberbegriff bzw. als mehr oder weniger synonym für Bildungspolitik, Bildungs- und Schulverwaltung bzw. Schulaufsicht verwendet. Bildungssteuerung war bis vor kurzem in den deutschen Hochschulen und Universitäten als eigenständige Studienrichtung oder als integraler Bestandteil erziehungswissenschaftlicher und Lehramtsstudien nicht vertreten. Auch die in vielen Ländern seit langem üblichen Ma-

nagementkurse für Schulleiter haben in manchen europäischen Ländern, wie etwa Deutschland, praktisch keine Rolle gespielt. "Steuerung" war hier für die Schulen der externe, von außen gesetzte Handlungsrahmen von bildungspolitischen und verwaltungstechnischen Vorgaben, Regulierungen, Ausführungsbestimmungen, Aufsicht und Kontrolle. Der tagtägliche Unterrichtsprozess wurde innerhalb dieses von außen festgelegten und kontrollierten Rahmens in professioneller relativer Autonomie und Verantwortlichkeit der einzelnen Lehrer und oft in geringer oder überhaupt ohne Abstimmung innerhalb des gesamten Lehrerkollegiums betrieben. Beide Bereiche, Systemsteuerung und innerer Schulunterrichtsprozess, waren hinlänglich deutlich voneinander abgegrenzt. Rahmenbedingungen und die Standards der erforderlichen pädagogischen Professionalität waren durch ein System als gesichert gesehen, das man heute als "Inputsteuerung" bezeichnet. Die typische Argumentation auch in der deutschen Schule für eine neue Steuerung lässt sich mit dem folgenden Zitat illustrieren: "Bildungssteuerung war in der Vergangenheit häufig reduziert auf das Bereitstellen von Vorgaben etwa in Form von Regelungen für die Schulorganisation, von Rahmenplänen für die Unterrichtsinhalte und das Bereitstellen von personellen und materiellen Ressourcen für die Durchführung der Aufgabe. In dieser als 'Input-Steuerung' gekennzeichneten Form des operativen Verwaltungshandelns kam der Schulaufsicht die Aufgabe zu, durch Kontrolle, Weisung und Beratung die angemessene Nutzung der Ressourcen sicherzustellen und den rechtlichen Rahmen des Schulwesens zu gewährleisten. Das Bemühen um die Wiederherstellung einer Spitzenposition des deutschen Bildungswesens stößt mit diesem System an seine Grenzen. In einem auf Wettbewerb und Exzellenz ausgerichteten Bildungswesen geht Bildungssteuerung von einer für ihre Leistungserbringung selbstverantwortlichen Schule aus." (Berlin, Senatsverwaltung, 2006: Abschnitt 11).

Ein eingängiges Schema des systematischen Zusammenhangs zwischen Bildungssteuerung, Bildungsberichterstattung, Bildungsstatistik und Bildungsmonitoring auf lokaler Ebene wird im Münchner Bildungsbericht folgendermaßen dargestellt:



Quelle: München: Erster Bildungsbericht, 2006: 2

Die Spezifik der Bildungssteuerung auf dieser Ebene wird folgendermaßen beschrieben: "Die Stärke der Kommune bei der Bildungssteuerung liegt gerade darin, dass sie die einzelnen Akteure auf dem Gebiet der Bildung zu abgestimmtem Verhalten veranlassen kann. Gerade die kommunale Verantwortung für Bildung wird von Fachleuten ... zunehmend als wesentlicher Erfolgsfaktor betrachtet. Diese Stärkung der kommunalen Rolle ist in den PISA-Siegerländern Schweden und Finnland bekanntlich bereits vor Jahren erfolgt. Die Struktur des Schul- und Kultusreferates (Verbund von Kindertageseinrichtungen und Schulen) bietet eine hervorragende Ausgangsbasis für eine wirkungsorientierte Bildungssteuerung." (München: Erster Bildungsbericht, 2006: 3).

Das neue Konzept von Steuerung findet Eingang nicht nur in den Bereich des allgemeinbildenden Schulwesens, sondern ihm entspricht auch ein Paradigmenwechsel in der Berufsausbildung. "Die enormen Wandlungsprozesse in der Arbeitswelt bewirken, dass die zu lösenden Arbeitsaufgaben immer offener, unstrukturierter und kooperationsbedürftiger werden. Gefordert wird also eine antizipative Berufspädagogik. Für die Ausbildung bedeutet das eine Abwendung von dem früheren additiven Modell, dem im wesentlichen eine traditionelle 4-Stufen-Methode entsprach, das den Lernenden als zu belehrendes Objekt begriff: Vorbereiten - Vormachen - Nachmachen - Alleinarbeiten. Dem entgegen steht heute eher folgendes 6-Stufen Modell: Informieren - Planen - Entscheiden - Ausführen - Kontrollieren - Bewerten. Dieses Modell misst dem Lernenden eine neue Subjektqualität und die Fähigkeit zur Selbststeuerung der Such- und Erschließungsaktivitäten bei der Aneignung der neuen Fertigkeiten und Kenntnisse bei" (Arnold/Müller, 1997: 67).

## ***6. Neue Bildungssteuerung, Education Governance: Strategien und Formen***

Die neue Governance-Rhetorik scheint sich weitestgehend und weltweit durchgesetzt zu haben. Auch für die konkreten Strategien ergibt sich zumindest oberflächlich eine große Übereinstimmung. So sind, trotz aller politisch-ökonomisch-kultureller Unterschiede zwischen Staaten, "gemeinsame Züge der Restrukturierung des Bildungswesens ... nicht zu übersehen: bei allen dominiert die neo-liberale Version veränderter Steuerungsregularien mit Betonung auf Einführung von Marktmechanismen, neuen Steuerungsmodellen in autonome(re)n Schulen und externe Kontrolle zur Steigerung von Qualität, Effizienz und Effektivität qua zentralbestimmter Performance-Indikatoren" (Klausenitzer, o.J.: 2). Vergleicht man aber die tatsächlichen Steuerungsformen im Detail, so zeigen sich große Unterschiede. Auch hinsichtlich der in den letzten beiden Jahrzehnten angewendeten bildungspolitischen Strategien, zeigt sich eine große Vielfalt mehr oder weniger konsequenter Durchsetzungen der entsprechenden Reformen in den verschiedenen Ländern (Zajda, 2005 und 2006).

Was die verschiedenen Muster von Steuerungsstrategien der letzten zwei Jahrzehnte angeht, so bewegen sich diese von rasanten Umsteuerungsversuchen bis hin zu weniger dramatischen, langsameren Prozessen. Dabei lassen sich nach Skilbeck vier "Konfigurationen" unterscheiden:

- "Gesetzliche Gesamtreformen auf Initiative der Regierung (England, Wales, Spanien, Neuseeland),
- Zielsteuerung (Niederlande, Schweden),
- Korporatistische Autonomie: Gesamtnationale partnerschaftliche Strategien unter Einbeziehung regionaler und lokaler Autoritäten, professioneller und gewerkschaftlicher Gruppierungen und der Eltern, Pluralistisch-professionalistische Autonomie: schwache nationale Strukturen, Lehrer- und Lehrerinnenprofessionalismus und - "'Grass-Roots'-Beteiligung der Basis." (Skilbeck, 1994, zit. nach Lassnigg, 1999: 138).



Betrachtet man die insgesamt an Steuerung möglicherweise beteiligten Ebenen, Institutionen und Akteure, so lässt sich auch dieses Gefüge mit Hilfe eines Schemas verdeutlichen. Ein ähnliches Raster könnte auch für Vergleiche von Steuerungsmustern verwendet werden. Die unten folgende Darstellung stellt den Vorschlag einer solchen Schematisierung dar. Hier geht es lediglich darum, die an Steuerung beteiligten Ebenen und Akteure sowie mögliche Steuerungsaktivitäten sichtbar zu machen. Im einfachsten Fall kann man sich eine befragungsbasierte Zuordnung etwa der Art "vorhanden" - "nicht vorhanden", "stark ausgeprägt", "schwach ausgeprägt" vorstellen. Je nach Datenbasis sind aber auch subtiler Vergleiche denkbar. Im internationalen Vergleich könnten bestimmte spezifische bzw. typische Muster sichtbar werden.

### Schema 2: Steuerungsebenen, -institutionen und -aktivitäten<sup>2</sup>

Ebenen	Hauptakteure, Akteurs- ebenen: Systeme, Institu- tionen, Personen	Ausprägung der Steuerungsaktivitäten				
		Legisla- tive	Finanzie- rung	Träger- schaft	direkte Steuerung	indirekte Steuerung. Einfluss
Global / Inter- national	- Unesco etc.	x	x	x	x	x
Multi- bzw. transnational	- Multinationale Konzerne	x	x	x	x	x
National	- Nationalstaat, - Regierung, - Ministerium - Konzerne, NGOs	x	x	x	x	x
föderatives Bundesland	- öffentlich: - Privatwirtschaft, NGOs	x	x	x	x	x
Region, Kreis	- öffentlich --Privatwirtschaft, NGOs	x	x	x	x	x
Gemeinde	- öffentlich - Privatwirtschaft, NGOs	x	x	x	x	x
Schule	- Schulleitung, Lehrer	x	x	x	x	x
Familie	- Eltern, Schüler	x	x	x	x	x

### Markt und Quasi-Markt

Auf allgemeinsten Ebene kann man eine Gliederung in vier Hauptformen von Bildungssteuerung anführen: zentral-, föderal-, kommunal- und von Quasi-Märkten gesteuerte Systeme (Green u.a., 1999). In der Realität hat man es überwiegend mit Mischformen zu tun. Oft wird "Quasi-Markt" im Sinne von "Als-ob-Markt" verstanden, da "... eine private Trägerschaft von Bildungseinrichtungen (z. B. Privatschulen) meist mit einer umfangreichen staatlichen Subventionierung dieses Bereichs einhergeht. Reine Märkte sind deshalb im Bildungsbereich selten..." (Sackmann/Weymann, o. J. Abschn. 3.3.1). Hiermit wird offenbar impliziert, dass "Quasi-Märkte" nicht oder nur in äußerst eingeschränktem Maße nach Marktprinzipien funktionieren und dass die Marktformen und -funktionen nicht in Bildungssysteme disseminieren, da ja letztlich die faktische Finanzhoheit beim Staat verbleibt. Allerdings gibt es auch hier international sehr unterschiedliche Muster, die ihrerseits nach tatsächlichen Anteilen, Hauptformen sowie ggf. weiteren Kriterien (Zweck- oder Nichtzweckgebundenheit der Vergabe staatlicher Mittel, verschiedene Formen von direkten und indirekten Mischfinanzierungen, Mischmanagement usw.) unterschieden werden müssten. Ein enger Begriff von "Quasi-Märkten" scheint vor allem deswegen problematisch, weil er ausblendet, dass es gerade Ziel bestimmter Richtungen der neuen

<sup>2</sup> Das Schema ist in ihrem Grundgedanken inspiriert von der Darstellung in einem Papier der NESSE, s. Literaturangaben

Steuerung ist, Grundlogiken, Grundformen und Grundfunktionen von Marktsteuerung im Bildungswesen auch und gerade in Systemen zu implementieren, in denen die direkte oder indirekte Finanzierung durch den Staat dominiert (oder zumindest in Mischformen weiterexistiert): "Das bürokratische Modell begrenzt die Aufmerksamkeit auf die Regulierung durch das Zentrum und die formalisierten Kanäle der Entscheidungsprozesse aufgrund dieser Autorität. Das Marktmodell begrenzt die in Betracht gezogenen Akteure auf die individuelle Ebene, und auf die Entscheidungen, die die Logik des Austausches mit dem Medium Geld steuern (Lassnigg, 2000: 10). Diese "Ökonomisierung" gilt offensichtlich nicht nur für die Außensteuerung, sondern auch unmittelbar für pädagogische Prozesse, wie in besonders pointierter Form das folgende Zitat im Vergleich professionellen Schulmanagements und Modellen professioneller "Learning Communities" in Schulen und in Unternehmen illustriert: "... we might as well be talking about Shell or Ford as Elmore and Burney describe the Intervisitation strategy ... If the goal is sustainable change in the knowledge society, business and education leaders have increasingly more in common." (Elmore / Burney, 1999, zit nach Fullan, 2002: 5, vgl. auch: von Kopp, 2003). Man spricht deswegen gelegentlich auch vom "'Basisprozess' im Schulwesen als 'Produktionsprozess'" (Lassnig, 1999: 141). Länder wie etwa Japan weisen schon seit langem eine besondere Mischung von staatlich-zentraler Kontrolle auf der einen und einer deutlichen Ausgeprägtheit von marktlogischen Steuerungselementen auf der anderen Seite auf (von Kopp, 1993, 1995). Dabei spielt das Zulassungs-Examenssystem (die bis auf die Stelle hinter dem Komma errechneten Durchschnittswerte und die entsprechenden Schul- und Hochschulzugangsschwellen) eine Art "Währung" dieses Quasi-Marktes (zur Rolle einer solchen "Währung" vgl. auch: Wößmann, 2003)<sup>3</sup>. Diesem ausgefeilten Marktmechanismus kann in bestimmten Bereichen die zentralstaatliche Steuerung weitgehend hilflos ausgeliefert sein (z. B. im Kampf gegen die Dominanz testorientierter, von privaten Nachhilfeschoolen konstruierter und an Schulen verkaufte Unterrichtsinhalte); in anderen Bereichen kalkuliert der Staat diese Marktlogiken in seine Steuerungsrationalität ein.

### Finanzierungsstrukturen

Die OECD hat Ende der 1990er Jahre in 25 Ländern die unterschiedlichen *Finanzierungsstrukturen* aller Bildungsbereiche daraufhin untersucht, inwieweit Finanzierungsquellen ("initial sources") und die "letztendlichen Erwerber" ("final purchasers") von finanziellen Ressourcen in dem jeweiligen Geflecht von Steuerung und decision making zu verorten sind (OECD, 2000, Abschnitt B6). Dabei geht es um die Kompetenzverteilung zwischen den zentralen, regionalen und kommunalen Ebenen, wobei den kontrollierenden Gebietskörperschaften "oft ein strategischer Vorteil aufgrund ihrer Einflussmöglichkeiten bei zentralen Entscheidungen im Bildungsbereich zugeschrieben" wird (Ebda). Dem Vergleich von 25 Ländern zufolge gibt es im schulischen Bereich große Unterschiede. Die Studie identifiziert vier entsprechende Typen. Dabei befindet sich Deutschland (zusammen mit Australien, dem flämischen Teil Belgiens, Japan, der Schweiz, Spanien), in der Gruppe der Länder, in der die "... regionalen Gebietskörperschaften ... sowohl die wichtigste originäre Quelle der Finanzmittel als auch deren Hauptverwender" darstellen. Für Kanada (sowie für die USA und mit einem Schwerpunkt auf der regionalen Ebene: Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Vereinigtes Königreich mit Schwerpunkt auf der lokalen Ebene) dagegen gilt: "Die Regional- und Kommunalbehörden sind gemeinsam für die Finanzierung verantwortlich" (Ebda). Insgesamt zeigte sich, dass im wesentlichen die Ebene, die die Finanzen zur Verfügung stellt, nicht mit der Ebene identisch ist, auf der die meisten Ent-

---

<sup>3</sup> Dass diese Währung nicht unbedingt nur auf externe Prüfungen angewiesen ist, zeigt wiederum das Beispiel Japan, wo die Marktgesetzte so weit etabliert sind, dass auch die schulinternen Prüfungen "freiwillig" weitestgehend den Kriterien der externen Prüfungen folgen.

scheidungen über Personalfragen, Organisation des Unterrichts, Schulstrukturen und Planung gefällt werden (Ebda).

Schon oberflächliche internationale Überblicke zeigen, dass die Mittel, die für Bildungsförderung ausgegeben werden, von Land zu Land sehr variieren können. Dabei zeigt sich allerdings, dass die nahe liegende Vermutung, mehr Mittel bedeuteten automatisch ein wirksames Steuerungsmoment für mehr Qualität, so nicht haltbar ist. Die wirklich interessante Frage, die sich bei einer Korrelierung von Finanzierungs- und Leistungsdaten ergibt, lautet vielmehr, warum bei ähnlichen Finanzierungsaufwendungen manche Länder bessere Leistungsdaten ihres Schulsystems - gemessen an den PISA-Kriterien - aufweisen als andere Länder: Many factors influence the relationship between spending per student and student performance. These factors will include the organisation and management of schooling within the system (e.g. layers of management and distribution of decision making, geographic dispersion of the population), the organisation of the immediate learning environment of the students (e.g. class size, hours of instruction), the quality and remuneration of the teacher workforce as well as characteristics of the students themselves, most notably their socio-economic background. Given this, it is clear that a simple correlational approach between one input and one output variable is insufficient to provide measures of efficiency (OECD 2007: 265).

### Dezentralisierung

*Dezentralisierung* ist ein Thema der Bildungspolitik nicht erst der letzten Dekade, er wurde jedoch zu einem zentralen Begriff der neuen Steuerungsrhetorik. Allerdings hat auch dieser Begriff keine wirklich präzise Bedeutung, "... but normally refers to a spectrum of phenomena that have one thing in common: they all refer to a dynamic relationship between the center and the periphery" (Karlsen, 1999). Es ist von entscheidender Bedeutung, diesen Charakter eines dynamischen Verhältnisses zu sehen, denn "...what is considered decentralization at the one level can easily be seen as centralization at another" (Ebda). Mit Verweis auf Johan Galtung muss zudem damit gerechnet werden, dass es in der Regel Zentren in der Peripherie und Peripherien im Zentrum gibt (Ebda). Nicht unbedingt müssen sich daraus Unterschiede in der Steuerungspraxis ergeben, jedoch sind diese Strukturen auch wichtig für die jeweiligen Legitimationsmuster bestimmter De- und Zentralisierungsformen. Dies zeigt z. B. ein Vergleich zwischen der Schweiz (eine "... ausgeprägte Aufgabenteilung zwischen lokaler u. zentraler Ebene ... erzwingt sowohl basis- wie kontextnahe Lösungen"), Österreich (mit einer "einpoligen Legitimationsstruktur und einer klaren Machtüberlegenheit der zentralen Akteure") und Deutschland, das zwischen beiden Varianten angesiedelt werden kann (Weber, 1999: 217). Darüber hinaus gibt es Beispiele für auch traditionelle Kombinationen zentralistischer kombiniert mit lokal betonter Steuerung wie etwa in Kanada (vgl.: Karlsen, 1999, Young / Levin, 2002 und von Kopp, 2005; zum historischen Verhältnis von zentraler und lokaler Verwaltung in Deutschland vgl.: Geißler, 2005).

### Schulautonomie

Ein Schlüsselbegriff, der mit dem Konzept der Dezentralisierung verknüpft wird, ist die *Schulautonomie*. Auch hier wie bei den anderen Schlüsselbegriffen zeigt sich eine große Vielfalt von tatsächlichen Formen und Abstufungen. Man muss sich auch im klaren darüber sein, dass "Dezentralisierung" und "Autonomie" nicht automatisch zu mehr Machtbefugnissen der zentrumfernen Ebenen führen. Bildungspolitische Strategien, die dies tatsächlich beabsichtigen, werden im Englischen als *Devolution* bezeichnet (Lindblad / Ozga / Zambetta, 2002, S. 616). Es gehört zu den Besonderheiten des heutigen Schul-Autonomieprozesses, dass die Anstöße hierfür in der Regel nicht von den Schulen ausgingen, obwohl mehr Autonomie sich gerade an die Partizipationsmöglichkeiten von Schule richtet: "Conceptually, school autonomy should run in tandem with local participation. Indeed, historically this principle of school management is

strongly linked to the demand for teaching freedom by local stakeholders (school managers, parents, etc.). However, since the 1980s in Europe, these reforms are largely laid down under national legal frameworks which demonstrate a top-down model of decision-making process without any identifiable driving force coming from schools themselves." (Eurydice, 2007: 14).

Der OECD Report "School Factors Related to Quality and Equity" (OECD, 2005), enthält, basierend auf einer früheren Auflistung von Autonomiekriterien (OECD, 1995), die Auswertungen der in PISA 2000 befragten Einschätzungen von Schulleitern über "Dezentralisierung". Dabei werden vier Ebenen von Autonomie mit entsprechenden Kriterien angesetzt:

- Personalmanagement (mit den Autonomiekriterien Lehrereinstellung und -entlassung, Festlegung der Lehrergehälter und Gehaltserhöhungen),
- Schülerangelegenheiten (Disziplinarmanagement, Schülerleistungskriterien, Zulassungskriterien),
- Finanzquellen (Festlegung des Schulbudgets, Verteilung der Mittel innerhalb der Schule), und
- Curriculum und Unterricht (Wahl der Textbücher, Kursinhalte, Kursangebote). -

Eine weitere Unterscheidung betrifft den Ort ("locus") und die Stufe ("level") von Autonomie. Die Probleme, Ausmaße an Autonomie über Befragungen von Schulleitern systematisch zu messen, liegen allerdings klar auf der Hand. So wurden diese in der zitierten Studie daraufhin befragt, inwieweit "... teachers, the department head, the principal or the school board have some responsibility...", bzw. wie es im Annex heißt: "main responsibility" (OECD, 2005). Die Ergebnisse dieser Befragung waren trotz der unscharfen Bezeichnungen "some" und "main responsibility" immerhin deutlich genug, um darauf hinzuweisen, dass sich die Bereiche und Ebenen, für die mehr oder weniger Autonomie festgestellt wurde, stark voneinander unterscheiden, und dass es im internationalen Vergleich offenbar beträchtliche Unterschiede zwischen Autonomiestrukturen (oder zumindest deren Wahrnehmung) gibt. Einen guten systematischen und dazu noch vergleichenden Überblick über die Situation in einer Vielzahl von europäischen Ländern bietet die Publikation "School Autonomy in Europe" (Eurydice, 2007). Diese Angaben beruhen auf Auskünften der jeweiligen nationalen Eurydice-Agenturen, decken aber eine geringere Bandbreite von Themen ab als die vorangenannte Untersuchung.

Eine Grundfrage, die oben schon angesprochen wurde, lautet auch hier: Wie sind die Zusammenhänge zwischen Ausmaß an Autonomie (gegebenenfalls Strukturen von Autonomie) einerseits und Schul- bzw. Schülerleistungen andererseits nachweisbar und systematisch messbar. Eine Schlussfolgerung des Reports lautet: "The PISA-results only partly support the widespread positive expectations that exist with respect to school autonomy and the internal decentralization of decision making" (Ebda: 73). Die Analyse der PISA-2000-Daten jedenfalls ergab einen geringen, teilweise (im Falle des Vereinigten Königreiches) sogar negativen Einfluss auf die literacy-Testergebnisse (Ebda: 41-44). Tatsächlich bestätigen auch andere Untersuchungen, dass Autonomie nicht automatisch positive Ergebnisse nach sich zieht (vgl. Bishop/Wößmann, 2004, Wößmann, 2005a und 2005b, Fuchs/Wößmann, 2004).). Ein spezifischer Aspekt scheint darin zu finden sein, dass unkontrollierte Dezentralisierung die Ungleichheit zwischen den Bildungschancen vergrößert. "... school autonomy may have a negative effect on equity, by favouring groups in society that are already advantaged. In order to take advantage of the benefits of educational decentralisation and to counter negative side effects, most countries have searched for a mix of balancing centralised and decentralised components in their education system (OECD, 2005: 64 und Wößmann, 2000). Es scheint im übrigen eine Bedingung zu sein, dass prozessuale und Personalentscheidungen dann effektivitätssteigernd sind, wenn sie lokales Wissen nutzen (Fuchs/Wößmann, 2004: 25-26,). Ferner scheinen externe (extern

kontrollierte) Abgangsexamen eine wichtige Rolle zu spielen: "School autonomy tends to be more beneficial for student performance in all subjects when external exit exams are in place to hold the autonomous school accountable for their decision-making." (Ebda: 27).

Es ist also offenbar nicht von vornherein als selbstverständlich zu betrachten, dass dezentralisierte Schulsysteme immer im Interesse der Schülerleistungen funktionieren, und: "... school autonomy in areas that allow for strong local opportunistic behaviour, such as standard and budget setting, may be detrimental to student performance by increasing the scope for diverting resources from teaching" (Ebda: 25-26). Hieraus ergibt sich die wichtige Erkenntnis, dass es nicht singuläre Maßnahmen und Technologien sind, die, bei welchem Steuerungsmodell auch immer, optimierte Ergebnisse erbringen, sondern Kombinationen von Steuerungsformen, und dass der Erfolg dieser wiederum abhängt von der Berücksichtigung von Kontextbedingungen.

### Kontextbedingungen

Zwar sind die Kontextbedingungen ("institutionS", 'Pfadabhängigkeiten'), seien es gewachsene kulturelle, seien es solche des aktuellen politisch-ökonomischen Umfelds, nicht als deterministisch und unwandelbar zu verstehen, aber sie wirken auf Steuerungsstrategien ein, und ihre Identifizierung und Analyse und ev. Typisierung ist notwendiger Bestandteil der Steuerungsforschung. Zum Beispiel lässt sich beobachten, dass im Hinblick auf die Momente von Autonomie und Dezentralisierung - wesentliche Bestandteile der neuen Governance-Philosophie - unterschiedliche kulturelle Muster bestehen, die feste Rahmenvorgaben eher fördern als andere. In der Managementforschung hat etwa Geert Hofstede versucht, solche Muster zu identifizieren und empirisch zu untermauern (Hofstede 1991). Von seinen fünf "Kulturdimensionen" ist im vorliegenden Zusammenhang vor allem der sog. uncertainty avoidance index interessant: "In countries with strong uncertainty avoidance there tend to be more and more precise laws than in those with weak uncertainty avoidance ..." (Ebda: 126). Als markante Gegensätze nennt er z. B. Deutschland mit einem hohen und England mit einem niederen Wert dieses uncertainty avoidance-Indikators. Dieses Ergebnis wird auch bestätigt durch den Index für Arbeitsmarktregulierung der OECD, wonach Großbritannien auf der entsprechenden Skala mit dem schwächsten Regulierungsindex ganz unten, Deutschland jedoch an vierter Stelle von 14 Ländern steht (zit. nach Wirtschaftswoche Nr. 11, 2008: 25).

Hieraus könnte man die These ableiten,, dass Länder mit einer weak uncertainty avoidance sich näher an der Governance-Philosophie befinden als solche mit einer strong uncertainty avoidance und ihnen folglich die Umsetzung dieser Steuerungsphilosophie auch im Bildungsbereich leichter fällt als den letzteren. Man könnte daraus die These ableiten, dass die Systeme mit einer strong uncertainty avoidance - also z. B. Deutschland, Frankreich, Japan - entweder dahin tendieren, die governance-Reform weniger konsequent durchzuführen oder erhöhtem "Stress" ausgesetzt zu sein. Beides könnte sich in spezifischen Brüchen und Inkonsistenzen - oder etwa in rhetorischer Adaptation bei gleichzeitigem massiven Einsatz von faktischen Veränderungs-Vermeidungsstrategien äußern.

### Evaluation, Indikatoren und "evidenzbasierte Steuerung"

Ein integraler Bestandteil des Verständnisses der Neuen Steuerung besteht in der Anwendung von Evaluationen (Böttcher / Holtappels / Brohm, 2006). Sie ersetzen oder ergänzen je nach Evaluationsmodell eine laufende Prozesskontrolle. Oft sind sie integraler Bestandteil von Abkommen (Verträgen) zwischen Geldgebern und Bildungsinstitutionen über vorher vereinbarte Ziele meist einschließlich konkreter Qualitätsparameter. Hauptformen sind Selbst- und Fremd-, externe und interne Evaluationen, die sich weiter nach Graden ihrer Konsistenz und

der angewendeten Kriterien unterscheiden. Die Evaluationspraxis hat in Deutschland erst vor relativ kurzer Zeit Eingang gefunden. Bisher praktizierte Evaluationen dienten nicht selten vorrangig der Legitimierung bildungs- und finanzpolitischer Vorgaben und lassen vom wissenschaftlichen Standpunkt aus noch wesentliche Desiderate offen. Die Frage, inwieweit Evaluationen (unter welchen Bedingungen und unter Anwendung welcher Evaluationsverfahren) die Qualität von Bildungssystemen steigern (können), ist noch keineswegs definitiv beantwortet und weitere Forschungen notwendig (hierzu: z. B. Kotthoff, 2003).

Den Evaluationen von Institutionen als Kontrolle der Erreichung von Steuerungszielen entspricht auf der *Makroebene* von Bildungssteuerung im wesentlichen eine Evaluierung in Form von nationalen und regionalen Reports, Weißbüchern u. ä. die auf möglichst transparenten und vergleichbaren Daten beruhen und diese auf bildungspolitische Zielbereiche beziehen. In Deutschland ist hierbei der Aufbau einer etablierten periodischen Bildungsberichterstattung (Konsortium Bildungsberichterstattung, 2006) von zentraler Bedeutung. Eine solche - "indikatorengestützte" - Berichterstattung stellt programmatisch die Grundlage einer angestrebten "*evidenzbasierten Bildungssteuerung*" dar. Sie sieht ihre Aufgabe darin, für als besonders steuerungsrelevant eingeschätzte Indikatoren eine erforderliche Datenbasis bereitzustellen und sie soll die Perspektiven für weitere wissenschaftliche Analysen über steuerungsrelevante Fragestellungen und Probleme eröffnen. Auch auf europäischer Ebene wird das Paradigma einer evidenzbasierten Bildungssteuerung vorangetrieben: "Member States and the EU institutions need to use evidence-based policy and practice, including robust evaluation instruments, to identify which reforms and practices are the most effective, and to implement them most successfully. The 2006 Spring European Council Conclusions stressed the need for an evaluation culture, and the more systematic use of evidence as a basis for the modernisation of education and training systems. These messages were further highlighted in the Communication and Council Conclusions on 'Efficiency and equity in European education and training systems'" (Commission ... 2007: 3).

Unter dem Gesichtspunkt der Steuerungstechnologie und des Verhältnisses von evidenzbasierter (Bildungs-) Forschung und (Bildungs-) Politik lassen sich folgende Grundfunktionen aufzeigen:

1. The linear model, which assumes that the development of policy follows from research on the topics addressed by policy;
2. The problem-solving model, in which research is used to fill specific gap in knowledge, from which decisions and action follow;
3. The interactive model, in which researchers and policy makers dialogue and collaborates in the solution of specific problems;
4. The political model, in which research serves the perfunctory role of justifying decisions made on the basis of other rationales;
5. The tactical model, in which research is an excuse to avoid a decision;
6. The enlightenment model, in which research gradually 'permeates' and informs public understanding of problems and the identification of suitable policy options;
7. The intellectual or research-oriented model, in which research, together with other intellectual endeavours (journalism, history, etc.), raises the quality of public debate about public policy issues. (Weiss, Carol, 1979, hier nach Commission... 2007: 11 - 12).

Der Begriff "Indikator" ist erläuterungsbedürftig: "Nach den gängigen Definitionen der indikatorenbezogenen Forschung beruhen Bildungsindikatoren in der Regel auf statistischen Da-

ten, doch stellen – so die gängige Meinung – nicht alle Daten automatisch Indikatoren dar. Die Daten müssen, sollen sie als Indikatoren Verwendung finden, als ‚Anzeiger‘ eines Zustandes – idealerweise des Zustandes des betrachteten Gesamtsystems (Schulsystem oder Einzelschule als System) im Hinblick auf bestimmte Aspekte – dienen; ansonsten bleiben sie auf einer deskriptiven Ebene. Sie sollen Handlungsrelevanz haben und somit über die reine Funktion einer Information hinausgehen. Indikatoren haben grundsätzlich Anwendungsbezug Allerdings haben sie den nicht automatisch: "Nicht nur auf der Seite der Indikatoren, sondern auch auf Seiten der Informationsempfänger bedarf es bestimmter Voraussetzungen, um die vermittelte Information ankommen zu lassen und in Handlungen zu überführen" (van Ackeren./ Hovestadt, 2003: 25-26)<sup>4</sup>.

Der Begriff "evidenzbasiert" hat sich zunächst, seit den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts, in der Medizin durchgesetzt. Er leitet sich in diesem Zusammenhang nicht aus dem deutschen Verständnis von Evidenz im Sinne von "offensichtlich", sondern aus der englischen Bedeutung von "Beleg", "Beweis" ab und wird gelegentlich auch synonym zu "empirisch" verwendet ("empirische Medizin"). Zum einen impliziert der Begriff etwa in der Medizin die Forderung, systematisch alle - empirisch abgesicherten - Hinweise auf Wirkungen von Medikamenten und Behandlungen zu sammeln und eine möglichst relevante, allen zugängliche Datenbasis hierzu zu erstellen. Solche Aufstellungen, die über bisherige konventionelle Datensammlungen hinausgehen, sind seit einigen Jahren im Aufbau. Zu nennen sind hier das Cochrane Netzwerk für Evidenz in medizinischer Forschung sowie das Campbell Netzwerk für Bildung, Sozialversorgung, Beschäftigung, Kriminalität und Justiz<sup>5</sup>. Daneben impliziert der Begriff eine Ablehnung aller Behandlungsmethoden bzw. Anwendung von Medikamenten, die keine oder noch streng wissenschaftlich nachweisbaren Wirkungen aufzeigen können (also etwa die Homöopathie). Wie gesagt, spielen hierbei empirische Belege eine zentrale Rolle und in der Medizin wird "evidenzbasierte Medizin" gelegentlich synonym zu "empirischer Medizin" verwendet, es ist jedoch zweifelhaft, ob eine strikte synonyme Verwendung von "empirisch" und "evidenzbasiert" hier zutreffend und/oder sinnvoll ist.

Das Beispiel der Medizin verdeutlicht den Anspruch, das Paradigma positiver, empirisch basierter Wissenschaftlichkeit definitiv in einem Bereich zu verankern, in dem ein solcher Anspruch zwar für das Selbstverständnis der Disziplin zentrale Bedeutung hat, jedoch nicht durchgängig in Theorie und Praxis dieser Disziplin eingelöst werden kann. Insofern ist das Vorbild der Medizin für die Entwicklung einer evidenzbasierten Bildungssteuerung richtungsweisend. Allerdings deutet sich auch an, dass hier, im Gegensatz zur Medizin insofern sie sich zu den Prinzipien der Evidenzbasiertheit bekennt, die methodologischen Grundlagen einer "evidenzbasierten Bildungspolitik" nicht immer wirklich streng gesehen werden: "Relevant evidence can take many forms, such as experience and evaluation of practice, the results of independent or commissioned scientific analyses, quantitative and qualitative research, basic and applied research, and the development of statistics and indicators. Evidence is only one of the factors contributing to decision-making and will, in any case, always be mediated through complex social and political processes. In particular, education and training are part of the diverse cultural traditions and identities of countries and regions and they interact with a web of other policies." (Commission... 2007: 4). Der zweite Teil des Zitats, der davon spricht, dass Evidenz nur einer der Faktoren ist, der zu Entscheidungs- und Steuerungsprozessen beiträgt, entspricht weitestgehend einem konsensischen Standpunkt der meisten Bildungsforscher, der insbesondere im Bildungsvergleich permanent und eindrucksvoll bestätigt wurde. Andererseits zeigt der erste Teil eine Breite der Definition von Evidenz, die eine streng empirisch-wissenschaftliche Definition

<sup>4</sup> Die Formulierungen dieses Absatzes beziehen sich auf Argumente verschiedener Autoren, die in der Quelle angeführt werden.

<sup>5</sup> siehe: <http://eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.aspx?tabid=64>

von Evidenz deutlich überschreitet und seine wissenschaftliche Schärfe verliert. Im Grunde umfasst er alles, was sich außerhalb anekdotischer Evidenz im engeren Sinne befindet. Jedenfalls lässt sich aus dem Zitat erahnen, dass in der Diskussion um Bildungssteuerung mit dem Begriff "Evidenz" unterschiedlich umgegangen wird.

Die Diskussion um die Evidenzbasiertheit ist nicht ohne Kontroversen. Dabei werden sowohl grundlegende Einwände artikuliert, wie auch solche, die auf Monopolansprüche dieses Paradigmas oder auf die (wohl noch großen) methodischen und forschungspraktischen Desiderate verweisen. Solche Kritik wird auch in der Medizin geäußert, die mit den entsprechenden Themen und Problemen schon längere Zeit und mehr Erfahrungen gemacht hat: "Hinter der willkürlichen Bedeutungskonstruktion einer Statistik verbirgt sich ein zentrales Problem der Wissenschaftstheorie. Eine Information hat keine Bedeutung aus sich selbst heraus. Ihren Wert erhält sie erst durch den Kontext" (Milatos, 2004: 144). Dieser sei aber weder auf der individuellen noch der überindividuellen Ebene in den statistischen Evidenzen erfasst. Der heute übliche Umgang mit empirischen Evidenzen entspreche einem System der "Magie der Grenzwerte" und Standardabweichungen, die sich aus Berechnungen ergäben, die "zukünftigen Generationen vielleicht einmal als Zahlenmystik erscheinen mögen" (Ebda). Ein weiteres Problem ergebe sich dadurch, dass Evidenzen in Langzeituntersuchungen völlig andere Ergebnisse ergeben können als in kurzfristigen Momentaufnahmen (Ebda: 142). Dies sollte zumindest dazu führen, Evidenzen nie unkritisch zu sehen und aus ihnen zu schnell generelle Therapie- (Steuerungs-) Anleitungen abzuleiten. In eine andere Richtung gehen kritische Anmerkungen von Gerd Gigerenzer. Er zieht keineswegs den Wert empirischer Evidenzen in Frage, weist jedoch auf teilweise katastrophale Unkenntnis derer hin, die mit diesen Evidenzen umzugehen hätten. Diese Unwissenheit ist offenbar auch in der Medizin weit verbreitet: So berichtet er von einer Untersuchung deutscher Ärzte mit langjähriger Praxiserfahrung, denen die Frage nach dem individuellen Auftretensrisikos einer Erkrankung aufgrund von statistischen Daten über die generelle Auftretenshäufigkeit gestellt wurde. Die "evidenzbasierten" Antworten bewegten sich auf einer Risikobewertungsskala von 1 bis 99% (Gigerenzer, 2007-8).

Aufgrund solcher Ergebnisse, die offenbar zeigen, in welchem Maße selbst hochqualifizierte Spezialisten wie Ärzte, die sich ohne Vorbehalte mit der Philosophie der evidenzbasierten Medizin identifizieren, mathematische, insbesondere "statistische Analphabeten" sind - Gigerenzer spricht von "collective innumeracy" - verwundert es auch nicht, dass die Problematik sich in der externen Präsentation von Informationen fortsetzt (Gigerenzer u.a. 2007 und dortige weitere Literaturangaben). Dies wiederum verweise nachdrücklich auf eine mangelnde Leistung der Schulmathematik: "Statistical thinking - learning to live with uncertainty - is the most important part of mathematics in everyday life after school. Thinking means calling certainties into question. Yet the curricula in Western countries are almost entirely preoccupied with the mathematics of certainty, from algebra to geometry to trigonometry. The central role statistical thinking plays for educated citizens in a modern technological world has not yet been recognized in elementary school, high school, or in the university education of physicians and lawyers" (Gigerenzer u.a, 2007-08: 56).

## ***7. Paradoxien, Widersprüche und Dilemmata***

Die Untersuchungen der weiter oben angeführten Einzelaspekte von Neuer Steuerung und Governance zeigen ein widersprüchliches Bild: Dem - trotz der erwähnten Variationen - im Kern in hohem Maße kohärenten theoretischen Konstrukt etwa der (New) Governance stehen empirische Befunde gegenüber, die - wie von einer Reihe von Autoren vermerkt wird - auf Paradoxien, Widersprüche und Dilemmata deuten (Brüsemeister, 2005; Fleming/Hutton, 1997, Heidenreich, 1999, Kühl, 2001, Lassnigg, 1999; Menzel, 2004; Weiler 1990a, u.a.). Verwiesen wird auch von einer Reihe von Autoren auf die Frage möglicher unbeabsichtigter "nichtintention-



dierter" oder "Nebenfolgen" bzw. von "'verselbstständigten' Wirkungen" (Lin-Klitzing, 2006) sowie auf die Notwendigkeit, diese Phänomene systematisch zu untersuchen (Sackmann/Weymann, 2003). Für eine Reihe markanter Paradoxien gibt es empirische Hinweise, für die sich unterschiedliche Gründe aufzeigen lassen. Vor allem gibt es eine beachtliche Divergenz zwischen Rhetorik und Realität. Die weitgehend homogene Rhetorik der neuen Bildungssteuerungsphilosophie suggeriert eine einheitliche Interessenlage aller Beteiligten, die diese Rhetorik verwenden. Tatsächlich sind die Interessen der beteiligten Akteure zum Teil sehr verschieden und ein Bekenntnis zu "Dezentralisierung" und "Autonomie" mag in Wirklichkeit – und unter Rückgriff auf geeignete Mittel – gemeint sein als Vorstoß in Richtung auf mehr Zentralisierung und weniger Autonomie: "... diese Maßnahmen zur Deregulierung gehen – scheinbar paradoxerweise – einher mit Maßnahmen zur Stärkung zentralstaatlicher Instanzen, vor allem im Bereich der Curricula und der Qualitätskontrolle ..." so zumindest das Resümee der Ergebnisse einer Vergleichsstudie in fünf Ländern (Klausenitzer, o.J.: 3 und: Whitty / Power / Halpin, 1998). Im selben Bericht wird auch im Bezug auf die neuen Arbeitsbedingungen der Lehrer festgestellt: Ihr Arbeitsalltag "ist in Folge von neu eingeführten Techniken der Rechenschaftspflicht und Kontrolle durch zunehmende Verdichtung Extensivierung und Präkarisierung der Arbeitsverhältnisse gekennzeichnet." (Ebda: 5). Auch die – eigentlich zentralistisch-bürokratische Detailsteuerung ablösende – Steuerung über Indikatoren, wie sie sich international und auch in Deutschland als Paradigma durchsetzt, wird gelegentlich hinsichtlich paradoxer Auswirkungen kritisiert: demnach steuert der Staat zwar nicht mehr im Detail und bürokratisch, aber "...zunehmend aus der Ferne qua Indikatoren und verschiebt Konflikte auf die Ebene, wo Lehrer und Schulen um immer knapper werdende Ressourcen konkurrieren." (Klausenitzer, o.J.: 2-3, vgl. auch: Whitty / Power / Halpin, 1998).

Auch andere Disziplinen haben sich solchen Paradoxien gewidmet, etwa dem Effekt eines New Management von Zentralisierung durch Dezentralisierung in der Arbeitssoziologie (Kühl, 2001). Daneben gibt es unter bestimmten Bedingungen Hinweise auf eine wachsende Konzentration von Finanzmitteln bei der Zentrale auf Kosten der Regionen, wie dies in einer Reihe von postsozialistischen Ländern der 90er Jahre im Gefolge der Dezentralisierung der politischen Kontrolle der Regionen und Kommunen zu beobachten war (von Kopp, 2003b:149, vgl: Davey 2001: 31-32). Schließlich wurde schon früh gezeigt, dass eine explizite Liberalisierungspolitik zu einer 'überraschenden' wirtschaftlichen Monopolisierung führen kann (Chomsky, 1999, vgl. v. Kopp, 2003a). Es gibt jedoch auch Vernachlässigungspolitik, die sich als "Liberalisierungspolitik" geriert und auch diese kann überraschende Wendungen nehmen, wie sich mit dem Beispiel neuer Monopolisierungen durch lokale "Bildungskomplexe" in Russland zeigt (Schmidt, 2007). Im einzelnen können nur sorgfältige Analysen und empirische Daten helfen, derartige "Paradoxien" und ihre Hintergründe, die offensichtlich aus massiven Widersprüchen zwischen propagierten und tatsächlich realisierten Strategien, teilweise aber wohl auch aus ungewollten oder unvorhergesehenen "Nebenfolgen" hervorgehen, aufzudecken

Eine zweite Art Paradoxien ist komplizierter und substantieller: Der komplexe Mehrebenencharakter der zu steuernden Strukturen und Prozesse ist prinzipiell nicht widerspruchsfrei und paradoxiefrei. Außerdem ergibt sich eine typische grundlegend paradoxe Konstellationen dadurch, dass es die zentralen Stellen und nur sie selbst sind, die in bürokratischen Organisationen dezentralisierende (entbürokratisierende) Strategien in Gang setzen können (Heidenreich 1999 unter Verweis auf Kühl). Im Grunde wird ihnen dabei zugemutet, damit Strategien zu verfolgen, die sich gegen ihre ureigenen Existenzinteressen richten und diese untergraben. Auch führt eine Reihe von Modellen von Teil-Autonomisierung, insbesondere dann, wenn sie mit finanzieller Abhängigkeit und/oder mit anspruchsvollen Qualitätszielen gekoppelt sind, auch wenn dies nicht die Absicht der Planer sein sollte, zwangsläufig zu erhöhter Kontrolle, die sich dann aber auf die Ebene der innerschulischen Akteure verlagert: "Die Schwierigkeiten schlum-

mern in der Schule, weil die Lehrkräfte, obwohl die Schule und sie selbst mehr Freiräume erhalten, paradoxerweise unter stärkeren Druck geraten können: Was sie durch Befreiung von der – ja praktisch sehr schwachen – Kontrolle durch die Schulaufsicht gewinnen, wird durch das Erfordernis einer engen Abstimmung mit den Kollegen wettgemacht ... Durch den Wegfall des Feindbildes ´Schulaufsichtsbeamter` verlagern sich die Konfliktsituationen in die Schule selbst. Für die Verwaltung sind bei der Verlagerung der Kompetenzen wohl eher finanzielle Motive maßgeblich; angemessene Lösungen zu finden – zumal, wenn sie `basisdemokratisch´ sein sollen – dürfte den Einrichtungen schwer fallen (schulinterne Gremien, Fachkonferenzen)" (Leschinsky 2005: 832).

## **8. Schlussbemerkung**

Steuerung ist sowohl theoretisch wie auch bildungspolitisch-praktisch eine polydisziplinäre Angelegenheit. Ein zentraler Punkt heutiger Steuerungswissenschaft stellt – neben der möglichst umfassenden und an relevanten Themen orientierten Bereitstellung gesicherter empirischer Daten und ihrer kontextbezogenen Analyse und Interpretation – die Frage der Steuerungsmöglichkeiten komplexer bzw. hochkomplexer Systeme und Zusammenhänge dar. Zusammen mit dem markanten Wandel des Steuerungsbegriffs geht auch eine neue Betonung der Bereitstellung einer zunehmend empirisch-wissenschaftlichen bzw. weiter gefasst, einer möglichst weitgehend exakten Basis von Daten einher, auf Grund derer sowohl Diagnosen über den Stand von Bildungssystemen als auch Strategien zu ihrer möglichst optimalen Steuerung entwickelt und durchgeführt werden sollen.

Eine zentrale Rolle spielt hierbei die Forderung nach Evidenzbasiertheit, wobei sich in der bildungspolitischen und Bildungsforschungsdiskussion (etwa im Gegensatz zur rigideren evidenzbasierten Medizin) enge und weitere Auslegungen entsprechender Methodiken finden. Grundlage einer evidenzbasierten Bildungssteuerung wird jedoch in jedem Fall eine Zusammenführung der auf verschiedensten Wegen gefundenen Evidenzen sein müssen. Hierbei stellt sich u. a. die Frage, inwieweit sich Daten unterschiedlicher empirischer Provenienzen überhaupt vergleichend in eine gemeinsame oder zumindest miteinander vernetzte Datenbasis einbringen lassen können. Diese Frage wurde z. B. im Hinblick auf die Verlinkung von Daten verschiedener Tests in den USA (z. B. National Assessment of Educational Progress – NAEP und einer Reihe weiterer öffentlicher und privater Tests) gestellt, wobei jedoch einige Skepsis geäußert wurde (Feuer u.a., 1999). Damit Evidenz jedoch nicht in einem gigantischen Datenfriedhof endet, dürfte es wohl notwendig sein, auf verschiedenen Stufen "integrierte Evidenzen" herzustellen und empirische mit heuristischen Vorgehen zu kombinieren.

Die Erziehungswissenschaft befindet sich heute angesichts der umfassenden Steuerungsreformen in einer Situation, in der in vielen Ländern, insbesondere in solchen mit überwiegend staatsbürokratischer Tradition, unmittelbarer als bisher alle Beteiligten mit neuen Anforderungen, aber auch Möglichkeiten von Bildungssteuerung auf allen Ebenen konfrontiert sind. Dies betrifft Planungs- und Wahlverhalten von Schülern und Eltern hinsichtlich Schulwahl und Bildungskarrieren, neue Steuerungsanforderungen an Lehrer und Schulleiter, neue Regeln für die Arbeit und Mechanismen der Schulverwaltung und der Bildungssystemplanung. Für die Erziehungswissenschaft als Disziplin ergibt sich hieraus die Aufgabe, diese neuen Herausforderungen zur Kenntnis zu nehmen und ihnen mit genuinen Überlegungen zu begegnen. Aufgrund ihres Charakters hat sie zudem besonders gute Voraussetzungen für eine interdisziplinäre, integrative und kontextbewusste Behandlung der polydisziplinären Steuerungsproblematik. Die heutige Vernetzung und die Rolle überstaatlicher und internationaler Agenturen, die zunehmend an Relevanz für Bildungssteuerung gewinnen, verdeutlicht mehr denn je auch die Notwendigkeit bildungsvergleichender Forschung und theoretischer vergleichender Erziehungswissenschaft.

Die Qualität von konkreter Steuerung hängt offensichtlich weitgehend von der Kohärenz der eingesetzten Steuerungsformen und -instrumente sowie der Abstimmung mit traditionellen und akuten Kontextstrukturen ab. Wir müssen darüber hinaus davon ausgehen, dass es gewollte und ungewollte, vorhergesehene und unvorhergesehene Steuerungsfolgen und -effekte, also auch kontraproduktive Entwicklungen und "Kollateralschäden" von Steuerungseingriffen oder Steuerungsabstinenz, aber auch, dass es schlicht und einfach gute und schlechte Steuerungspolitik gibt. Steuerung hat theoretische Dimensionen, sie hat jedoch gleichzeitig eminent praktische (bildungspolitische, steuerungstechnologische) Funktionen. Die Kommunikation zwischen beiden Bereichen lässt sich deutlich verbessern. Nicht zuletzt ist aber auch zu sehen, dass sich die Ebenen der Rhetorik und der Praxis oft wesentlich voneinander unterscheiden. Diese Widersprüche gilt es bei der Analyse von Steuerungsformen, -prozessen, -zielen, und -philosophien zu beachten. All dies steht im Kreuzfeuer unterschiedlicher gesellschaftlicher und persönlicher Interessen und Ideologien.

Die Kritik vieler Pädagogen und Erziehungswissenschaftler richtet sich heute gegen die "Ökonomisierung" von Bildung. Die Deformationen, die damit angesprochen werden, ergeben sich allerdings nicht zwangsläufig aus ökonomischen oder Steuerungstheorien, sondern aus der gesellschaftlichen Praxis und aus Tendenzen, unbesehen - ohne ausreichende vorausgegangene theoretische und empirische Forschung - ökonomische Formen, Formeln und Prinzipien auf alle möglichen Bereiche zu transplantieren, ohne mögliche Nebenfolgen ausreichend in Betracht zu ziehen. Die Ablehnung neuer Steuerungsphilosophien kann sich allerdings nicht auf die Position des Bestehenden, das sich als unbedingt reformwürdig erwiesen hat, zurückziehen. Die Grundideen von neuer Steuerung und Governance, die die Übermächtigkeit anonymer - aber keineswegs "apersonaler" - Steuerungsmächte staatlicher Dirigismen in Frage stellen, bieten nicht nur Gefahren und Risiken, sondern auch große Möglichkeiten für eine Qualitätsverbesserung des bestehenden Bildungssystems und seiner Bildungseinrichtungen, aber auch für eine erweiterte Emanzipation im Sinne von mehr Partizipation und erhöhter autonomer Entscheidungsspielräume der unmittelbar Betroffenen: Schüler, Eltern und Lehrer gegenüber und im System öffentlicher Bildung.

Substantielle Veränderungen der Steuerungsphilosophie und der Steuerungsformen stehen in vielen Ländern an oder sind schon eingeleitet oder vollzogen. Bisher gibt es trotz einer aktuell enormen quantitativen Zunahme von Untersuchungen und Studien über neue Bildungssteuerung und Educational Governance aber zu wenige empirische Daten zu einigen Hauptaspekten der Steuerungswirkungen dieses Modells und eventueller notwendiger Anpassungen an die spezifischen Bedürfnisse des Systems Bildung. Auch hier gibt es also noch massiven Forschungsbedarf.

**References / Literatur**

- van Ackeren, Isabell & Hovestadt, Gertrud: Indikatorisierung der Empfehlungen des Forum Bildung Ein exemplarischer Versuch unter Berücksichtigung der bildungsbezogenen Indikatorforschung und -entwicklung. Berlin: BMBF, 2003;
- Altrichter, Herbert & Brüsemeister, Thomas & Wissinger, Joseph (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- Anweiler, Oskar (Hrsg.): Staatliche Steuerung und Eigendynamik im Bildungs- und Erziehungswesen osteuropäischer Staaten und der DDR. Berlin: Arno Spitz, 1986
- Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudien (Hrsg.): Schulleistungen und Steuerung des Schulsystems im Bundesstaat. Kanada und Deutschland im Vergleich. Münster, New York u.a.: Waxmann, 2007.
- Arbeitsgruppe School Governance. <http://www.stangl.eu/paedagogik/artikel/governance.shtml>
- Arnold, Rolf & Müller, Hans-Joachim: Berufsbildung: Betriebliche Berufsausbildung, berufliche Schulen, Weiterbildung. In: Heinz-Hermann Krüger, Thomas Rauschenbach (Hrsg.): Einführung in die Arbeitsfelder der Erziehungswissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, 1997, S. 61-88. zit nach: ASG
- ASG = Arbeitsgruppe School Governance. WWW:  
<http://www.school-governance.com/programmatur.htm> (06-07-08).
- Becker, E. & D. Jungbluth: Strategien der Bildungsproduktion. Frankfurt am Main, 1972
- Bell, Daniel: The Coming of Postindustrial Society. New York: Basic Books, 1973.
- Berlin: Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport, Berlin (Hrsg.): Bildung für Berlin. Schulentwicklungsplan für die Jahre 2006 bis 2012. Berlin: 2006.
- Berryman, Sue E: Hidden Challenges to Education Systems in Transition Economies. Washington DC: The World Bank, 2000.
- Berstecher, D. & Spree, R.: Basistheoretische Bezugspunkte einer Untersuchung der gegenwärtigen Weiterbildungspraxis in der BRD. Manuskript. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin, 1971.
- Bishop, John & Wößmann, Ludger: "Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production," Taylor and Francis Journals, 12 (2004) H. 1, S. 17-38  
[http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/docs/papers/v\\_03\\_2\\_5.pdf](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/docs/papers/v_03_2_5.pdf)
- Bogdandy, Armin von: Gubernative Rechtsetzung. Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000.
- Böttcher, Wolfgang & Heinz Günter Holtappels & Michaela Brohm (Hrsg.): Evaluation im Bildungswesen. Eine Einführung in Grundlagen und Praxisbeispiele. Weinheim, München: Juventa 2006.
- Braczyk, Hans-Joachim & Cooke, Philip & Heidenreich, Martin (Hrsg.): Regional Innovation Systems. The Role of Governance in a Globalized World. London: UCL-Press, 1998
- Braum, Stefan: Aufbruch oder Abbruch europäischer Strafverteidigung? In: eu-defense - Strafverteidigung in Europa. Reader zum Treffen der Arbeitsgruppe der Strafverteidigervereinigungen der Bundesrepublik Deutschland. 10. Mai 2003 in Frankfurt am Main.
- Brüsemeister: Schulische Inklusion und aktuelle Modernisierung. Habilitationsschrift. Manuskript, 2004.
- Brüsemeister, Thomas: School Governance – Begriffliche und theoretische Herleitungen aus dem politikwissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Diskurs. Vortrag auf der Tagung DGFE-Sektion Empirische Bildungsforschung "Veränderungsmessung und Längsschnittstudien" am 18. 3. 2005 in Berlin.

- Buchen, Herbert & Rolff, Hans-Günter (Hrsg.): Professionswissen Schulleitung. Weinheim, Basel: Beltz, 2006.
- Chomsky, Noam: Profit Over People. Neoliberalism and Global Order. New York 1999. (Profit Over People. Neoliberalismus und globale Weltordnung. Hamburg/Berlin), 2000
- Commission of the European Communities, Sec(2007) 1098: Commission Staff Working Document: Towards more knowledge-based policy and practice in education and training, Brussels, 28.08.2007.
- Creemers, Bert P. M.: Educational Effectiveness and Improvement in Developing Societies: Some Experiences from the Primary Education Quality. Improvement Projekt in Indonesia. In: Tertiary Comparison, 5(1999) H.1, S. 32 - 51.
- Cummings, William K.: The 'InstitutionS' of Education: Compare, Compare, Compare! In: Comparative Education Review, 43 (1999) 4, S. 413 - 437.
- Dale, Roger: Neoliberal Capitalism, the Modern State and the Governance of Education. In: tertiary comparison - tc, 13 (2007), Nr. 2, S. 183 - 198.
- Davey, Kenneth: Fiscal Decentralization: Basic Policy Guidelines for Practitioners. In: Transition Newsletter, 12 (February-March 2001) No. 3, p. 31-32.
- Dean, Mitchell: Governmentality: Power and Rule in Modern Society. London: Sage, 1999
- Elmore, R.F. & Burney, D.: Investing in teacher learning: Staff development and instructional improvement. In: L. Darling-Hammond & G. Sykes (eds.): Teaching as the learning profession. Handbook of policy and practice. San Francisco: Jossey-Bass, 1999, p. 236 - 291.
- Erster Münchner Bildungsbericht: Beschluss des Schulausschusses des Stadtrats vom 20.09.2006, München 2006.
- Eurydice / European Commission. School Autonomy in Europe - Policies and Measures. Brussels, December 2007.
- Fankhauser, Rainer: Steuerung durch das Recht. In: Schweizerische Konferenz ... 1999, S. 153 - 168.
- Feuer, Michael J. & Paul W. Holland, Bert F. Green, Merryl W. Berthenthal, F. Cadelle Hemphill (Hrsg): Uncommon Measures. Equivalence and Linkage Among Educational Tests. Washington, D.C.: National Academy Press, 1999.
- Fleming, T. & Hutton, B.: School Boards, District Consolidation, and Educational Governance in British Columbia, 1872-1995. In: Canadian Journal of Educational Administration and Policy, 10 1997.
- Foucault, Michel (a): Die Gouvernementalität. Vorlesung am Collège de France 1977-78. In: Böckling, U & Krasmann, S. & Lemke, T (Hrsg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt: Suhrkamp, 2000, S. 40 - 67.
- Foucault, Michel (b): Staatsphobie. In: Böckling, U & Krasmann, S. & Lemke, T (Hrsg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt: Suhrkamp, 2000, S. 68 - 71.
- Fuchs, Hans-Werner: Schulentwicklung und Organisationstheorie: Welche Erklärungskraft besitzt die Bürokratietheorie heute. In: Böttcher, Wolfgang; Terhart, Erhard (Hrsg.): Organisationstheorie in pädagogischen Feldern. Wiesbaden 2004, S. 206-220.
- Fuchs, Thomas & Wößmann, Ludger: What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-Examination Using PISA Data. Empirical Economics 32(2-3), S. 433-464.
- Fullan, Michael: The New Meaning of Educational Change. (OISE Press: Toronto 1991), Abingdon, New York: Routledge Falmer 2001.
- Fullan, Michael: The Role of Leadership in the Promotion of Knowledge Management in Schools. 2002. [www.oecd.org/](http://www.oecd.org/)
- Fullan, Michael: Turnaround Leadership. (The Educational Forum, 69(2005) H.2, S. 174-181) .San Francisco: Jossey-Bass Leadership Library in Education, 2007.

- Fuller, Bruce und Rubinson, Richard (Hrsg.): The Political Construction of Education: The State, School Expansion, and Economic Change. New York: Praeger, 1992.
- Geißler, Gert: The interrelationship between the state and the local community in the German school tradition. In: European Education, 37 (2005) 1, S. 62-82.
- Gigerenzer, Gerd & Todd, Peter M. and the ABC Research Group: Simple Heuristics that Make Us Smart. Oxford u.a.: Oxford University Press, 1999.
- Gigerenzer, Gerd u.a: Decision Making in the Wild. Center for Adaptive Behavior and Cognition.. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung. Annual Report. 2007-2008, S. 53 - 58. <http://www.mpib-berlin.mpg.de/en/forschung/abc/forschungsfelder/feld5.htm>
- Green, Andy & Wolf, Alison & Leney, Tom: Convergence and Divergence in European Education and Training Systems. London: Institute of Education (Bedford Way Papers) 1999.
- Heidenreich, Martin: Die Dilemmata lernender Organisationen. Vortrag vom 15. 2. 1999 in Erfurt. <http://www.fortunecity.com/victorian/hornton/117/erfurt.htm>
- Heidenreich, Martin: Die Organisationen der Wissensgesellschaft. In: Die Organisation der Wissensgesellschaft. In: Christoph Hubig (Hrsg.), 2000: Unterwegs zur Wissensgesellschaft: Grundlagen - Trends - Probleme. Berlin: Sigma, S. 107-118.
- Heidenreich, Martin: Die Debatte um die Wissensgesellschaft. Stefan Bösch & Ingo Schulz-Schaeffer (Hrsg.): Wissenschaft in der Wissensgesellschaft. Opladen: Westdetuscher Verlag, 2003.
- Hofstede, G.: Cultures and Organizations. Software of the Mind - London u.a, McGraw-Hill U.K., 1991, (New York, McGraw-Hill U.S.A.,1997), <http://www.geert-hofstede.com/>
- Hutchins, Edwin: Cognition in the Wild. The MIT Press. Cambridge, MA, London. [1995] 1999.
- Inglehart, Ronald: Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies. Princeton University Press, Princeton New Jersey 1997.
- Inkeles, Alex, Smith, David H.: Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries Cambridge, Mass. Cambridge University Press, 1974.
- Jónasson, Jón, Torfi: Does the State Expand Schooling? A Study based on Five Nordic Countries. In: Comparative Education Review, 47 (2003) Nr. 2, S 160 - 183.
- Jones, Phillip, W.: On World Bank Education. In: Comparative Education, 33, (1977), Nr. 1, S. 117 - 129.
- Kappelhoff, Peter: Chaos- und Komplexitätstheorie. 2003, <http://www.wiwi.uni-wuppertal.de/kappelhoff/papers/cckk.pdf>
- Karlsen, Gustav E.: "Decentralized-Centralism" Governance in Education. In: Canadian Journal of Educational Administration and Policy 5 (1999), H. 13. und: <http://www.umanitoba.ca/publications/cjeap/articles/karleson.html>
- Karpen Ulrich: Rezension: Armin von Bogdandy,,: Gubernative Rechtsetzung. <http://www.dvbl.de/servlet/PB/menu/1026548/index.html>
- Kijima, Kyoichi: Incoming President's Speech, Conference: The International Society for the Systems Sciences, Sonoma, July 2006. In: General Systems Bulletin, Volume 36, (2007), S. 5 u. 6.
- Klausenitzer, Jürgen: Wie autonom ist die „Selbständige (Hoch-) Schule“? Ein Bericht über Studien zur globalen Verbetriebswirtschaftlichung von Bildungssystemen. O. J. ca. 2005-06. [http://www.links-netz.de/T\\_texte/T\\_klausenitzer\\_studien.html](http://www.links-netz.de/T_texte/T_klausenitzer_studien.html)
- Konsortium Bildungsberichterstattung. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Integration. Bielefeld: Bertelsmann, 2006.
- von Kopp, Botho: The Japanese University in a Changing Context: More Market or More Regulation? In: Wolfgang Mitter & Ulrich Schäfer (Hrsg.): Bildung und Erziehung im Umbruch/Upheaval and Change in Education. Frankfurt am Main, DIPF 1993, S. 127-143.
- von Kopp, Botho: „Der schlanke Staat“ und das japanische Bildungssystem: die Reform des Hochschulwesens. In: Gesine Foljanty-Jost & Anna-Maria Tränhardt (Hrsg.): Der schlanke japanische Staat. Vorbild oder Schreckbild? Opladen: Leske und Budrich 1995, S. 158-181.

- von Kopp, Botho: Liberalization, GATS and New Paradigms of Education Governance and Administration. In: Jan De Groof & Gracienne Lauwers & Germain Dondelinger (Eds.): Globalisation and Competition in Education. Publisher: Wolf Legal Publishers, 2003, S. 135 - 156.
- von Kopp, Botho: "Bildungssteuerung im föderalen Kanada: PISA zwischen Zentralismus und Dezentralisierung". In: Trends in Bildung international -TiBi, (August 2005) Nr 9, [www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi.htm](http://www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi.htm)
- von Kopp: 'New Governance', gesellschaftlicher Wandel und civil society. Steuerung von Schule im Kontext von Paradoxien und Chancen. Busch, Friedrich W. & Hörner, Wolfgang & Szymański, Mirosław S. (Hrsg.): Bürgerschaftliche Bildung und Erziehung. Oldenburg: BIS-Verlag der Carl-von-Ossietzky-Universität, 2007, S. 182 - 206.
- Kotthoff, Hans-Georg: Bessere Schulen durch Evaluation? Internationale Erfahrungen. Münster, New York usw.: Waxmann, 2003.
- Kühl, Stefan: Zentralisierung durch Dezentralisierung. Paradoxe Effekte bei Führungsgruppen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 53 (2001), S. 467 - 496.
- Kussau, Jürgen & Brüsemeister, Thomas: Von unilateraler Steuerung zu Handlungskoordination und Governance = Einleitung in: J. Kussau & T. Brüsemeister (Hrsg): „Governance, Schule, Politik“. Manuskript, erscheint 2007 im VS-Verlag Wiesbaden.
- Lassnigg, Lorenz: Zentrale Steuerung in autonomisierten Bildungssystemen. In: Die Schweizerische Konferenz ... 1999, S. 107 - 141.
- Lassnigg, Lorenz: Steuerung, Vernetzung und Professionalisierung in der Berufsausbildung. Institut für Höhere Studien • Institute for Advanced Studies, Wien, Reihe Soziologie - Sociological Series Nr 46, November 2000. <http://www.equi.at/pdf/rs46.pdf>
- Lassnigg, Lorenz & Karl-Heinz Gruber: Statistiken - Indikatoren - Standards - Benchmarks als Mittel zur Koordination und Steuerung im Bildungswesen: Institut für Höhere Studien • Institute for Advanced Studies, Wien. Einige Hinweise zur terminologischen Klärung für die Arbeitsgruppe „Indikatoren und Benchmarks“ im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, März 2001 (ergänzte Fassung). <http://www.equi.at/pdf/indik-benchmarks-lassnigg-gruber.pdf>
- Laszlo, Ervin: Evolution. Die neue Synthese - Wege in die Zukunft. Wien, Zürich: Europaverlag 1987.
- Laszlo, Ervin: Systemtheorie als Weltanschauung. München: Eugen Diederichs 1998.
- Levine, D.U. & Lezotte, L.W.: Unusually effective schools: a review and analysis of research and practice. Madison: National Center for Effective School Research and Development, 1990.
- Lindblad, Sverker & Ozga, Jenny & Zambetta, Evie: Changing Forms of Educational Governance in Europe. In: European Educational Research Journal, 1 (2002) Heft 4, S. 615 - 624.
- Lin-Klitzing, Susanne Vortrag auf dem DGfE-Kongress vom 20. März 2006: PISA, (Lehrer-) Bildungsstandards und Vergleichsarbeiten als neue Normsetzung für die Schule. Zum fehlenden gesellschaftlichen Diskurs über die Bildungsziele der Schule. Manuskript.
- Leschinsky, A.: Vom Bildungsrat (nach) zu PISA. Eine zeitgeschichtliche Studie zur deutschen Bildungspolitik. In: ZfP, (2005) H. 6, 818-839.
- Mahoney, J. (2000): Path Dependence in Historical Sociology. In: Theory and Society 29: 2000, p. 507-548.
- Mainzer, Klaus (2007a): Thinking in Complexity. The Complex Dynamics of Matter, Mind, and Mankind. Springer: Berlin u. a., 2007 (5th edition).
- Mainzer, Klaus (2007b): Was sind komplexe Systeme? Komplexitätsforschung als integrative Wissenschaft. Vortrag auf dem 4. von der Leibnitzgemeinschaft und dem Daiseion-ji gemeinsam veranstalteten Deutsch-Japanischen Wissenschaftlichen Symposium "Sprache und Komplexität" am 28, 10 2007 in Bonn. Manuskript.
- Maritzen, Norbert: Das Schulprogramm als Steuerungsmittel. In: Schweizerische Konferenz .... 1999, S. 180 - 181.

- Mason, Mark (ed.): Complexity Theory and the Philosophy of Education. Special Issue: Educational Philosophy and Theory, 40 (2008).
- Masschelein, Jan & Maarten Simons & Ulrich Bröckling & Ludwig Pongratz: (eds.): "The Learning Society from the Perspective of Governmentality": Educational Philosophy and Theory, vol 38 (2006), issue 4.
- Mayntz, Renate: 2004: Governance im modernen Staat. In: Arthur Benz (Hrsg.), Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 65-76.
- Mayntz, Renate: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Nomos: Baden-Baden, 2005, S. 11-20.
- Menzel, Ulrich: Paradoxien der neuen Weltordnung. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2004.
- Milatos, Georg Ivanovas: Evidenz-basierte Medizin. Evidenz ohne Basis. In: Ärztezeitschrift für Naturheilverfahren, 45 (2003) Nr. 3, S. 141 - 147.
- München: Schul- und Kultusreferat. 1. Münchner Bildungsbericht. München, 2006.
- Mitter Wolfgang: Bildungssouveränität und Schulträgerschaft in Europa in historisch-vergleichender Sicht. In: Bildung und Erziehung. 59 (2006), N. 1, S. 21 - 32.
- Morrison, Keith: Educational Philosophy and the Challenge of Complexity Theory. In: Mason Mark (ed.): Complexity Theory and the Philosophy of Education. Themenheft der Zeitschrift: Educational Philosophy and Theory, 40 (2008), p. 19-34.
- Murphy, Joseph F. (1996): The Privatization of Schooling. Corwin Press, Sage.
- Murphy, Joseph F. & Karen Seashore Louis (eds.): Handbook of Research on Educational Administration, Jossey-Bass: 1999, Second Edition.
- NESSÉ 2007 = Network of experts in Social Sciences of Education and training - Nesse: Preparing for Seminars of 'The Future of European Education and Training Systems Beyond 2010: Nesse Ad Hoc Question 16, Second element of Analytic Report 2, 2007, Manuskript, S. 17.
- OECD/CERI (1995): Decision Making in 14 OECD Education Systems. Paris: OECD, 1995.
- OECD/CERI (2000): Education at a Glance, OECD Bildung auf einen Blick, Paris, 2000.
- OECD/CERI (2005): Report: School Factors Related to Quality and Equity. Results From PISA 2000. OECD/CERI, 2005 <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/15/20/34668095.pdf>
- OECD/CERI (2007) Evidence in Education: Linking Research and Policy, Paris: OECD.
- Offe, Claus: Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik - Ansätze zu einer gesamtgesellschaftlichen Funktionsbestimmung des Bildungswesens. In: Heinrich Roth & Dagmar Friedrich (Hrsg. im Auftrag der Bildungskommission): Bildungsforschung. Probleme - Perspektiven - Prioritäten: Teil 1. Stuttgart, 1973, S. 217 -252.
- Offe, Claus: "Korporatismus als System nicht-staatlicher Makro-steuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte", Geschichte und Gesellschaft 10, (1984) H.2: 234-256.
- Oggenfuss, Felix & Weber, Karl: Einleitung. In: Schweizerische Konferenz .... 1999, S. 9 - 14  
Pädagogik Stangl = <http://paedagogik.stangl.eu/artikel/governance.shtml>
- Papert, Seymour: Revolution des Lernens. Kinder, Computer, Schule in einer digitalen Welt. Hannover, Heise, 1994.
- Pierson, P. : Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: American Political Science Review, Vol. 94, No. 2 June 2000, p. 251-267.
- Prigogine, Ilja & Stengers, Isabelle: Dialog mit der Natur. München 1980.
- Reigeluth, Charles M. & Banathy, Bela H. & Olson, J. R. : Comprehensive Systems Design: A New Educational Technology. Springer, Berlin; 1993.



- Sackmann, Reinhold & Weymann, Ansgar: "Allgemeine Angaben zu Teilprojekt C4 des Projekts "Die Zukunft des Interventionsstaates". Universität Bremen, Institut für empirische und angewandte Soziologie. Manuskript:  
[http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de/download/de/forschung/C4\\_2003\\_projektantrag.pdf](http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de/download/de/forschung/C4_2003_projektantrag.pdf)
- Schmidt, Gerlind: Der "Bildungskomplex" als Verbund von Bildungseinrichtungen – Organisationsform der Zukunft für die Modernisierung des russischen Bildungssystems? In: Trends in Bildung international -TiBi, (März 2007) Nr. 16. [www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi.htm](http://www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi.htm)
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren - Schweiz, Bundesministerium für Bildung und Kultur - Österreich, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung - Deutschland (Hrsg.): Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei größerer Selbständigkeit der Einzelschulen. Innsbruck, Wien, München: Studien Verlag, 1999.
- Savio, A. & Palola, E.: Post-Lisbon social policy – Inventing the social in the confines of the European Union. Paper presented and the ESPAnet annual conference, Oxford, 9. 11. 9. 2004.
- Sidhu, Ravinder: GATS and the New Developmentalism: Governing Transnational Education. In: Comparative Education Review, 51 (2007) Nr. 2, S. 203 - 227.
- Skilbeck, Malcolm: National strategies for school reform: trends and issues. International conference on Changing Educational Structures and Practice. University of Warwick. April. Coventry: mimeo. 1994.
- Spitzer, Manfred: Geist im Netz. Modelle für Lernen, Denken und Handeln. Heidelberg, Berlin: Spektrum, 2000.
- Stangl: <http://www.stangl.eu/paedagogik/artikel/governance.shtml>
- Stecher, Brian M.: Developing Process Indicators to Improve Educational Governance. Lessons for Education from Health Care. Gutachten für die California Little Hoover Commission, June 23, 2005. [http://www.rand.org/pubs/testimonies/2005/RAND\\_CT245.pdf](http://www.rand.org/pubs/testimonies/2005/RAND_CT245.pdf)
- Steiner-Khamsi, Gita: Re-framing Educational Borrowing as a Policy Strategy, In: M. Caruso & H.-E. Tenorth (Hrsg.): Internationalisation: comparing educational systems and semantics. Frankfurt: Peter Lang, 2002, S. 57 – 89.
- Weber, Karl: Umriss einer neuen Steuerungspraxis in der Bildungspolitik. Generalbericht und wissenschaftliche Analyse. In: Schweizerische Konferenz... 1999, S. 195 – 223.
- Weiler, Hans N (1990a): Comparative Perspectives on Educational Decentralization: An Exercise in Contradiction? Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol. 12, No. 4 (1990), S. 433-448  
[http://links.jstor.org/sici?sici=0162-3737\(199024\)12%3A4%3C433%3ACPOEDA%3E2.0.CO%3B2-6](http://links.jstor.org/sici?sici=0162-3737(199024)12%3A4%3C433%3ACPOEDA%3E2.0.CO%3B2-6)
- Weiler, Hans N (1990b): Decentralization in educational governance: An exercise in contradiction? In: M. Granheim & M. Kogan & M. Lundgren (Hrsg.): Evaluation as polycymaking: Introduction evaluation into a national decentralized educational system. London: Jessica Kingsley, 1990.
- Weiss, Carol The many meanings of research utilization, In: Public Administration Review, (1979, September-October).
- Weiss, Manfred: Steuerung über Finanzen. In: Schweizerische Konferenz . 1999, S. 169 – 179.
- Weiss, Manfred & Weishaupt Horst(Hrsg.): Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Frankfurt a.M. [u.a.] : Lang, 2000.
- Whitty, Geoff & Power, Sally & Halpin, Davin: Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market. Buckingham-Philadelphia: Open University Press, 1998.
- Wiener, Norbert: Cybernetics. In: Scientific American, 1948 = Wiener, Norbert. Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine. MIT Press, 1948.
- Wiener, Norbert: Futurum Exactum : Ausgewählte Schriften zur Kybernetik und Kommunikationstheorie. Wien: Springer, 2002.

- Wissinger/Brüsemeister = <http://www.school-governance.com/DGFE%20Frankfurt/Wissinger%20u%20Bruese.pdf> (06-07-08).
- Wößmann, Ludger: Schooling Resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence, Working paper no. 983, Kiel Institute of World Economics, Kiel. 2000
- Wößmann,.: Zentrale Prüfungen als „Währung“ des Bildungssystems: Zur Komplementarität von Schulautonomie und Zentralprüfungen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72 (2003), H. 2, S. 220-237.
- Wößmann, Ludger (2005a): Ursachenkomplexe der PISA-Ergebnisse: Untersuchungen auf Basis der internationalen Mikrodaten. Ifo Working Paper No. 16, August 2005.
- Wößmann, Ludger (2005b): "The Complementarity of Central Exams and School Autonomy: Economic Theory and International Evidence", in: J. de Groof, C. Glenn (eds.): Quality Control, Accountability and Liability in Education, 2005.
- Young, Jon & Benjamin Levin: Understanding Canadian Schools. An Introduction to Educational Administration. Thomson / Nelson, 2002 (3. Aufl.).
- Zajda, Joseph: International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research. Global Pedagogies and Policies. Springer: 2005.
- Zajda, Joseph: Decentralisation and Privatisation in Education. The Role of the State. Springer: 2006.

#### Weitere Quellen, Literatur, die nicht mehr verwendet werden konnte, Zusammenfassungen, Ausschnitte:

- Altrichter, Herbert & Brüsemeister, Thomas & Wissinger, Jochen (Hrsg): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- Beiträge zum Symposium 15 des DGfE-Kongresses 2006 in Frankfurt: "Bildungspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit - Eine kritische Annäherung aus der Sicht der Governance-Forschung" <http://www.dgfe2006.uni-frankfurt.de/programm/sy/15.html>: Beiträge von: Uwe Schimank, Hagen: Bildungspolitische Reformen und Trends in der neuen Governance von Bildungssystemen; Fritz Osterwalder, Bern: Zum langfristigen Wandel von Governance-Vorstellungen aus bildungshistorischer Sicht; Martin Heinrich, Linz: Von der Einzelschule als pädagogischer Handlungseinheit zum Netzwerk für Schulentwicklung. New Education Governance am Beispiel österreichischer ÖKOLOG-Schulen; Xaver Büeler, Zug: Effektivität und Effizienz als Leitkategorien gegenwärtiger School Governance. Anmerkungen aus bildungsökonomischer Sicht.
- Biesta, Gert (2007): Why "what works" won't work: evidence-based practice and the democratic deficit in educational research. In: Educational Theory vol:57 n°1 (February 2007), S. 1 - 22.
- Zusammenfassung:** In this essay, Gert Biesta provides a critical analysis of the idea of evidence-based practice and the ways in which it has been promoted and implemented in the field of education, focusing on the tension between scientific and democratic control over educational practice and research. Biesta examines three key assumptions of evidence-based education: first, the extent to which educational practice can be compared to the practice of medicine, the field in which evidence-based practice was first developed; second, the role of knowledge in professional actions, with special attention to what kind of epistemology is appropriate for professional practices that wish to be informed by the outcomes of research; and third, the expectations about the practical role of research implicit in the idea of evidence-based education. Biesta concludes that evidence-based practice provides a framework for understanding the role of research in educational practice that not only restricts the scope of decision making to questions about effectivity and effectiveness, but that also restricts the opportunities for participation in educational decision making. He argues that we

- must expand our views about the interrelations among research, policy, and practice to keep in view education as a thoroughly moral and political practice that requires continuous democratic contestation and deliberation. <http://www.nesse.fr/nesse/social-aspects-of-education-and-training/mapping/topic-5/books-and-journals/why-what-works-won-t-work-evidence-based-practice-and-the-democratic-deficit-in-educational-research/?searchterm=2007>
- Curriculum, Evaluation and Management Centre, Durham University England:  
Evidence-Based Education: EBE: "Evidence-Based Education' signifies the idea that educational policy and practice should be guided by the best evidence about what works. This means that specific intervention strategies and policies should be rigorously evaluated before they are advocated or required. Where this is not possible they should be adopted experimentally, in such a way that their impact can be properly evaluated." link: <http://www.cemcentre.org/RenderPage.asp?LinkID=30310000>
- Dollase, Rainer: Lernen unsere Lehrer, was erfolgreicher Unterricht ist? Vortragsreihe des Lehrerbildungszentrums Köln 2005/06, darin bes. Abschnitt 2: 2. Erfolgreicher Unterricht im Spiegel evidenzbasierter Wissenschaft.  
[http://www.lbz.uni-koeln.de/download/isbn\\_3\\_8258\\_0062\\_8/Lehrerbildung\\_im\\_Diskurs\\_Band\\_2.pdf](http://www.lbz.uni-koeln.de/download/isbn_3_8258_0062_8/Lehrerbildung_im_Diskurs_Band_2.pdf)
- Dzierzbicka, Agnieszka: Vereinbaren statt anordnen : neoliberale Gouvernementalität macht Schule. Wien, 2006: Löcker,
- Educational governance at local level (theme issue): Prospects; 37 (March 2007) Nr. 141.
- Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI): *Auszug*: "Die Begründung von Politik und Praxis mit Hilfe stichhaltiger Evidenz: In Großbritannien und andern Ländern ist das momentane Interesse an systematischen Übersichtsarbeiten sowie evidenzbasierter Bildung und Gesundheitsförderung Teil einer allgemeinen Bewegung. Ziel ist es, Politik und professionelle Praxis mit gesicherter Evidenz zu untermauern. Netzwerke wie die Cochrane Collaboration und die Campbell Collaboration wurden gegründet, um Experten, politische Entscheidungsträger sowie Nutzer darin zu unterstützen, ihre Entscheidungen auf Basis aktueller und verlässlicher Evidenz zu treffen, indem die Synthesen der vorhandenen Evidenz allgemein zugänglich gemacht werden. Die zwei Netzwerke entwickeln Systeme und Methoden von Interventionen in der Gesundheitsversorgung (Cochrane Collaboration) sowie Bildung, Sozialversorgung, Beschäftigung, Kriminalität und Justiz (Campbell Collaboration). Weitere Informationen sind auf unserer Seite Geschichte der systematischen Synthetisierung von Forschungsergebnissen verfügbar. Arten von Evidenz, die Politik und Praxis stützen: Politik und Praxis können durch unterschiedliche Arten von Evidenz –einschließlich statistischer, narrativer und konzeptioneller Daten- gestützt werden. Evaluationen können mit Hilfe von Studien durchgeführt werden, die die Effektivität von Interventionen oder Strategien bestimmen, die Meinungen zur Akzeptabilität von Strategien oder Interventionen sammeln, die Auffassungen von Betroffenen über ihre Bedürfnisse und Anforderungen darstellen, und sie können Beschreibungen sein, ob und wie aktuelle Strategien implementiert werden...." link: <http://eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.aspx?tabid=64>
- Maack, Horst: Managementvergleich zwischen öffentlichem Schulwesen und privater Wirtschaft. Neuwied: Luchterhand, 1999.
- Martens Kerstin & Alessandra Rusconi & Kathrin Leuze (eds.): New arenas of education governance: The impact of international organizations and markets on educational policy making. Basingstoke, Hampshire [u.a.] : Palgrave Macmillan, 2007.
- Masschelein, Jan & Simons, Maarten & Bröckling, Ulrich & Pongratz, Ludwig: "The Learning Society from the Perspective of Governmentality". Themenheft: Educational Philosophy and Theory. Volume 38, No.4 (August 2006) Special Issue.

OECD / CERl: Tagung: Entstehung und Umsetzung von Innovationen im Bildungssystem als Konsequenz aus Bildungsmonitoring, Bildungsberichterstattung und vergleichenden Schulleistungsstudien – Möglichkeiten und Grenzen Potsdam, 25. bis 28. September 2007. Tagungsdokumentation. Herausgeber: Landesinstituts für Schule und Medien Berlin-Brandenburg (LISUM). Berlin-Brandenburg [www.lisum.berlin-brandenburg.de](http://www.lisum.berlin-brandenburg.de) s. bes. S. 25.

Stangl Pädagogik = <http://www.stangl.eu/paedagogik/artikel/governance.shtml> (Werner Stangl Institut für Pädagogik und Psychologie Johannes Kepler Universität Linz): Was ist Governance: **Auszüge:** "... Governance ist begrifflich den Sozialwissenschaften, insbesondere der Politikwissenschaft entlehnt, und entzieht sich als Konzept einer knappen Definition. Die Governanceforschung beobachtet Handlungen wie Regieren, Steuern und Koordinieren innerhalb staatlicher, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure in netzwerkartigen Strukturen. Das bislang dominierende Konzept ‚Steuerung‘ wird mit diesem Begriff in einer umfassenderen Perspektive verortet ... Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden." Ganz vereinfacht also kann man Governance als den Prozess der Entscheidungsfindung und den Prozess der Entscheidungsumsetzung oder Nicht-Umsetzung beschreiben. Government macht nur einen Teil von Governance aus, denn je nach beteiligter Regierungsebene variiert die Zusammensetzung der beteiligten Akteure ... Die zentrale Fragestellung richtet sich nicht mehr (ausschließlich) auf singuläre Steuerungsaktivitäten, die sich ihrerseits bereits von direkter zu indirekter Steuerung wandeln, sondern auf das unter den beteiligten Akteuren abgestimmte Zusammenwirken einer Vielzahl von Steuerungsversuchen und dabei zu entdeckende Koordinationsmuster. Die Governance-Perspektive ist damit auch als eine Reaktion auf unterkomplexe lineare Steuerungsmodelle zu verstehen und in einem positiven, durchaus auch praxisrelevanten Sinn als analytischer Versuch, die komplexen Bedingungen von Veränderungen Stück für Stück aufzuklären ... Governance zielt m.E. auf ein reglkonformes Management ab. Diese Regeln haben verschiedene Zwecke wie Anleger-, Verbraucher-, Datenschutz usw. und sind in Regelwerke umgesetzt wie Gesetze (SOX, BDSG), Verordnungen (GdPDU, GoBS) und Best Practice-Standards ... Governance bezeichnet generell das Steuerungs- und Regelungssystem einer politisch-gesellschaftlichen Einheit wie Staat oder Gemeinde. Häufig wird es auch im Sinne von Steuerung oder Regelung einer jeglichen Institution (etwa einer Gesellschaft oder eines Betriebes) verwendet ... Governance bezieht sich ausschließlich auf Strukturen und ist von "Regierungsführung" als Prozess zu unterscheiden ... Es droht deshalb die Gefahr der Verwässerung. Beispiele sind: Economic Governance, Network Governance, Political Governance, Institutional Governance oder Governance schlicht als Begriff für sämtliche Konstellationen mit Steuerungscharakter. Man sollte deshalb die ursprünglichen Prinzipien der Governance deutlich werden lassen. Es sind die folgenden: - Accountability: Rechenschaftspflicht (z.B. hinsichtlich der Erfüllung eines quantifizierbaren Zieles) - Responsibility: Verantwortlichkeit (z.B. für die wirksame Erfüllung einer übertragenen Aufgabe) - Transparency: Offenheit und Transparenz von Prozessen und Strukturen Fairness ... **Pädagogische Governance:** Im Kontext von PISA, der Einführung von schulischer Autonomie, Bildungsstandards, Bildungsmonitoring und externen Evaluations- und Beobachtungsverfahren sind in neuerer Zeit in den Schulsystemen Europas gravierende Umbauten institutioneller Regelungsstrukturen, sprich der Governance, zu verzeichnen. Diese wirken sich auf alle Ebenen des Schulsystems, die administrative und pädagogische Praxis sowie die zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Schule aus. Veränderungen der schulischen Governance-Praxis führten in jüngster Zeit zu einer Reihe von wissenschaftlichen Beiträgen, die mit dem Governancebegriff analytisch arbeiten, um die institutionellen Umbauten nachzuvollziehen und Orientierungswissen zu bieten. Dies geschieht gerade auch im deutschsprachigen Raum, womit eine längst überfällige Angleichung an internationale Dis-

kussionen vollzogen wird. Für diese Angleichung hat sich eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe – bestehend aus den Disziplinen Erziehungswissenschaft, Soziologie und Politikwissenschaft – seit einiger Zeit zum Ziel gesetzt, Governance als analytische Perspektive für die deutschsprachige empirische Bildungsforschung mit zu entwickeln – durch die Adaptation sozialwissenschaftlicher Konzeptionen von Governance und die Rezeption der internationalen Diskussion. Quelle: Arbeitsgruppe School Governance. WWW: <http://www.school-governance.com/programmatur.htm> (06-07-08)"

Wissen für Handeln – Forschungsstrategien für eine evidenzbasierte Bildungspolitik - Knowledge for Action - "Fachkonferenz im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft BMBF und DIPF: Frankfurt am Main 28.- 30. 3. 2007. <http://www.bmbf.de/en/7245.php>

Willinsky, John (2007): Extending the prospects of evidence-based education.

<http://pkp.sfu.ca/files/Evidence-BasedEducation.pdf> **Zusammenfassung:** Currently, physicians are drawing on the practice of evidence-based medicine (EBM) in choosing the most effective treatments for their patients. In EBM, findings from the latest medical research with the greatest application are disseminated to practitioners as quickly as possible. Checking with the best available evidence before making a critical decision is hardly a new idea in itself. What has changed in medicine over the last three decades is the concerted effort to make medical research that speaks directly to what works best in clinical practice readily accessible and comprehensible for physicians. The potential parallel with education almost leaps out. Why shouldn't teachers be similarly assisted with the relevant research for the educational choices they face in their efforts to improve the schools? In this paper, the author describes the practice of EBM and its application to education.