
Herbert Altrichter

Governance – Schulreform als Handlungskoordination¹

Zusammenfassung

Steigendes Bewusstsein, dass Innovation im Schulsystem nicht durch einige wenige administrative Akte zu erreichen ist, geht einher mit steigendem Druck auf Bildungspolitik und -verwaltung, rasch wirksame Schulreformen zu setzen. Die „Governance-Perspektive“ ist ein relativ neuer Ansatz in der Bildungsforschung, der versucht, Prozesse der Gestaltung des Schulwesens und damit auch seiner Reformen zu analysieren. Im vorliegenden Beitrag werden einige Bestimmungsstücke für einen sozialwissenschaftlich begründeten Begriff von „Steuerung“ diskutiert. Sodann werden spezifische Sichtweisen, mit denen der Governance-Ansatz an Fragen der Systemgestaltung im Schulwesen herangeht, erläutert und einige Konsequenzen für Schulreformen zur Diskussion gestellt.

Schlüsselwörter: Governance, Systemsteuerung, Schulreform, Schulentwicklung

Governance – School Reform as Coordination of Action

Abstract

Increasing awareness of the difficulties of innovation in schooling is accompanied by rising pressure on education policy and administration to go ahead with effective reforms. The “governance perspective” is a comparatively new approach in educational research which aims for analyzing processes of forming and reforming the school system. The paper at hand discusses some elements of a social scientific concept of “system regulation”. Then, some perspectives and categories which are applied by the “governance approach” to analyze issues of school reform are explained and used for putting forward some consequences for school reforms.

Keywords: governance, system regulation, school reform, school development

1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um die leicht veränderte Fassung eines Vortrags des Verfassers im Rahmen der „DDS-Jahrestagung 2009“ in Münster zum Thema „Führung – Steuerung – Governance und ihre Bedeutung für die Schulreform“.

Eine wiederkehrende Erfahrung von „Reformer/inne/n“ im Bildungswesen ist in der Zwischenzeit von der empirisch forschenden Wissenschaft vielfach belegt worden (vgl. Altrichter 2005): So einfach ist das nicht, mit den zielgerichteten und punktgenauen Reformen im Schulwesen. Bildungsreform ist mehr und schwieriger als das Modellieren von Gestaltungsobjekten an der „Basis“ durch staatliche Steuerleute entsprechend politischer Reformpläne. Oder wie Pressmann/Wildavsky (1973) eine Geschichte der Implementation eindringlich titelten: „How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland“. Enttäuschte Reformhoffnungen hatten eine Zeit lang zu einem Erstarren planungs- und steuerungskeptischer Ansätze in Sozialforschung und Bildungspolitik geführt, wie sie beispielsweise wissenschaftlich in manchen systemtheoretischen Interpretationen (vgl. Schimank 2006, S. 283) oder politisch in der Propagierung des Typus marktlicher Koordination der Thatcher-Politik zum Ausdruck kamen.

Auf der anderen Seite hat jüngst – insbesondere seit dem PISA-Schock 2001 – der Druck auf Bildungspolitik und -verwaltung, rasch wirksame Schulreformen zu setzen, deutlich zugenommen (vgl. Altrichter/Heinrich 2007). Der daraus entstandene Reformdiskurs wird mehr und mehr als ein „Steuerungsdiskurs“ geführt: Nicht nur die Frage, wie denn die Bildungsreform zu „steuern“ wäre, beschäftigt die Bildungsreformer/innen, sondern es werden die Steuerungsmodi im Bildungswesen selbst, die die Zeiten des quantitativen Ausbaus und der Schulsystemdiskussionen in großer Stabilität überstanden hatten, in den Fokus genommen – mit der Leitfrage: Wie kann die Steuerungsstruktur des Schulwesens (die Art und Weise, wie seine Ordnung und seine Leistung zustande kommen und sich weiterentwickeln) rasch und zielgerichtet so verändert werden, dass qualitätsvolle Ergebnisse – und bessere Ergebnisse als bisher – ökonomisch erbracht werden können?

Es ist für mich nachgerade erstaunlich, wie schnell die Rede von der „Systemsteuerung“ einen zentralen Stellenwert in den Aussagen von Bildungspolitiker/inne/n und -forscher/inne/n erreicht hat. Dabei werden oft anschauliche Bilder verwendet, wie jene der „Stellschrauben“ oder „Eingriffshebel“, an denen man manipulieren müsse, um Veränderungen an den verschiedensten Stellen des Systems zu erzielen. Ihr häufiges Auftauchen deutet meiner Einschätzung nach darauf hin, dass wir noch nicht allzu viel über die Wirkungsweise solcher Systemsteuerung wissen und zu anschaulichen, aber noch nicht treffenden Bildern Zuflucht nehmen müssen.

1. Was heißt „Steuern“?

Kann man heute von „Steuerung“ sprechen, ohne gleich dem Verdikt zu verfallen, ein „naiver Planungsoptimist“ oder „Machbarkeitsfetischist“ zu sein? Meiner Meinung nach kann man. Ein sozialwissenschaftlich begründeter Begriff von „Steu-

„mung“ müsste aber einige Vorsichtsmaßnahmen in sich aufnehmen, die ein Bewusstsein der Grenzen direkter Steuerbarkeit zum Ausdruck bringen. Die wichtigsten Bestimmungsstücke eines solchen Steuerungskonzepts scheinen mir zu sein:

(1) *Viele Steuerungsakteure mit multiplen Interessen*: Es gibt „Steuerleute“, die die Entwicklung eines Systems intentional beeinflussen wollen, und zwar nicht nur an der Spitze, sondern an vielen Stellen. „Steuerung“ ergibt sich aus den Transaktionen aller relevanten Systemmittspieler/innen, die sich mit unterschiedlichen Interessen und durchaus unterschiedlicher Gestaltungs- und Verhinderungsmacht „an der Gestaltung und an der Leistung ihres Systems“ beteiligen.

(2) *Akteure und Systeme mit Eigenlogiken und Eigendynamiken*: Die zweite wichtige Einsicht besteht darin, dass weder das Gestaltungs-„Objekt“ noch die anderen Steuerungs-„Subjekte“ still halten, wenn die Reformer/innen zu Werke gehen. Eine Steuerungsvorstellung muss von „autonomen Eigendynamiken“ ausgehen – davon, dass alle Elemente einer Reform sich ohnehin entwickeln und dass diese Entwicklungen nach einer Logik geschehen, die nicht mit der eigenen identisch ist und daher in der Regel nicht umstandslos begriffen wird. Diese Idee ist am radikalsten in Luhmanns Rede von der Eigenkomplexität und selbstreferenziellen operativen Geschlossenheit sozialer Systeme zum Ausdruck gekommen (vgl. Luhmann 1997, S. 68), findet sich aber auch in anderen Sozialtheorien in verschiedenen Gestalten wieder (vgl. Sydow/Windeler 2000, S. 6).

(3) *„Verselbstständigung und Verschränkung“ – keine direkte Steuerung, aber indirekte Beeinflussung durch „aktive Übersetzungsvorgänge“*: Diese „Eigensinnigkeit“, diese „Verselbstständigung“ sozialer Systeme und sozialer Akteure verhindert, dass Externe direkt in ihre Steuerung eingreifen. Gleichwohl sind sie nicht selbstständig bis zum Autismus, vielmehr sind System und Umwelt miteinander „verschränkt“, sind sie „systematisch miteinander verbunden“ (Sydow/Windeler 2000, S. 7). Dies gilt auch für die Systemtheorie, die dafür den Mechanismus der „strukturellen Kopplung“ formuliert hat (vgl. Luhmann 1997, S. 100f.). In der Strukturierungstheorie von Anthony Giddens (1992) wird die Relation zwischen System und Umwelt (die eine Voraussetzung für Steuerung und Beeinflussung ist) über das Konzept des ‚reflexive monitoring‘ thematisiert. Durch diesen Prozess beziehen sowohl soziale Systeme als auch Akteure Anforderungen ihrer Umwelt „reflexiv“ in ihre Praktiken mit ein.

Bemerkenswert ist, dass sowohl bei Giddens als auch bei Luhmann das Verhältnis zwischen System und Umwelt *selektiv* und *aktiv-konstruktiv* konzipiert wird: Systeme beschäftigen sich nicht mit allen externen Irritationen, Akteure/Systeme nehmen nicht alle externen Anforderungen in gleicher Weise wahr, sondern selektieren diese entsprechend ihrer internen Logiken und haben Spielräume dabei.

Was als externe Irritation oder Anforderung wahrgenommen wird, erfordert aktive Wahrnehmungs-, Verarbeitungs- und Übersetzungsleistungen des Systems. „Externe Einflußnahmen fließen so nur über systeminterne Konstruktionen in die Prozesse und Praktiken der Systeme ein“ (Sydow/Windeler 2000, S. 7) Es klingt paradox, aber „Beeinflusst-werden setzt einen aktiven Vorgang, eine Mitarbeit der Beeinflussten voraus.“ Fend (2006) hat diesen Sachverhalt in seiner neuen Theorie der Schule durch das Konzept der *Rekontextualisierung* thematisiert. Ihm geht es dabei „um eine handlungstheoretisch adäquate Abbildung des Gesamtzusammenhanges der inneren Struktur des institutionellen Akteurs ‚Bildungswesen‘ und um die adäquate Beschreibung der Form des ‚Zusammenhandelns‘ innerhalb des Bildungssystems“ (a.a.O., S. 174).

(4) *Intentionale Gestaltung mit teilweise transintentionalen Ergebnissen*: Steuerungsakteure handeln intentional und „rational“ in dem Sinn, dass sie ihre Handlungen so setzen, dass sie Entwicklungen im Sinne ihrer Intentionen zu „steuern“ versuchen. Allerdings haben wir in „normal komplexen“ Situationen eine Vielzahl solcher Steuerungsakteure mit mehr oder weniger divergierenden Intentionen: Die Möglichkeit ihrer „Rationalität“ ist begrenzt. Die Akteure sind „nicht in der Lage [...], alles Geschehen reflexiv zu erfassen und zu steuern. Das ‚reflexive monitoring‘, die Steuerungsfähigkeit individueller Akteure oder sozialer Systeme, ist systematisch immer begrenzt“ (Sydow/Windeler 2000, S. 9).

Obwohl Akteure also weithin beabsichtigen, „intentional“ und „rational“ zu handeln, sind – aufgrund der multiplen, sich überlagernden und interferierenden Prozesse sowie der „bounded rationality“ ihrer Handlungen – viele bedeutsame Dynamiken und Wirkungen ihrer Handlungen transintentional. Unintendierte Konsequenzen des Handelns können ihnen schließlich als unerkannte Voraussetzungen eigenen Handelns wieder gegenüberreten (vgl. ebd.). *Transintentionalität* tritt in verschiedenen Formen auf:

- Erwartungen werden enttäuscht oder übertroffen.
- Unerwartete Nebenfolgen oder Fernwirkungen ergeben sich.
- Eine Akteurgruppe verbirgt bestimmte Ziele und Wirkungen strategisch vor einer anderen. Transintentional sind diese Ziele und Wirkungen dann freilich nur für letztere, die sich vor vollendete Tatsachen gestellt sieht.
- Am interessantesten sind wahrscheinlich jene Prozesse und Wirkungen, die sich aus Interaktionsdynamiken gleichsam „unter der Hand“ ergeben, ohne dass sich Intentionen der Akteure auf sie bezogen hätten. Ein Beispiel: Eine Schulleitung, zwei verschiedene Lehrerfraktionen und zwei verschiedene Akteure aus dem Landesschulrat verfolgen in einem Schulentwicklungsprozess jeweils unterschiedliche Ziele. Es ergeben sich Konflikte, Entwicklungsdynamiken und Kompromisse, die niemand so gewollt hat. Die Protagonist/inn/en werden letztlich von ihren eigenen Ergebnissen überrascht (vgl. Altrichter/Langer 2008).

Derartige Bestimmungen erfordern sicherlich einen Abschied von „plandeterminierten Vorstellungen von Steuerung“. Gleichwohl setzen Akteure Handlungen und treffen Entscheidungen, die weitere Handlungen und Entscheidungen relevanter Akteure in *bestimmter* Richtung und „mehr als nur punktuell [...] beeinflussen“ (Sydow/Windeler 2000, S. 3). Über „Steuerung“ zu sprechen impliziert nicht die Annahme, dass Steuerungsintentionen zu 100 Prozent in entsprechende Folgehandlungen umgesetzt würden; nicht, dass Steuerungshandlungen ohne Nebenwirkungen abliefen oder keine „transintentionalen Effekte“ erzeugten; nicht, dass sie gleichsam „automatisch“ ohne individuelle und soziale Vermittlungsschritte abliefen. „Steuern“ heißt aber doch, dass intentional – begründet durch eine gewisse (Steuerungs-)Logik – oder transintentional – durch anders motivierte Handlungsbeiträge – die Zufälligkeit oder Beliebigkeit von Folgehandlungen eingeschränkt wird.

2. Was heißt „Governance“?

Die Governance-Perspektive verstehe ich als Versuch, besser zu verstehen, was „Steuern von sozialen Systemen“ heißen könnte, und von daher eine differenziertere Antwort auf die Fragen der Systemgestaltung zu geben; eine Antwort, die die Extrempositionen eines Planungs- und Steuerungsoptimismus und ebenso eines Steuerungsdefätismus vermeidet. Der Begriff „Governance“ wird seit den 1980er-Jahren in den Politik- und Sozialwissenschaften – und in letzter Zeit zunehmend häufig auch in der Bildungsforschung – für die Konzeptualisierung von Phänomenen verwendet, die vorher als „Regieren“ oder „Steuern“ bezeichnet worden waren (vgl. Benz 2004, S. 15ff.). „Governance“ ist dabei kein „Gegenbegriff“ zu „Government“ oder „Steuerung“, sondern eher ein „Oberbegriff“ (vgl. Schimank 2009, S. 235). Anstatt Phänomene der Steuerung vorauszusetzen, versucht die Governance-Perspektive gleichsam aus einer Metaposition diese theoretisch und empirisch zu analysieren. Statt direkt zu fragen „Wer steuert wie was?“, versucht sie dahinter zu kommen, durch welche Prozesse Systemgestaltung zustande kommt, die uns als real oder potenziell „gesteuerte“ Entwicklung“ erscheint.

Mit dem Steuerungsverständnis, wie ich es im vorigen Abschnitt skizziert habe, ist dieser Ansatz gut vereinbar. Auch von daher ergibt sich meiner Meinung nach keine Notwendigkeit, auf den Begriff der „Steuerung“ zu verzichten und ihn etwa durch „Governance“ zu ersetzen. „Governance“ ist keine begriffliche oder praktische Alternative zu „Steuerung“, sondern thematisiert Steuerungsfragen im breiteren Kontext von Fragen der sozialen Gestaltung in komplexen Systemen, nämlich der Untersuchung des Zustandekommens sozialer Ordnung („Regelungsstruktur“) und sozialer Leistungen („Leistungsstruktur“) unter der Perspektive der Handlungskoordination zwischen verschiedenen sozialen Akteuren in komplexen Mehrebenensystemen (vgl. Altrichter/Brüsemeister/Heinrich 2005; Kussau/Brüsemeister 2007;

Schimank 2007). Das Schulsystem kann in der Governance-Perspektive als eine solche komplexe soziale Ordnung angesehen werden.

Wir haben an anderer Stelle (vgl. Altrichter/Heinrich 2007) diskutiert, welche Analysefragen sich mit dieser Definition eröffnen. Darauf aufbauend sollen im Folgenden einige Überlegungen zur Analyse und Gestaltung von Prozessen der Bildungsreform zur Diskussion gestellt werden.

3. Schulreform in der Governance-Perspektive

Die Governance-Perspektive ist also ein Versuch, ein Inventar für die Analyse der „Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse“ (Schimank 2009, S. 237f.) bereitzustellen. Für Schimank (vgl. 2007, S. 29) ist die Analyse von Governance-Regimes nicht Selbstzweck; er will von der Analyse von Regelungsstrukturen bis zu ihren Auswirkungen auf die Leistungsstrukturen gelangen und dadurch auch Gestaltungsmöglichkeiten – „Zugriffspunkte von politischen und organisatorischen Gestaltungsakteuren auf die Leistungsproduktion im jeweiligen Sektor“ – aufzeigen. Nur wenn dies gelingt, kann „die Governance-Perspektive ihre praktische Relevanz einlösen; und damit steht und fällt letztlich auch ihre theoretische Bedeutung“ (ebd., S. 30).

Das Schulsystem wird in der Governance-Perspektive als eine solche komplexe, gestaltete, soziale Ordnung mit bestimmten Leistungsmerkmalen angesehen. Reformen im Schulsystem sind Versuche, diese soziale Ordnung zu transformieren, was – beabsichtigt oder nicht – Auswirkungen auf die Leistungsstruktur haben wird. Wer eine „Schulreform“ betreibt, will die relevanten Akteure des Schulsystems und seiner Kontexte in einem überschaubaren Zeitabschnitt „gezielt/gesteuert“ dazu stimulieren, anders zu handeln. Intentional oder transintentional werden die weiteren Akteure des Systems durch ihre Handlungsbeiträge zu „Mit-Reformer/inne/n“ und tragen dazu bei, dass die „Reform“ nach und nach ihre soziale Gestalt erhält – in manchen Fällen eine solche, die die ursprünglichen Promotor/inn/en nicht mehr wiedererkennen.

„Wie kommt es, dass Akteure eines gesellschaftlichen Teilssystems nachhaltig anders handeln?“ und „Wie kann man sie dazu stimulieren?“, lauten also die Leitfragen von Reformanalytiker/inne/n und -betreiber/inne/n. Wir hatten vor kurzem Gelegenheit, bei einer Tagung das Governance-Instrumentarium für die Analyse einiger Beispiele von – relativ breiten und nachhaltigen – Veränderungen im österreichischen Schulsystem zu erproben (vgl. Burmann 2009; Neuhauser 2009). Als durchaus vorläufiges und punktuelles Ergebnis dieser Analysen sollen einige Aspekte von

Schulreform, auf die die Governance-Perspektive die Aufmerksamkeit lenkt, diskutiert werden.²

3.1 Akteure

Zunächst erwarten wir in Veränderungsphasen, dass sich viele Akteure, wahrscheinlich bedeutend mehr als in ruhigeren Routinephasen, aktiv und explizit an den systemgestaltenden Transaktionen beteiligen. Zweitens erwarten wir einen Wandel auch bei den Akteuren. Beispielsweise können *neue Akteursrollen* entstehen, wie etwa Schulentwicklungsberater/innen (in den 1990er-Jahren) oder „Rückmeldemoderator/inn/en“ im Zuge der aktuellen Versuche, ein „evidenzbasiertes Steuerungsmodell“ zu etablieren (vgl. Grabensberger/Freudenthaler/Specht 2008). Bisherige Rollen können an *Einfluss gewinnen oder verlieren*; letzteres haben wir für die „Schulpflege“ im Zuge der Professionalisierung der Schulleitung und des Wirkens eines professionellen Projektmanagements im Schweizer Kanton Luzern behauptet (vgl. Altrichter/Heinrich 2005). Vielleicht noch interessanter ist die Frage, ob nicht manche der Akteure zwar dem Namen nach gleich bleiben, sich ihre Tätigkeit aber so verändert, dass man von einem *qualitativen Sprung in der Konzeption der Rolle* sprechen könnte. Ich würde beispielsweise für die Rolle der Schulleitung behaupten, dass sich die Anforderungen, die an sie gestellt werden, im Verlaufe der letzten 20 Jahre grundlegend geändert haben (vgl. Altrichter 2007). Gerade aus der Tatsache, dass der postulierte Rollenwandel in verschiedenen Schulsystemen sehr unterschiedlich und oft halbherzig durch neue Strukturen unterstützt wurde und von individuellen Rollenträgern in sehr unterschiedlichem Maße verwirklicht wird, ergeben sich eine Reihe von Friktionen neuer Schulentwicklung.

3.2 „Strukturen“ als Stützen veränderter Praxis

An einer (relativ gelungenen) Reform interessiert uns gerade das Regelhafte der „neuen Handlung“, die natürlich darüber hinaus auch viele zufällige, „experimentelle“ und ephemere Elemente enthält. Durch die Reform wird also längerfristig nachhaltiges, routinemäßiges Handeln angestrebt, das ohne großen Kontrollaufwand aufrechterhalten wird. Dauerhaft „reformierte Handlung“ stellt sich ein, wenn veränderte Strukturen von den Akteuren regelmäßig in ihren Handlungen aufgegriffen und dadurch reproduziert werden. Strukturen brauchen also Akteure, die sie aufgreifen, um sozial wirksam zu werden; und Akteure brauchen Strukturen, um ihrer Handlung soziale Form zu geben.

2 Die folgenden Thesen wurden im Anschluss an gemeinsame Überlegungen mit Katharina Maag Merki anlässlich der Tagung „Wie kommt das Neue ins System?“ (Linz, Juni 2009) formuliert.

Im Falle einer „Reform“ lautet daher eine zentrale Frage, welche Strukturen (nach Giddens 1992: Regeln und Ressourcen) „neues Handeln“ der verschiedenen beteiligten Akteure fordern und fördern. Aus dieser Sichtweise ergeben sich einige Folgerungen für Innovationsprozesse:

Innovation ist ein Angebot, ein Potenzial, das auf unterschiedliche Weise aufgegriffen werden kann: Eine Innovation (wie z.B. „Bildungsstandards“) betreiben heißt, dass die „Promotor/inn/en der Innovation“ durch ihr Handeln *Strukturangebote* (neue Normen, Ressourcen oder Instrumente) für das Handeln von verschiedenen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen bereitstellen, die von diesen auf unterschiedliche Weise „benutzt“ (oder eben auch „nicht benutzt“) werden können. Welche Wirkung sich durch diese neuen Handlungsangebote ergibt (und ob überhaupt), entscheidet sich erst durch die Benutzung dieser „Struktur- und Handlungsangebote“ und durch die Art und Weise, wie die verschiedenen Akteure (z.B. Lehrer/innen, Schüler/innen, Schulleitung und -aufsicht, Eltern) ihre Handlungen angesichts der Innovation neu ausrichten und koordinieren.

Der Begriff „Innovieren“ verweist also trotz teilweise technizistischer Konnotationen auf soziale Aktivitäten. In diesen versuchen verschiedene soziale Akteure – in Auseinandersetzung mit Innovationsvorschlägen – durch Handeln *soziale Praktiken*, das *Wissen und die Einstellungen* (die diesen sozialen Praktiken unterlegt sind), deren *materielle Aspekte* (z.B. die Gegenstände, die in diesen Praktiken benutzt werden, Materialien, Instrumente, Raumordnungen usw.) sowie die *sozialen und organisationalen Strukturen* (in die diese Praktiken eingebettet sind und die ihrerseits wieder mit einem System von Ressourcen, Macht und Sanktionen/Gratifikationen assoziiert sind) zu verändern (vgl. Fullan 1991; Altrichter 2005). Die Art der Implementation und Nutzung auf den verschiedenen Ebenen des Schulsystems prägt damit das Gesicht einer Innovation in meist tieferer Weise als die ursprünglichen Ideen und Pläne.

Die Strukturangebote der Innovation treffen auf ein vor-strukturiertes Feld: Typisch für eine Innovation ist, dass sie neue Strukturangebote einführt (z.B. Regeln, nach denen gehandelt werden sollte, und Ressourcen, die dafür eingesetzt werden können). Sie wird aber üblicherweise nicht auf einer *tabula rasa* platziert; vielmehr werden die neuen Strukturangebote in ein strukturiertes Feld eingeführt und sollen dort durch Akteure mittels ihrer normativen Bereitschaften und ihrer bestehenden Ressourcenpotenziale aufgegriffen werden. Dabei kann sich eine Reihe von Friktionen ergeben, die sich als *Innovationsschwierigkeiten* materialisieren:

- Mangelnde Passung der neuen Strukturangebote und der Akteurs-Potenziale, d.h. die Akteure *können* die Reform aufgrund mangelnder Ressourcen oder *wollen* sie aufgrund widersprechender Normen nicht umsetzen (z.B. das Unvermögen von Schulleitungen, die Regelungen zur Schulpflicht in vollem Umfang zu administrieren; vgl. den Beitrag von H. Weishaupt in diesem Heft).

- Mangelnde Passung der neuen Strukturangebote und bereits vorhandener Strukturen, die „widersprüchliche Signale“ senden (z.B. eine Unterrichtsinnovation passt nicht zur existenten rechtlichen Regelung der Leistungsbeurteilung).
- Unterschiedliche Normen und Ressourcen verschiedener Akteursgruppen bezüglich der Innovation, wodurch Norm- oder Ressourcenkonflikte im Innovationsprozess aktualisiert werden (z.B. Interessensunterschiede zwischen verschiedenen Gruppen im Kollegium oder zwischen Land und Schulträger; vgl. den Beitrag von H. Weishaupt in diesem Heft).

3.3 Person und Struktur

Beim ersten Blick auf erfolgreiche Innovationen richtete sich – zumindest bei der erwähnten Tagung – die Aufmerksamkeit auf einige Persönlichkeiten, die die jeweilige Reform betrieben hatten. Visionen, schier unerschöpfliche Energie, kommunikative Fähigkeiten charismatischen Zuschnitts und fachliche Kompetenzen schienen sich bei erfolgreichen Innovator/inn/en zu einer eindrucksvollen, aber auch (Ehr-) Furcht gebietenden Mischung zu vereinen. Diese Personen brachten offenbar aus ihrem „Fundus“ Motivationen und Ressourcen ein, die für den Innovationsprozess bedeutsam waren.

Auf den zweiten Blick wurde deutlich, dass sich die Innovator/inn/en auch nach und nach auf Strukturelemente stützen konnten, die andere Akteure zur Verfügung stellten und die durch den Innovationsprozess erarbeitet wurden: Motivationen und Fähigkeiten anderer Lehrpersonen, denen die Innovation als sinnvoll und machbar erschien; Prozesse und Instrumente, die in manchen Schulen oder Bezirken schon vorhanden waren und die für die Innovation genutzt werden konnten; Fortbildung, die vom Ministerium oder den Fortbildungseinrichtungen zur Verfügung gestellt wurde und die zur Absicherung und Verbreitung der Innovation verwendet werden konnte; gesellschaftliche Diskurse, die die Werte der Innovation in der Gesellschaft verbreiteten und akzeptabler machten; Gesetzesänderungen, die die Praxis der Innovation erleichterten oder sogar forderten.

Im Zuge der Neuerung produzierten auch die Reformer/innen – unter Zuhilfenahme von Strukturangeboten, die verschiedene Akteure einbrachten – selbst neue „Strukturen“, die das weitere Praktizieren der Neuerung erleichtern und orientieren sollen. So wurde im Projekt „Regionale Bildungsplanung Pinzgau“ eine regelmäßige Arbeitsgruppenstruktur etabliert, die schließlich Leitfäden für verschiedene wiederkehrende Fragen im regionalen Bildungswesen erstellte (vgl. Burmann 2009). Im Projekt „COOL in berufsbildenden Schulen“ wurde von den teilnehmenden Lehrpersonen ein Zertifikat für COOL-Schulen konzipiert. Dieses formulierte Prozessstandards und Rahmenbedingungen, die für eine qualitätsvolle Praxis dieser Innovation als notwendig erschienen, und wurde dadurch zu einem Instrument,

durch das die Qualitätsmerkmale dieser Innovation innerhalb der Gruppe, an neue Interessent/inn/en, aber auch an die Leitungen der einzelnen Schulen kommuniziert werden konnten (vgl. Neuhauser 2009).

3.4 Koordination an den Schnittstellen im Mehrebenensystem

Die von uns analysierten erfolgreichen Innovationen hatten meist einen klaren Ausgangspunkt in den „Top“- oder „Bottom“-Regionen des Schulsystems. Im Verlaufe der Innovation verbreiterte sich jedoch die Trägerschaft, und Akteure anderer Ebenen brachten ebenfalls strukturelle Ressourcen ein, die wichtig für die Verbreitung und Festigung der Neuerung waren. Dadurch wurde es nicht mehr so einfach (und zudem strategisch unklug), die „Autorschaft“ einer Innovation alleine für „top“ oder „bottom“ zu reklamieren. Die häufig gebrauchte Unterscheidung zwischen „Top-down“- und „Bottom-up“-Innovationen taugt weniger zur Etikettierung von Reformvorhaben, als dass sie typische Problemlagen im Mehrebenensystem Schule ausdrückt (vgl. Emmerich/Maag Merki 2007): „Bottom-up“-Innovationen gehen von initiativen Akteuren in und um die operativen Ebenen des Schulsystems aus. Ihr strategisches Problem besteht darin, die Aktivität dieser Personen durch Strukturen zu stützen, die zum Teil von anderen Akteursgruppen (z.B. Fortbildung und Zeitressourcen durch das Ministerium; Sponsoring und Anerkennung durch gesellschaftliche Gruppen) eingebracht werden müssen. „Top-down“-Innovationen starten oft mit einem Konzept, das schon gewisse Normen und Ressourcen für veränderte Arbeit enthält. Sie brauchen aber, um im System aufgegriffen und denkend weiterentwickelt zu werden, Akteure auf verschiedenen, letztlich aber auf den operativen Ebenen des Schulsystems, die bereit sind, sich mit dem neuen Strukturangebot zu befassen und als „Träger“ dieser Innovation sichtbar zu werden. Aus diesem Grund besteht wahrscheinlich eine erfolgskritische Fähigkeit von Betreiber/inn/en von „Top-down“-Innovationen gerade darin, „Ko-Innovator/inn/en“ zu entdecken – schon laufende Aktivitäten und potenzielle „Träger/innen“ im Schulsystem, mit denen sie ihre Innovation assoziieren können.

Das Bewusstsein vom Mehrebenencharakter des Schulwesens lässt Fragen entstehen, die für die Gestaltung von Innovationsstrategien äußerst bedeutsam sind, z.B.: Was wird getan, damit die – hoffentlich „guten“ – Reformideen, die ja oft in den Foren der Politik, der Verwaltung oder der Wissenschaft ersonnen wurden, bei jenen ankommen, die letztlich schulische Qualität „herstellen“, z.B. bei den Lehrer/inn/en und bei den Schüler/inn/en? Bei den von uns untersuchten erfolgreichen Innovationen wurden an wichtigen Schnittstellen neue, vorhabensbezogene Institutionalisierungen geschaffen, die gerade die Aufgabe hatten, die wichtigen Akteure verschiedener Ebenen „zusammenzuhalten“. So half im Zuge des COOL-Projekts ein jährliches „Netzwerktreffen“, die Entwicklung an den verschiedenen Standorten in ganz Österreich sichtbar zu machen und zu koordinieren. Diese „Laienstruktur“ wurde

durch ein „Impulszentrum COOL“, das vom Ministerium mit Zeitressourcen ausgestattet wurde, professionell unterstützt (vgl. Neuhauser 2009).

3.5 Steuerung, Prozessmanagement und andere Koordinationsaufgaben

Eine Botschaft der Governance-Perspektive lautet: Man muss nicht alle Hoffnungen auf intentionale Gestaltung von Reformen fallen lassen, aber diese wird mehr einem „Ringeln um eine Lösung“ ähneln als der „Umsetzung eines Planes“. In diesem Sinne drückt der Governance-Begriff einen „durchaus schmerzhaften Lernprozess politischer Gesellschaftsgestaltung“ aus und vollzieht „analytisch eine *Pluralisierung* der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse“ nach (Schimank 2009, S. 237f.). Schimank hat daher Reform als eine *Akteurskonstellation* mit „multiple[n] Bestrebungen intentionaler Gestaltung“ (ebd., S. 237) beschrieben.

Daraus ergeben sich mindestens zwei Gesichtspunkte für Betreiber/innen von Innovationen: Erstens ist es sinnvoll, die Innovation als *Prozess* in verschiedenen Stufen und Meilensteinen zu konzipieren, an denen evaluative Einschätzung, Präzisierung des Konzepts und eventuell „Umsteuerungen“ geschehen, die nicht selten eine gewisse Neudefinition und qualitative Veränderung der ursprünglichen Innovationsidee mit sich bringen. Auch für das „scaling up“, für die Verbreiterung von ursprünglich lokal initiierten Innovationen, genügt oft ein bloßes „Aufblasen“ des ursprünglichen Konzepts auf die neuen Dimensionen nicht; vielmehr werden für neue „Stufen“ der Entwicklung neue Strukturen und Qualitäten notwendig.

Zweitens macht es Sinn, offensiv *Foren für die Transaktionen relevanter Akteure* zu konzipieren, in denen sie ihre Sichtweisen einbringen und explizit „mitsteuern“ können. Die Innovation strebt neue Handlungskoordinationen an. Lange/Schimank (vgl. 2004, S. 20ff.) unterscheiden Koordination durch „Beobachtung“, „Beeinflussung“ und „Verhandlung“. Eine „Reform der Handlungskoordination“ wird in der Regel nicht allein durch „Beobachtung“ zu erzielen sein, weil „Beobachtung“ eine schwache Koordinationsart gerade in Zeiten der Transformation ist, die ja auseinanderstrebende Handlungs- und Identifikationsangebote enthalten. Koordination durch „Beeinflussung“ erfordert einesteiils einen hohen Kontrollaufwand, anderenteils ist gerade in Transformationsphasen eine Gleichsinnigkeit der verschiedenen Kontrollinstanzen und -instrumente nicht unbedingt leicht herzustellen. Deshalb macht es Sinn, von vornherein die Möglichkeit von „Verhandlungs“-Beziehungen mit den relevanten Akteuren zu eröffnen; daher gilt auch: „Politische Gestaltungsakteure [...] müssen sich [...] mehr *Empathie* mit denjenigen aneignen, deren Handlungskontexte sie gestalten wollen“ (Schimank 2009, S. 237).

Ein spezifisches Problem von Innovationsprozessen ist schließlich die *zeitliche Koordinierung verschiedener stützender und fordernder Strukturelemente*, das „Align-

ment“ von Reglementen, Gesetzen, Unterstützungsmaterialien, Fortbildungsangeboten, Ressourcenangeboten usw. (vgl. Oelkers/Reusser 2008). Diese Koordinierung verschiedener „Strukturelemente“ ist wahrscheinlich auch deshalb so schwierig, weil sie durch die Koordinierung von verschiedenen Akteuren geschehen muss, die „Verwalter/innen“ oder „Wächter/innen“ unterschiedlicher Strukturelemente sind und oft nach unterschiedlichen Zeitrhythmen und Logiken agieren.

Literatur

- Altrichter, H. (2005): Curriculum Implementation – Limiting and Facilitating Factors. In: Nentwig, P./Waddington, D. (Hrsg.): Context Based Learning of Science. Münster: Waxmann, S. 35-62.
- Altrichter, H. (2007): Ein neues Steuerungsmodell für das Schulwesen: Welche Rolle hat die Schulleitung? Vortrag bei der Tagung „Schulmanagement XV“ der Arbeitsstelle Schulreform, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, am 15.5.2007.
- Altrichter, H./Brüsemeister, T./Heinrich, M. (2005): Merkmale und Fragen einer Governance-Reform am Beispiel des österreichischen Schulwesens. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 30, H. 4, S. 6-28.
- Altrichter, H./Heinrich, M. (2005): Schulprofilierung und Transformation schulischer Governance. In: Büeler, X./Buholzer, A./Roos, M. (Hrsg.): Schulen mit Profil. Innsbruck: StudienVerlag, S. 125-140.
- Altrichter, H./Heinrich, M. (2007): Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): Educational Governance. Wiesbaden: VS, S. 55-103.
- Altrichter, H./Langer, R. (2008): Thesen zu einer Theorie der Schulentwicklung. In: journal für schulentwicklung 12, H. 2, S. 40-47.
- Benz, A. (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS, S. 11-28.
- Burmann, K. (2009): Regionale Bildungsplanung Pinzgau. Vortrag bei der BMUKK-Tagung „Wie entsteht Neues im Bildungssystem und wie setzt es sich durch?“, Linz, 4.-5. Juni 2009.
- Emmerich, M./Maag Merki, K. (2007): Schulsystementwicklung und Reformstrategien in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Abschlussbericht. PH Freiburg 2007.
- Fend, H. (2006): Neue Theorie der Schule. Wiesbaden: VS.
- Fullan, M. (1991): The New Meaning of Educational Change. London: Cassell.
- Giddens, A. (1992): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt a.M.: Campus.
- Grabensberger, E./Freudenthaler, H.H./Specht, W. (2008): Bildungsstandards: Testungen und Ergebnismeldungen auf der achten Schulstufe aus der Sicht der Praxis. Graz: bifie.
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007): Educational Governance: Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): Educational Governance. Wiesbaden: VS, S. 15-54.
- Lange, S./Schimank, U. (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. In: Dies. (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden: VS, S. 9-46.
- Luhmann, N. (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Neuhauser, G. (2009): Die Verbreitung von neuen Lernformen im berufsbildenden Schulwesen: Cooperatives Offenes Lernen. Vortrag bei der BMUKK-Tagung „Wie entsteht Neues im Bildungssystem und wie setzt es sich durch?“, Linz, 4.-5. Juni 2009.
- Oelkers, J./Reusser, K. (2008): Expertise: Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenz umgehen. Berlin: BMBF (zit. nach dem Ms.).
- Pressmann, J.L./Wildavsky, A. (1973): Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. Berkeley: Oakland Project Series.
- Schimank, U. (2006): Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Wiesbaden: VS.
- Schimank, U. (2007): Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): Educational Governance. Wiesbaden: VS, S. 231-260.
- Schimank, U. (2009): Planung – Steuerung – Governance: Metamorphosen politischer Gesellschaftsgestaltung. In: Die Deutsche Schule 101, H. 3, S. 231-239.
- Sydow, J./Windeler, A. (2000): Steuerung von und in Netzwerken. In: Sydow, J./Windeler, A. (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 1-24.

Herbert Altrichter, geb. 1954, Prof. Dr., Universitätsprofessor an der Johannes Kepler Universität Linz, Arbeitsschwerpunkte: Schulentwicklung und Governance des Bildungswesens, Evaluation, qualitative Forschungsmethoden, neue Lernformen und Lehrerbildung.

Anschrift: Institut für Pädagogik und Psychologie, Johannes Kepler Universität Linz, Altenbergerstraße 69, 4040 Linz, Österreich
E-Mail: herbert.altrichter@jku.at