

Jürgen Kussau · Thomas Brüsemeister

Governance, Schule und Politik

# Educational Governance

## Band 2

Herausgegeben von

Herbert Altrichter

Xaver Büeler

Thomas Brüsemeister

Ute Clement

Martin Heinrich

Jürgen Kussau

Jochen Wissinger

Jürgen Kussau  
Thomas Brüsemeister

# Governance, Schule und Politik

Zwischen Antagonismus  
und Kooperation



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage Mai 2007

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Lektorat: Stefanie Laux

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg  
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel  
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier  
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15278-3

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung: Von unilateraler Steuerung zu Handlungskoordination und Governance .....</b>	<b>9</b>
---	----------

### ZUR ANALYSE VON GOVERNANCE

*Thomas Brüsemeister*

<b>1. Disziplinäre Sichtweisen zur Governance .....</b>	<b>23</b>
1.1 Governance aus Sicht der Wirtschaftswissenschaft .....	24
1.2 Governance aus Sicht der Politikwissenschaft .....	29
1.3 Governance aus Sicht der Soziologie .....	37
1.4 Zwischenfazit zu den Nachbardisziplinen .....	50
1.5 Governance aus Sicht der Erziehungswissenschaft .....	53

*Thomas Brüsemeister*

<b>2. Steuerungsakteure und ihre Handlungslogiken im Mehr- ebensystem der Schule .....</b>	<b>63</b>
2.1 Begriffliche Annäherung .....	63
2.2 Intra- und inter-organisationale Governance .....	69
2.3 Ebene Zentrale .....	72
2.3.1 Bildungspolitik .....	73
2.3.2 Bildungsmonitoring .....	74
2.3.3 Bildungsverwaltung .....	79
2.4 Intermediäre Ebenen .....	82
2.4.1 Bisherige Schulaufsicht .....	82
2.4.2 Neue Schulinspektion .....	84
2.5 Ebene der Lehrkräfte .....	85
2.6 Resümee .....	92

*Thomas Brüsemeister*

<b>3. Analysemittel der Governanceforschung .....</b>	<b>97</b>
3.1 Governance in modernisierungstheoretischer Sicht: Zur Aggre- gation von Handlungsbeiträgen (Esser) .....	97
3.2 Akteurkonstellationen: Beobachtung, Beeinflussung, Verhand- lung (Schimank) .....	103
3.3 Organisation/Profession .....	107
3.4 Internationale Steuerungstrends .....	114
3.5 Governance-Regime .....	118

## ZUR GOVERNANCEANALYSE VON SCHULE UND POLITIK

*Jürgen Kussau*

<b>4.</b>	<b>Schulpolitik und Schule: Facetten aus Sicht der Governanceanalyse .....</b>	<b>123</b>
4.1	Politische und soziale Koordinationsmechanismen im Schulsystem aus Sicht soziologischer und politikwissenschaftlicher Fragestellungen .....	123
4.2	Das Schulsystem unter dem Blickwinkel funktionaler, politischer und räumlicher Differenzierung .....	125
4.3	Governance als politische Koordination in einem Verbundsystem .....	128
4.4	Zur multiakteuriellen Konstitution der Schule .....	134
4.5	Intendierte und nicht-intendierte Folgen aus Sicht des Governancekonzepts .....	138

*Thomas Brüsemeister*

4.6	Schulische Steuerung im Rahmen von Governance .....	140
4.6.1	Von Staat zu Governance: Erweiterte und begrenzte Aufgaben .....	141
4.6.2	„Integrierte“ Governancesysteme .....	144
4.6.3	Herstellen von Prozeduren der Verantwortlichkeit .....	146
4.6.4	Leistungs- und Störbeziehungen .....	152

*Jürgen Kussau*

<b>5.</b>	<b>Dimensionen der Koordination: Hierarchische Beobachtung in einer antagonistischen Kooperationsbeziehung .....</b>	<b>155</b>
5.1	Schulische Regelungsstruktur und staatliche Politik .....	155
5.2	Schulische Regelungsstruktur und Differenzierungsformen .....	161
5.3	Das Modell des Leistungsaustausches zwischen Politik und Schule .....	165
5.4	In die Akteurkonstellation eingebaute Merkmale der Regelungsstruktur .....	171
5.4.1	Regelungsstruktur und Schulautonomie .....	171
5.4.2	Die politisch nicht majorisierbare funktionale Vetostellung der LehrerInnen .....	176
5.4.3	Zur Principal-Agent-Beziehung zwischen Politik und Schule .....	179
5.5	Schulische Akteurkonstellation und Koordination .....	182
5.5.1	„Intelligente“ Koordination durch Intermediäre? .....	184
5.5.2	„Zusammenwerfen“ von Ressourcen vs. rationale Zusammenlegung der Ressourcen .....	188
5.5.3	Umstellung von Input- auf Outputsteuerung? .....	190
5.5.4	Das neue institutionelle Arrangement als soziale Innovation .....	196

5.6	Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser – Zur Unverzichtbarkeit von Vertrauen in schulischen Regelungsstrukturen .....	198
5.6.1	Beobachtung und Information .....	198
5.6.2	Beobachtung als Konstellation einer Beobachtung der Beobachtung .....	201
5.6.3	Information und Vertrauen .....	204
5.6.4	Personales und institutionelles Vertrauen .....	208
5.6.5	Institutionelles Vertrauen in das Expertensystem der großflächigen Leistungsuntersuchungen .....	210
5.6.6	Personales Vertrauen in Externe Evaluation .....	212
<b>6.</b>	<b>Beziehungsumbau durch Intermediäre?</b> .....	<b>221</b>
	<i>Thomas Brüsemeister</i>	
6.1	Audit Society und Berichtswesen .....	225
6.2	Facetten der Schulinspektionen in Deutschland .....	239
6.3	Zur Implementierung von Schulinspektion .....	251
6.3.1	Interessen .....	252
6.3.2	Normen .....	257
6.3.3	Identität .....	259
	<i>Jürgen Kussau</i>	
6.4	Die Schulbehörde zwischen Staat und Gesellschaft .....	262
6.4.1	Die Milizform der kommunalen Schulbehörden als Ausdruck der Einheit von Staat und Gesellschaft .....	263
6.4.2	Die kommunale Schulbehörde als „Grenzorganisation“ .....	271
6.5	Eine Momentaufnahme zu den kommunalen Schulbehörden im Wandel .....	275
6.5.1	Die unbefragte Hinnahme der Veränderung der Schulpflege durch den Kanton .....	276
6.5.2	Die Schulpflege und ihr Verhältnis zum Schulsekretariat .....	277
6.5.3	Verfahrenseffizienz .....	279
	<i>Jürgen Kussau</i>	
<b>7.</b>	<b>Schulische Veränderung als Prozess des „Nacherfindens“</b> ....	<b>287</b>
7.1	Schulpolitik und Implementation .....	287
7.2	Implementation als Prozess des Nacherfindens .....	290
7.3	Warum gelangt Schulpolitik nur im Weg des Nacherfindens in die Schule? .....	293
7.4	Implementation und/oder Nacherfindung? .....	297
	Literaturverzeichnis .....	305

# Einleitung: Von unilateraler Steuerung zu Handlungskoordination und Governance

In diesem Buch tasten wir uns aus dem analytischen Blickwinkel sozialwissenschaftlicher Governanceforschung<sup>1</sup> an ausgewählte Teilthemen der Beziehung zwischen staatlicher Politik und Schule heran.<sup>2</sup> Mit dem Titel *Governance, Schule und Politik – Zwischen Antagonismus und Kooperation* ist dabei zweierlei angedeutet. Zum einen beschäftigen wir uns mit konkreten Beziehungsformen zwischen Schule und Politik. Anhand ausgesuchter Themenbereiche lässt sich erkennen, dass die klassische Beziehung als *antagonistisch* und doch auch als *kooperativ* zu bezeichnen ist. Darüber hinaus müssen neue, gegenwärtige Beziehungsformen problematisiert werden, hier insbesondere Absichten der Bildungspolitik, den Koordinationsrahmen enger zu ziehen, „dichtere“ Beziehungsformen zu etablieren, Schulen fester an politische Vorgaben anzubinden. Zum anderen bezeichnet der Terminus *Governance*, dass wir die Analyse solcher Beziehungsformen als Teil der Educational-Governanceforschung begreifen.

Die Autonomisierung der Schulen wird begleitet von *integrativen* Koordinationsprogrammen, die Freiheitsgrade begrenzen, sogar die antagonistische Beziehung aufzuheben beabsichtigen. Unser Thema ist mithin, dem scheinbaren Widerspruch ansatzweise nachzugehen, wie Kooperation in einer antagonistischen Beziehung möglich ist und, wie schlecht und recht auch immer, funktioniert. Antagonismus und Kooperation schließen sich nicht aus; es gibt etwas „zwischen“ Antagonismus und Kooperation. Mittels welcher Kooperationsformen sich Staat und Schule „begegnen“, diesem Rätsel möchten wir nachgehen. Nach unserer Überzeugung lassen sich mit den analytischen Mitteln der sozialwissenschaftlichen Governanceforschung dafür Hinweise für die Empirische Bildungsforschung geben.

---

1 Literaturnachweise finden sich in den nachfolgenden Kapiteln.

2 Staat und Politik werden hier in bewusster Unschärfe synonym als Formen institutioneller Politik verwendet, wobei wir uns bewusst sind, dass auch in der Zivil- und Marktsphäre Politik nach institutionellen Regeln gemacht wird. Dazu kommt der schillernde Begriff der Mikropolitik, wodurch „Politik“ bis in die Familie oder ins Klassen- und Lehrerzimmer reichen kann.

Eine auch im deutschen Sprachraum einsetzende Erforschung von Educational Governance spannt den Aufmerksamkeitsbogen in der „Schulfrage“ über den Staat und seine Steuerungsfähigkeiten hinaus (wie es auch in der allgemeinen Governancediskussion zu beobachten ist, die in einer internationalisierten Welt den Nationalstaat an Grenzen seiner Handlungsfähigkeit herangeführt sieht): Die hierarchische Beziehung zwischen Staat und Schule wird „entunilateralisiert“ verstanden; überdies richtet die Forschung ihre Aufmerksamkeit auf die wachsende und mittlerweile deutlicher anerkannte Bedeutung der Sphären der zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit und des Marktes als Koproduzenten schulischer Leistungen, und ferner darauf, wie die Grenzen zwischen „staatlich“, „öffentlich“ und „privat“ verschwimmen. Sind generell Praxis und Theorie auf der Suche nach Regulierungs- und Koordinationsformen jenseits von Hierarchie (Staat) und Markt, so bemüht man sich im Schulsektor, Regulierungsformen jenseits der Hierarchie zu finden. Eine Variante, diese Suche begrifflich zu bündeln, ist das Konzept der Governance, das über inneradministrative Veränderungen, wie im New Public Management, hinausweist, vielmehr „gesellschaftlich“ ausgerichtet ist, indem es die wachsende Zahl der SpielerInnen nur über veränderte Teilnahmeformen koordinierbar erreichen kann.

Im gleichen Zug rücken Schlüsselkategorien wie Interdependenz, Mehrebenensystem, Koordination und ihre Mechanismen, Beobachtung, Monitoring, Rechenschaftslegung und Verantwortung ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Unser theoretisches Erkenntnisinteresse richtet sich darauf, wie die beteiligten Akteure in der „schwierigen“ Beziehung zwischen Staat und Schule, deren Komplexität durch Interdependenz- und Institutionendynamiken zunimmt, angesichts von hier nur andeutbaren gesellschaftlichen Veränderungen so zusammenspielen, dass das kollektive Gut Schule entsteht. Schule ist das Ergebnis, auch antagonistischen und „nebeneinander herlaufenden“, multiakteuriellen Zusammenwirkens von Politik *und* LehrerInnen – dem Schwerpunkt dieses Buches – sowie zivilgesellschaftlicher und Marktakteure. Neben diesem Untersuchungsschwerpunkt thematisieren wir an verschiedenen Stellen mehr oder weniger intensiv mögliche Veränderungen dieser Beziehungen, wie sie, intendiert oder nicht, als Folge der gegenwärtig vorangetriebenen evaluationsbasierten Steuerung als *dem* neuen schulischen Steuerungsmodus auftreten können.

### *Governance im schulischen Feld*

Das schulische Feld sträubt sich gegen Politik, gegen politische Steuerung, sieht sich „administrativ verstört“, stilisiert sich zum „Sonderfall“, kappt damit Interdependenz zur Politik – sieht man von der Erwartung einer „automatisierten“ Ressourcenausstattung ab. Diese Selbstsicht der Profession steht in einem deutli-

chen Kontrast zur politischen Konstitution einer öffentlichen Schule, die historisch bis heute eine politische „Angelegenheit“ ist. Staatliche Politik verweigert systematisch die Anerkennung eines schulischen Sonderfalls und richtet Schulministerien ein, die wie alle anderen Ministerien Politik machen, um die Schule zu gestalten. Diese Konstellation fordert schulische Governanceforschung heraus, indem sie sich sowohl der schulischen Selbststilisierung wie einem rein gouvernementalen Politikverständnis, nicht um einer Neutralität Willen, sondern aus theoretischen Gründen entzieht und stattdessen wechselseitige Angewiesenheit und soziale Mechanismen des Zusammen-, Gegeneinander- und Parallelwirkens zu beschreiben und aufzuklären versucht. Dabei geht Governanceforschung das Risiko ein, sich zwischen alle Stühle zu setzen. Politik ist der Sozialwissenschaft in „herzlicher Skepsis“ verbunden, und die Schule könnte sich von einem weiteren, zudem noch staatsnahen Forschungs-„Zugriff“ wie Governance ein weiteres Mal „bedrängt“ sehen.

Für zahlreiche gesellschaftliche Teilbereiche ist es der Normalzustand, dass Politik regulierend eingreift. Für die öffentliche Schule ist das *politische Interesse* an ihren Leistungen von Anbeginn konstitutiv; die Herausbildung von Nationalstaaten geht mit der Ausbildung und Formierung von Schule einher. Mit ihrer Konstituierung als gesellschaftlicher Einrichtung haben sich gleichzeitig eigenlogische *pädagogische Sinnstrukturen* ausdifferenziert, die nicht, schon gar nicht ohne weiteres, in einer politischen Steuerung der Schule aufgehen. Für die Analyse dieser Beziehung erweist sich das Konzept des Mehrebenensystems als geeignet. Dieser aus der Politikwissenschaft stammende Begriff wurde freilich von dieser Disziplin nicht auf die Schule angewendet und ist deshalb der Empirischen Bildungsforschung überantwortet. Bezogen auf die Schule meint der Begriff Mehrebenensystem, dass eine Vielzahl von Akteuren – Bildungsadministration, Lehrkräfte, Schulaufsicht und Schulinspektion, Eltern, Zivilgesellschaft, Wirtschaft –, die auf verschiedenen institutionellen Ebenen angesiedelt sind, zur Existenz und Reproduktion der Schule mit ihren Leistungen beitragen.

Wenn wir von möglichen Akteurkonstellationen hier vorrangig die Beziehung zwischen staatlicher Politik und Schule umkreisen und damit den Bezugsrahmen von Governance scheinbar wieder einengen, dann hat das damit zu tun, dass mit der (durch das Abhandenkommen der Kirche entstandenen) Dualität von Staat und Schule eine historisch tradierte Beziehungsform besteht, an die sich (kritisch) anknüpfen lässt und die nach wie vor empirisch einen wichtigen und im Augenblick wohl sogar noch zentralen Ausschnitt aus der schulischen Regelungsstruktur repräsentiert. Die Beziehung zwischen staatlicher Politik und Schule zeichnet sich nämlich dadurch aus, dass ihre Veränderung zwar durch internationale Entwicklungen angestoßen ist, sie aber nach wie vor nationalstaat-

lich oder sogar subnational (von Bundesländern, Kantonen) bestimmt ist. Wir beobachten ein „altes“ Politikmodell, in dem gleichzeitig partizipative und koordinative Anforderungen zunehmen, so dass konventionelle staatliche (Schul-)Politik ebenso zu beobachten ist wie staatliche „Hybridisierung“. Jedenfalls ist die Beziehung von einer teils beabsichtigten, teils nicht intendierten, teils realen, teils rhetorischen Veränderungsdynamik erfasst. „Alte“, bürokratische Steuerung der Schule soll durch eine neue, die evaluationsbasierte Steuerung abgelöst werden, wie sie sich in mehr oder weniger konturierten Umrissen in den deutschsprachigen Ländern abzeichnet.

### *Steuerung vs. Governance*

Mit dem Begriff School-Governance wird ein neues Analysekonzept in die Diskussion um die Schule eingeführt, das in der deutschsprachigen Empirischen Bildungsforschung nicht etabliert ist. Mit diesem Buch möchten wir einen Beitrag der Erläuterung leisten.

Der Begriff Governance erweitert die Perspektive, die bislang vom Begriff der Steuerung besetzt ist, einem Begriff, der schon deshalb verwirrend ist, weil er ebenso die politische Praxis selbst beschreibt wie die sozialwissenschaftliche Analyse anleitet. Der Begriff „Steuerung“, der sich etymologisch auf das Steuern (kybernein) eines Schiffs oder auch des Staates zurückführen lässt, verweist auf einen singulären Akteur, einen „Kapitän“, der steuert.<sup>3</sup> Damit lässt sich die gerichtete Bewegung einer kollektiven Einheit schwerlich anders denken, als durch die Aktivität eines einzigen Steuermanns hervorgerufen. Leistungen mehrerer „Steuerleute“, deren sogar unterschiedliche Bewegungsimpulse trotzdem in eine, wenn auch nicht eindeutig bestimmte, Richtung weisen, sind kaum denkbar. Beiträge der übrigen Schiffsbesatzung sind marginalisiert. Auch die in der Diskussion um die Steuerung der Schule bekannte Metapher der „Orchestrierung der Vielfalt“ wird nur dirigiert gedacht. Das Steuerungskonzept ist in seinem Beschreibungs- und Erklärungswert für die Untersuchung der Frage, wie Schule in Betrieb gehalten und weiterentwickelt werden kann, begrenzt, weil LehrerInnen, SchülerInnen, externe Unterstützungsdienste und nicht zuletzt auch schulische „Zubringer“, die Eltern, lediglich als Steuerungs*objekte*, ohne eigenständige, sogar eigensinnige Handlungskapazitäten vorkommen. Rückblickend lässt sich indes erkennen, dass selbst der *obrigkeitliche Staat* weder in der Lage war, die öffentliche Schule allein zu begründen, noch zu betreiben.

---

3 Diesen Bedeutungsgehalt schleppt indes auch der Governancebegriff mit sich, wenn der Wortbestandteil *govern* übersetzt wird. Nur wird das Konzept hier anders verstanden.

Mit dem Governancekonzept beobachten und erklären wir ansatzweise, wie die zwei verschiedenen, in sich differenzierten Akteur-„Kompositionen“ – die in einer *wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehung* zueinander stehen und sich in ihrer Unterschiedlichkeit und den entsprechenden Leistungsbeiträgen ergänzen, konkurrenzieren, indifferent bleiben oder sogar behindern – das kollektive Gut Schule herstellen. Je mehr man im Governancekonzept argumentiert, d.h. ressourcenbezogene („Können“), institutionelle („Sollen“) und deutungswirksame („Wollen“) Differenzierungen der Akteure innerhalb eines Mehrebenensystems annimmt, desto mehr wird man auf verschiedene Leistungsbeiträge von Akteuren aufmerksam. Wir haben es einerseits mit einer *politischen Steuerung* der Schule, andererseits mit *schulischer Praxis* zu tun. Zusammenhänge zwischen beiden sind nicht nur vielfach ungeklärt, sondern auch im Denkmodell von Steuerung kaum benennbar und wenn, dann vor allem als Abweichung: LehrerInnen setzen politische Vorgaben nicht (angemessen) um, die Politik versorgt die Schule nicht ausreichend mit materiellen und immateriellen Ressourcen. Während in der Steuerungstheorie Dichotomien nahe liegen – zwischen Steuerungsobjekt und -objekt, Steuerungsoptimismus und -pessimismus, Steuerungsgelingen und -scheitern – und daraus auf „Pathologien“ geschlossen wird, verweist Governance als analytische Perspektive auf *interdependente Beziehungen* zwischen Politik und Schule, stellt Konstitution und Veränderung der Schule als *kollektive Aufgaben* heraus, die über *Mechanismen* der (Nicht-) Koordination bearbeitet werden.

#### *Hierarchische und funktionale Beziehungen zwischen Politik und Schule*

Schule wird weder als eine, gar monopolisierbare, Domäne der Politik, noch als mit Hegemonieansprüchen versehener und wegen seiner Besonderheiten abschottbarer Sozialraum der LehrerInnen verstanden. Wir haben es stattdessen mit einem teils gleich-, teils gegeneinander gerichteten, teils nebeneinander verlaufenden Zusammenwirken verschiedener Akteure mit differenten Rationalitätswerten zu tun. Zwar besteht zwischen staatlicher Politik und Schule eine politisch hierarchische Beziehung, die jedoch in funktionaler Hinsicht als horizontale Beziehung ausgebildet ist. Beide Seiten sind in ihren Interessen, Fähigkeiten und je spezifischen Rationalitätswerten voneinander abhängig. Staat und Schule sind ungleiche, aber gleichrangige und deshalb unersetzliche Akteure – „zwangsverbunden“ in einer Beziehung der antagonistischen Kooperation. Sie arbeiten in dem Sinn „zusammen“, dass ihre Leistungsbeiträge zu einem, wie auch immer bewertbaren, Ergebnis führen. Konsens ist nicht Voraussetzung für kollektive Handlungsfähigkeit. Vielmehr ist mit unübersichtlich verschränkten kooperativen, aber auch gegeneinander operierenden Handlungs- und Deutungskonstellationen zu rechnen, die trotzdem zu kollektiven, wenn auch vielleicht suboptima-

len, Ergebnissen führen. Die Principal-Agent-Beziehung ist die Geschäftsgrundlage von Staat und Schule, die zwar vermittelt, aber nicht aufgehoben werden kann, solange die Schule öffentlich betrieben wird. LehrerInnen besitzen in dieser Sicht Macht, Bedingungen der Koordination vorzugeben, in die sich andere „steuernde“ Akteure einklinken müssen, genau so wie sich Schulpolitik durch die Macht auszeichnet, schulische Akteure durch das Setzen von Handlungsrahmen zu beeinflussen. Das Konzept Governance generiert zudem die Frage, wie in einem Mehrebenensystem „seitwärtige“ Funktionen von zivilgesellschaftlichen Akteuren erbracht werden, die in der Perspektive von Steuerung nicht vorkommen oder subordiniert sind.

Damit geht der Governanceansatz über die *politische* Herstellung bindender Entscheidungen hinaus. Gefragt wird, wie politische Entscheide in die Schule gelangen und weiter, welche Wirkungen sie dort entfalten. Die Politikwissenschaft versucht diese Fragen, allerdings nicht im Schulsektor, herkömmlich mit Ansätzen der Implementationsforschung zu erklären. Wenn jedoch die Schule in ihrer *dezentralen Verteilung* in einzelnen Schulhäusern einen unvollständig ausdifferenzierten *Teilsektor* des politischen Systems repräsentiert, greift schon der Implementationsbegriff zu kurz, sofern er einem Modus von Vollzug und Umsetzung politischer Vorgaben verhaftet bleibt. Der aus unserer Sicht entscheidende Unterschied zu anderen Politiksektoren liegt in der Doppelrolle von LehrerInnen. Sie sind einerseits Staatspersonal, das zur Befolgung rechtlicher und politischer Vorgaben verpflichtet ist. Gleichzeitig handelt es sich um Akteure, die professionellen Orientierungen verpflichtet sind, *politischen* Vorgaben *pädagogisch* nicht folgen können, vielmehr eine eigene, eigensinnige Praxis in Interaktionszusammenhängen mit SchülerInnen konstituieren und deshalb „gezwungen“ sind, politische Zielvorgaben praktisch handhabbar „nachzuerfinden“.

### *Governance und Formwandel der Politik*

Wenn es nicht zu hoch gegriffen wäre, könnte der Governanceansatz auf der einen Seite die Politik „aufklären“, dass sie nur begrenzt verordnen oder gar „durchregieren“ kann, andererseits der Schule vermitteln, dass Politik nicht per se sachkundig ist, dass die Schule keineswegs so gegängelt ist, wie sie sich selbst sieht. Beide „Seiten“ könnten lernen, dass sie einer je differenten Handlungslogik folgen müssen, aber trotzdem bzw. gerade deswegen leistungsfähig sein können. Wäre die interdependente Beziehung nicht (partiell) unterbrochen, würde die Schule entweder politisch kolonisiert – politischen Rationalitätswerten unterworfen – oder umgekehrt die Politik in purer Klientelpolitik pädagogisiert, wobei gerade dieser Gegensatz sich als Sperre für die Dominanz eines Leitwerts erweist. Der Preis der Interdependenz und ihrer nur teilweisen Unterbrechung ist

indes in synkretistischen politisch-pädagogischen Rationalitätsvarianten zu finden, die keine Seite „glücklich“ machen, weil sie funktionspezifisches Wachstum bremsen.

Mit dem Governancekonzept wird nicht geleugnet, dass es empirisch nach wie vor unilaterale staatliche Handlungsformen gibt. Sogar eine Revitalisierung konventioneller hierarchischer Steuerung ist zu beobachten. Der „starke Staat“ hat in verschiedenen Politikfeldern, z.B. in der Frage der öffentlichen Sicherheit, der Migrationspolitik oder neuerdings der „null toleranten“ (repressiven) Wertedebatte, längst nicht abgedankt. Umgekehrt wird auch nicht behauptet, Heterarchie besetze die Stelle von Hierarchie. Gerade für unseren Erkenntnisgegenstand, die Schule, scheint dies wichtig. Denn die schulische Regelungsstruktur ist weiterhin hierarchisch geprägt. Governanceanalyse nimmt Unilateralismus zur Kenntnis, begnügt sich jedoch nicht damit, sondern fragt nach seinen Voraussetzungen und Folgen und hält ferner Ausschau danach, ob es sich nur um eine Selbstbeschreibung handelt (die freilich ebenfalls nicht folgenlos bleibt, wenn betroffene Akteure antizipierend reagieren). Governanceforschung richtet ihr Erkenntnisinteresse darauf, die Akteure, Mechanismen, Verfahren, institutionellen Arrangements und Deutungsmuster zu erkunden, die wirksam sind, damit das *kollektive Gut* Schule entstehen, verändert und sogar verbessert werden kann. Unter diesem Blickwinkel sind „große Entwürfe“ konventionell steuernder Akteure ebenso bedeutsam wie „kleinste“ Einzelaktivitäten, wie etwa eine Interaktion zwischen einer Lehrerin und ihren SchülerInnen. Schule ist als „joint action“ (Blumer) die Leistung verschiedener Akteure.

### *Governance: Zur Soziologie von Beziehungsformen*

In dem Augenblick, in dem Beziehungen zwischen Politik und Schule behandelt werden, rücken neben den „zuständigen“ Disziplinen der Politik- und Erziehungswissenschaft auch Kategorien einer „Beziehungswissenschaft“ in das Aufmerksamkeitszentrum, die kollektive Phänomene zu beschreiben und zu erklären beansprucht. Governanceforschung wäre so im Idealfall nicht nur interdisziplinär, sondern sogar transdisziplinär (orientiert bzw. interessiert). Um den Gedanken an einem Beispiel zu illustrieren: In der allgemeinen Systemtheorie werden gesteuerte Regelkreisläufe entworfen und für kybernetisch technologisierbar gehalten. Auch der Begriff Governance hat in seiner Verwendung zweifellos sozialtechnologische Beimengungen. Unserem Verständnis entsprechend sind schulische Regelungsstrukturen jedoch unter der Prämisse interdependenter sozialer Beziehungen zu analysieren. Jeder Handlung wie jeder Steuerung sind soziale Kontextbedingungen sowie Voraussetzungen und Folgen eingeschrieben. Wenn wir uns etwa die derzeit favorisierte evaluationsbasierte Steuerung von

Schulen als, vermutlich erstmaligen, Versuch ansehen, die Beziehung zwischen Politik und Schule in einen eng geschlossenen Regelkreislauf einmünden zu lassen, so liegt ihr die Idee zugrunde, diesen Kreislauf unter Verzicht auf soziale Ressourcen wie etwa Vertrauen „technologisieren“ zu können. Während im evaluationsbasierten Steuerungsmodell schon die Tatsache, über ein „Mehr“ an Daten zu verfügen, zur Annahme von „Steuerungswirkungen“ verleitet, verweist Governance als analytische Perspektive umgekehrt darauf, dass Daten den Filter von interessegeleiteten Deutungsprozessen durchlaufen müssen und ferner durch Daten ohnehin bestehende Schwierigkeiten der Handlungskoordination im Schulsystem weiter anwachsen und eine veränderte Qualität annehmen können, sofern jeder Akteur „doppelt kontingent“ Aktions- und Reaktionsstrategien ersinnen kann und damit bestehende Koordinationsmöglichkeiten und -wirkungen verändert.

#### *Governance: Zur Normativität von Beziehungsformen*

Setzen wir auf das analytische Potenzial des Governancekonzepts, Beziehungsmuster und Koordinationsformen zu beschreiben und zu erklären, so lassen sich auch normative Verwendungen erkennen. Explizite Normativität findet sich in Konzepten von „good governance“. Ob Selbstverpflichtungen mit den Deutungsmustern, Handlungsorientierungen, -rationalitäten und -routinen der Akteure in Einklang stehen bzw. zu bringen sind, wird durch den Wunsch, man möge sich an einem optimalen Regelungsmodell orientieren, überdeckt. Aus Sicht der Forschung relativiert sich dagegen „good governance“ nicht nur zu einem Koordinationsmittel neben anderen, das seine Wirkung erst empirisch beweisen muss; vielmehr erscheint die normative Bevorzugung eines Regelungsmodells dazu prädestiniert, erst Recht in der Praxis unterlaufen zu werden. Weil dies für das Schulsystem ohnehin zu gelten scheint – Lehrpläne, bürokratische Regeln, externe Evaluation etc. werden durch interessen- und professionsgeleitete Deutungen abgeändert – haben Konzepte der „good governance“ im Erziehungssystem offensichtlich nicht die Bedeutung wie im System der Politik oder der Wirtschaft. Schon die „einflussmächtige“ Schulbürokratie hat es nicht geschafft, das schulische Mehrebenensystem nach nur eigenen Regeln laufen zu lassen. Auch neuen evaluationsbasierten Regelkreisläufen wird dies nicht gelingen, da den Konzepten nach eine erhebliche größere Zahl von Akteuren in sie eingebunden sein soll, was allein schon die Komplexität der Regulierungsaufgabe steigen lässt – und Hoffnungen auf rein normative Abstimmungen (Selbstverpflichtungen) so gut wie ausschließt.

Darüber hinaus findet sich mitunter in Regelkreisläufen, besonders evaluationsbasierten Modellen, eine implizite Normativität. Beobachten lässt sich ein instrumenteller Aktivismus der Moderne (Münch), eine stillschweigende Gläu-

bigkeit an technische Instrumente der Evaluierung, an den „Besitz“ und die für sich selbst sprechende Wirkungskraft von Daten. Entworfen wird eine Governance-Architektur, in der die „bürokratische Schule“ durch eine Vielzahl von Maßnahmen – Autonomisierung und Organisationsentwicklung, Standards und darauf bezogene Testinstrumente, Professionalisierungs- und Führungskonzepte, teilweise auch Wettbewerbselemente – in Bewegung versetzt werden soll. Diese Instrumente werden als *die* Lösung begriffen, eine qualitätshaltige und international konkurrenzfähige Schule hervorzubringen – wozu die bürokratische Steuerung der Schule unmöglich in der Lage gewesen sein soll. Ob aus der Vielzahl der einzelnen Maßnahmen ein *integrativ-koordiniertes* Zusammenwirken der Akteure wird, ob und wie neue Steuerungselemente zusammenpassen, nur indifferent parallel laufen oder sich sogar konterkarieren, wie bestehende Mechanismen der Koordination mit denjenigen der neuen evaluationsbasierten Steuerung einhergehen, welche realen Koordinationsmöglichkeiten und -schwierigkeiten explizit und implizit normativen Konzepten der Governance eigen sind – all dies wird von der noch „jungen“ schulischen Governanceforschung als empirisch zu beantwortende Fragen behandelt und theoretisch problematisiert.

#### *Zu den Kapiteln des Buchs*

Bei den Beiträgen im vorliegenden Buch handelt es sich einesteils um (überarbeitete) Referate, die wir 2004 und 2005 vor universitären Foren und ministeriellen BildungspraktikerInnen in der Schweiz und in Deutschland gehalten haben. Der andere Teil der Beiträge wurde neu geschrieben. Gewisse Redundanzen in den Texten rühren von den ursprünglichen Anlässen der Textproduktion her.

Im Vordergrund stehen *analytische Konzepte* von Governance, deren Erarbeitung wir für die im Aufbau befindliche Erforschung von Systemen der *Educational Governance* als notwendig erachten. Nach unserer Auffassung wird es in der weiteren Forschung darum gehen, das Mehrebenenkonzept der Schule, d.h. Interdependenzen zwischen verschiedenen schulischen Akteuren und die Mechanismen der Handlungskoordination weiter auszuarbeiten. Dazu hoffen wir, einen Beitrag zu leisten. Wir legen dem Thema *Governance, Schule und Politik – Zwischen Antagonismus und Kooperation* zwar eine Systematik zugrunde, die aus unserer Sicht zentrale Gesichtspunkte behandelt. Wir sind uns jedoch der Selektivität unseres Zugangs bewusst. Sie bezieht sich sowohl auf die Breite – die Beziehungsanalyse wird weitgehend auf die Akteure der politischen Zentralinstanzen und Lehrkräfte begrenzt – wie auch auf die Tiefe, mit der wir diese Beziehung durchdringen. Darin kommen selbstverständlich auch unsere Interessen und Wissenslücken zum Ausdruck. Wir schreiben über ein Thema, dessen theoretische Konturen längst nicht gefestigt sind. Die Perspektive der Hand-

lungskoordination stand in der Empirischen Bildungsforschung bisher nicht im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses; Gleiches gilt für die Bildungssoziologie und erst Recht für die Politikwissenschaften, für die Schule kein Thema ist. Zudem sind Koordinationsprobleme in inhaltlicher Hinsicht vielfältig. Wir finden offensichtlich eine „alte Steuerung“ als eingespielte Praxis vor, ebenso wie Elemente einer neuen Steuerung, die schon für sich genommen ein unübersichtliches Konglomerat von Ideen, Absichten, formulierten Zielen, verbindlichen Politikprogrammen und in Erprobung befindlichen Programmteilen bilden, sich jedenfalls noch nicht als selbstverständliche Praxis institutionalisiert haben. Angesichts dieser a-synchronen Gleichzeitigkeit von Status quo und Veränderung berühren unsere Beiträgen beständig Unterschiede zwischen Alt und Neu. Wir haben es empirisch *nicht mehr* mit dem Alten zu tun, jedoch *noch nicht* mit dem Neuen.

Das Buch besteht aus zwei Teilen. Im ersten Teil – „*Zur Analyse von Governance*“ – werden ausgesuchte *soziologische Instrumente* zur Analyse von Governance angesprochen. Der zweite Teil – „*Zur Governanceanalyse von Schule und Politik*“ – beinhaltet die ausschnittartige *materiale Untersuchung* der bisherigen sowie der sich abzeichnenden antagonistischen Kooperationsbeziehungen von Schule und Politik. Die einzelnen Kapitel sind wie folgt konturiert:

Das Governancekonzept ist für die Empirische Bildungsforschung Neuland. In Kapitel 1 wird deshalb ein Abriss der Verwendung des Konzepts in den Disziplinen der Wirtschaftswissenschaft, der Politikwissenschaft, der Soziologie und der Erziehungswissenschaft gegeben (in der sich das Konzept neuerdings ebenfalls finden lässt).

Kapitel 2 stellt in einem Aufriss ein *Mehrebenensystem* der Schule vor. Verschiedene schulische Steuerungsakteure – von der Bildungspolitik bis zu den Lehrkräften – werden kursorisch skizziert, um einen Einblick in die *differenten intraorganisatorischen Handlungslogiken* verschiedener am Kollektivgut Schule beteiligter Akteure zu erhalten. Inhaltlich wird hervorgehoben, dass aktuelle Versuche der Neufassung der Governance die bestehende antagonistische Kooperation zwischen Zentrale und Lehrkräften kaum verändern.

In Kapitel 3 werden *soziologische Analyseinstrumente* vorgestellt, um Mechanismen der Koordination zwischen Staat und Schule zu untersuchen. Hervorgehoben werden u.a. Aggregationsmodelle handelnden Zusammenwirkens sowie Kategorien der Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung, ebenso wie Spannungen zwischen Profession und Organisation.

Der zweite Teil des Buches (Kapitel 4) beginnt mit einem Rundblick auf die Beziehungen zwischen Schulpolitik, Staat und Schule. Hier werden Fragen der Governance auf das schulische Feld übertragen, insbesondere die „Politikhaltigkeit“ des Schulegebens, ein Gesichtspunkt, den Überlegungen gerade zur evaluationsbasierten Steuerung geneigt sind, zugunsten eines technologisierten Regelkreislaufs hintan zu stellen.

Kapitel 5 beschäftigt sich mit Dimensionen schulischer Steuerung im Rahmen des Konzepts von Governance. Angesprochen werden Akteurkonstellationen zwischen Staat und Schule, ihre Ausprägung als Form antagonistischer Kooperation, spezifische Merkmale der schulischen Regelungsstruktur – pädagogische Autonomie, die Vetoposition der LehrerInnen und die Principal-Agent-Beziehung – und das Problem der Ressourcenzusammenlegung, neuerdings durch systematische Schulbeobachtung zu rationalisieren beabsichtigt, und schließlich das Problem der Institutionalisierung jeder Veränderung schulischer Steuerungsformen. Im Ergebnis wird konstatiert, dass die intendierte „Neue Schulsteuerung“ (schon auf der Modellebene) weit weniger neu ist als ihre Rhetorik verheißt, stattdessen, freilich angepasste, hierarchische Koordination weiterhin *den* Steuerungsmodus abgibt.

Anschließend wird auf Vertrauen als Ressource eingegangen, die politisch und im Neuen Steuerungsmodell, das auf „messenden Managerialismus“ setzt, oft genug übersehen wird. Im Augenblick wird Vertrauen durch systematische Schulbeobachtung in den Hintergrund gerückt; als „weiches“ Instrument, so die These, ist es jedoch unersetzlich.

In Kapitel 6 werden ausgewählte *intermediäre* Einrichtungen in den Blick genommen, einerseits neu aufgebaute Schulinspektionen in Deutschland, andererseits bestehende Schulpflegen in der Schweiz. Gerade auf solchen intermediären Ebenen finden sich aktuell die vielleicht stärksten institutionellen Veränderungen der Bildungslandschaft, die insoweit betrachtet werden müssen, wie sie die antagonistischen Beziehungen zwischen Staat und Schule vielleicht dennoch „aufweichen“ (entdifferenzieren).

Im abschließenden Kapitel 7 *Schulische Veränderung als Prozess des „Nacherfindens“* führen wir nochmals eine Grundidee unserer vorigen Überlegungen aus, dies teils als Resümee, teils als Anregung und Orientierung für die weitere Analyse. Es wird betont, dass Schule nicht im Modus des politischen Vollzugs verändert wird, sondern Prozesse der Deutung und Sinnerzeugung fundamental sind.

# ZUR ANALYSE VON GOVERNANCE

# 1. Disziplinäre Sichtweisen zur Governance

*Thomas Brüsemeister*

In den vergangenen ca. fünfzehn Jahren hat es in den Sozialwissenschaften, d.h. vor allem in Politikwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft sowie in jüngerer Zeit auch in der Soziologie eine Hinwendung zur Auseinandersetzung mit dem Begriff und dem Phänomen der Governance gegeben. Dies hat mittlerweile in der Politik- und der Wirtschaftswissenschaft zu einer Flut von Publikationen geführt, die sich mit einem heterogenen Feld institutioneller Regulierungen befassen und entsprechend vielfältige Definitionen von Governance geben. Demgegenüber ist ein Governancebegriff in der Empirischen Bildungsforschung erst in Ansätzen entwickelt, wobei es hier nochmals deutliche Differenzen gibt zwischen der schon seit längerem währenden anglo-amerikanischen und der erheblich jüngeren Diskussion in deutschsprachigen Ländern.

Der Begriff „School Governance“ aus der internationalen Empirischen Bildungsforschung findet zunehmend auch im deutschsprachigen Raum Beachtung, bedarf aber einer erläuternden Einführung. Vor einer weitergehenden Diskussion ist es deshalb angebracht, zunächst vorzustellen, wie der Begriff in der Wirtschaftswissenschaft, Politikwissenschaft und Soziologie und jüngst auch in der Erziehungswissenschaft verwendet wird. Abgesehen von gelegentlichen Ausblicken auf das Schulsystem werden dabei inhärente Sichtweisen der jeweiligen Disziplinen im Vordergrund stehen, um Facetten des Begriffs Governance anzuführen.

Inhaltlich wird hierbei erkennbar, dass – trotz aller Verschiedenheit der gesellschaftlichen Teilbereiche und Disziplinen – mit dem Begriff Governance analytisch auf ähnliche Kernprobleme reagiert wird: insofern einseitig gefasste Steuerungen durch einen herausgehobenen Akteur an Grenzen stoßen; insofern weder der Staat, noch der Markt, noch die Zivilgesellschaft für sich genommen ein System der institutionellen Regulierung allein bestreiten können; insofern neben einer Steuerung durch ökonomische oder politische Verbände auch zivilgesellschaftliche Beteiligungsfaktoren der Steuerung darstellen.

Für die nun anzusprechenden disziplinären Perspektiven der Wirtschaftswissenschaft, Politikwissenschaft, Soziologie und Erziehungswissenschaft beinhaltet dies, dass Governance offensichtlich eine *Verhältnisfrage* aufwirft, wie eine Gestaltung von Leistungen unter Beteiligung verschiedener Akteure beschaffen sein kann. Hier deutet sich an, dass Wirtschaftswissenschaft, Politikwissenschaft und Soziologie einen ähnlichen Entdeckungszusammenhang wahrnehmen. Die disziplinären Antworten – d.h. die jeweiligen Begründungszusammenhänge – sind freilich verschieden. Wie zu zeigen sein wird, konzentriert sich die Wirtschaftswissenschaft eher darauf, dass trotz der Irrationalität und der schwer steuerbaren Eigendynamik von Marktentwicklungen eine institutionelle Ordnung im normativen Sinne einer „good governance“ anzustreben ist. Im Gegensatz zu dieser Normativität verwenden Politikwissenschaft und Soziologie Governance eher als Analysemittel. Die Disziplinen wollen grundlegende Interdependenzen zwischen Systemen und Akteuren erst einmal beschreiben und erklären.

## 1.1 Governance aus Sicht der Wirtschaftswissenschaft

Da die Wirtschaftswissenschaft historisch gesehen zuerst verschiedene Modelle der Koordination im Rahmen der Begrifflichkeit von Governance herausgearbeitet hat, wird die Behandlung des Governancethemas in anderen Disziplinen mit einem Ausschnitt zur Corporate Governance eröffnet, wie sie in der Wirtschaftswissenschaft diskutiert wird.

Gegenwärtig steht im Rahmen der Globalisierung die Frage an, mit welchen Mitteln der institutionellen Regulierung eine Ökonomisierung des Sozialen sowie ein „umherziehender Raubtierkapitalismus“ – der auch im System der Wirtschaft selbst agiert – so gebändigt werden kann, dass er sozialverträglich ist und dabei gleichzeitig seine Ertragsfunktion behält. Diese Frage ist nicht nur von aktueller Brisanz, sondern hat die Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaft von Beginn an begleitet. Analysen der „Corporate Governance“ berühren den gleichen Sachverhalt, sofern sie für das Wirtschaftssystem und ihre Organisationsstrukturen *Verhältnisse zwischen politischer und ökonomischer Macht* untersuchen, wie Jürgens (2005, 47) betont, dessen Aufsatz hier nachfolgend wiedergegeben sei.

Neben der allgemeinen Bestimmung, dass sich – wie Jürgens hervorhebt – Corporate Governance mit der Verhältnisfrage von politischer und ökonomischer Macht beschäftigt, sieht Jürgens im Einzelnen folgende Problemfelder mit dem Begriff Corporate Governance berührt:

„Corporate Governance behandelt Fragen der Unternehmensverfassung, der Aufgaben und Ziele sowie der Kontrolle der Unternehmensführung. Es ist eines der derzeit am heißesten diskutierten Themen in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. [...] Die aktuelle Corporate-Governance-Diskussion umfasst Fragen, die von den grundlegenden Zielorientierungen von Unternehmen, ihrer gesellschaftlichen Verantwortlichkeit bis hin zu konkreten Fragen der Regelung und Transparenz der Rechnungslegung, der Anreizsysteme für das Management und der Organisation der Aufsichtsratsfunktionen reichen.“ (Ebd.)

Vereinfacht gesagt befasst sich die Corporate-Governance-Diskussion – hier bezieht sich Jürgens (ebd.) auf O’ Sullivan (2001) – mit der Frage, wie Institutionen das System der Wirtschaft, ihre Ressourcenanhäufung und -verteilung, beeinflussen, welche Arten von Investitionen es gibt und wie die „returns from investment“ verteilt werden, was dann nicht nur hinsichtlich der Folgen für Unternehmen, sondern auch bezüglich gesellschaftlicher Folgen untersucht werden soll. Es geht also um Fragen der institutionellen Regulierungen zwischen den Bereichen Ökonomie, Politik und Zivilgesellschaft.

In einem historischen Abriss geht Jürgens dabei auf verschiedene wirtschaftswissenschaftliche Problemstellungen ein, wie z.B. die Konzentration ökonomischer Macht. Zunächst spielte in den USA der 1930er Jahre eine von Berle und Means (vgl. dies., 1968) ausgelöste Diskussion eine Rolle, die die zunehmende Bedeutungslosigkeit von Kleinaktionären gegenüber der Gruppe der Manager, die ihre Eigeninteressen in den Vordergrund stellen konnten, benannte (Jürgens 2005, 48-49). Angesichts dieser, damals von Berle und Means als *Managerial Revolution* bezeichneten Entwicklung – die gemäß Jürgens (ebd., 49) auch ein gegenwärtiger Problemkontext von Corporate Governance ist – muss sich eine Gesellschaft zwischen drei Alternativen entscheiden: „Entweder wird das Recht der Aktionäre wieder verstärkt und das Management der Unternehmen auf die Treuhänderrolle begrenzt [...], oder es wird dem Unternehmensmanagement freie Hand bei der Führung der Unternehmen gegeben [...], oder, so die dritte Alternative, für die sich die beiden Autoren [Berle und Means; TB] [...] aussprechen, das Unternehmen wird in den Dienst gesellschaftlicher Zielsetzungen gestellt“ (ebd.).

In weiteren Meilensteinen der US-amerikanischen Debatte wurde dann von Fragen der Trennung von Eigentum und (managerieller) Kontrolle übergeschwenkt auf unternehmensinterne Managementstrukturen (Chandler 1970), die sich u.a. Fragen der inneren Erfolgskontrolle (mittels dezentraler Budgetierung) widmeten (Jürgens 2005, 49f.). Auch im europäischen Zusammenhang wurde die – heute wieder aktuelle – Kontrollproblematik zwischen Eigentümern und Managern zunächst ausgeblendet zugunsten einer innerorganisatorischen Betrachtung, die aus der neoklassischen Modellwelt abgeleitet war. Es wurde die

Frage gestellt, wann Unternehmen eher auf die Koordinationsform Markt und Preise, und wann eher auf die Koordinationsform Hierarchie abstellen (Coase 1988). Entscheidend ist dafür nach Jürgens die Art der Vertragsbeziehung: „Die firmeninterne Allokation von Ressourcen ist dann angebracht, wenn langfristige Vertragsbeziehungen vorteilhafter sind – sei es aus Risikogründen, Zukunftsunsicherheit oder aufgrund von Problemen bei der Spezifizierung von Aufgaben“ (Jürgens 2005, 51). Des Weiteren wird die frühere Problematik einer Kontrolle des Managements „im Rahmen der Prinzipal-Agenten-Theorie Anfang der 1970er Jahre wieder aufgeworfen“ (ebd.). Es geht hierbei um die grundsätzliche Problematik, wie Agenten – im Fall des Wirtschaftssystems die Manager – dazu veranlasst werden können, im Auftrag des Principals – d.h. der Aktionäre – zu handeln. Die Antwort wird in *Verträgen* gefunden, die darauf zielen, „organisatorische Regeln zu vereinbaren, entsprechende Informationen bereitzustellen, die Einhaltung der Regeln zu kontrollieren und ein entsprechendes Anreiz- und Sanktionssystem zu schaffen“ (ebd., 51-52).

Darüber hinaus wird die Diskussion von Systemen der Corporate Governance von – in den 1980er Jahren einsetzenden – internationalen Umbrüchen im Rahmen der Aktivierung eines Kapitalmarkts gekennzeichnet, die mit einer Internationalisierung von Anlagestrategien einhergeht. Dabei wird davon ausgegangen, dass diese Umbrüche zum einen im Corporate-Governancesystem der angelsächsischen (Outsidermodell), zum anderen in europäischen Ländern (Insidermodell) unterschiedlich reguliert werden. Zentraler Punkt ist hierbei die Frage, durch welche Arten der institutionellen Regulation Unternehmen und Aktienbesitzer vor der feindlichen Übernahme durch andere Unternehmen geschützt werden, wobei die verschiedenen Regulationsweisen hierbei erstens den Blick öffnen für innerorganisatorische Strukturen, zweitens für die weiter gefassten institutionalisierten Handlungsfelder in verschiedenen Gesellschaften. Bezogen auf das „Insidermodell“ Europas sowie das „Outsidermodell“ angloamerikanischer Länder notiert Jürgens als einen der entscheidenden Unterschiede, dass in den angelsächsischen Ländern der Aktienbesitz sehr breit gestreut ist, was eine stärkere Disziplinierung über den Governancemechanismus des Marktes beinhaltet, als es in europäischen Ländern der Fall ist, in denen der Eigentumbesitz und eine entsprechend stärkere Regulation bei Banken und korporative Strukturen (eines „rheinischen Kapitalismus“) liegen (ebd., 58-59). Demzufolge gibt es vor allem in angloamerikanischen Ländern eine Disziplinierung des Managements über den Markt, was in den eher auf Langfristigkeit angelegten Beziehungs- und Kontrollstrukturen europäischer Banken, Aufsichtsräte und Aktionäre weniger der Fall ist. Jürgens schreibt dazu Folgendes, beginnend mit angloamerikanischen Ländern:

„Die Disziplinierung des Managements erfolgt über den Kapitalmarkt. Wenn ein Unternehmen schlecht geführt wird und der Shareholder Value nicht maximiert wird, dann reagieren Investoren damit, dass sie ihre Aktien verkaufen. Dies führt dann zum Druck auf die Aktienkurse und erhöht das Risiko für eine feindliche Übernahme. Das adäquate Funktionieren dieses Modells setzt strenge Buchhaltungs- und Publizitätsrichtlinien, Emissions- und Handelsvorschriften und, vor allem, liquide Aktienmärkte voraus [...]. Charakteristisch für Insidersysteme ist ‘geduldiges Kapital’. Banken oder andere Unternehmen halten ihre Aktienanteile zur Festigung langfristiger Kooperationsbeziehungen, im Gegensatz zu den Systemen mit ungeduldigem Kapital, das auf Maximierung der Shareholder Returns drängt. Oft wird zur Kennzeichnung dieser Systemunterschiede auch von Shareholder versus Stakeholdersystemen gesprochen, und Deutschland vor allem aufgrund seines Systems der Mitbestimmung wird dabei in der Regel als prominentes Beispiel eines Stakeholdersystems angeführt.“ (Ebd., 59f.)

Insgesamt sind das „Insidermodell“ Europas sowie das „Outsidermodell“ anglo-amerikanischer Länder Beispiele dafür, wie im Bereich der Wirtschaft zwei unterschiedliche Governancesysteme mit zwei verschiedenen Koordinationsmechanismen – Markt einerseits, Hierarchie andererseits – vorkommen, was sich sodann nicht nur für einzelne Länder, sondern auch für Branchenstrukturen weiter differenzieren ließe.

Neben den Koordinationsformen Markt und Hierarchie – wesentlich von Williamson (1983) begrifflich bearbeitet – wurde der Koordinationsform Netzwerk Aufmerksamkeit geschenkt (Jürgens 2005, 63), innerhalb derer Macht weder, wie in der Hierarchie, zentralisiert, noch wie im Markt breit gestreut bzw. anonym verteilt ist. Stattdessen kommt es in Netzwerken zu (variablen) *Beziehungen*, die zum gegenseitigen Vorteil eingegangen werden.

Teil der Diskussion von Corporate Governance sind darüber hinaus Konzepte der „good governance“. Sie beinhalten z.B. Bemühungen zwischen Unternehmen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen, hinsichtlich der Festschreibung von Standards, auf deren Einhaltung sich Unternehmen selbst verpflichten. Bekannt ist hier – nach Jürgens (ebd., 66) – unter anderem „der von Kofi Annan initiierte Global Compact (1999) zwischen der UNO und der Wirtschaft [...]. Im Zentrum stehen dabei neun ökologische und soziale Mindeststandards, die große Unternehmen in der ganzen Welt (Nike, VW, Nokia, HP) sich verpflichtet haben einzuhalten“. Offene Frage ist nach Jürgens, ob solche Vereinbarungen Normen setzen können, d.h. ob Unternehmen in der Lage sind, Normen ohne Hierarchie bzw. einen Staat gegen sich selbst durchzusetzen. Unverkennbar ist jedoch, dass Corporate Governancesysteme auch normative Konzepte einer „good governance“ vereinbaren, wesentlich deshalb, um angesichts internationaler Finanzmärkte die Frage der Sozialverpflichtung von Kapital innerhalb nationaler Standorte stellen zu können.

### *Zwischenresümee*

Systeme der Corporate Governance machen deutlich, dass – wie Arthur Benz (2004a, 16) schreibt, „der scheinbare Automatismus des Marktes, die ‚unsichtbare Hand‘, die für eine effiziente Koordination zwischen den Marktteilnehmern sorgt, nur funktioniert, wenn bestimmte Regeln gelten. Grundlegend sind dabei Eigentumsrechte, ohne die Tauschvorgänge nicht möglich sind, aber auch Regeln, die faire Tauschverhältnisse schaffen.“ Darüber hinaus sei deutlich, dass der Markt nicht alle wirtschaftlichen Probleme lösen könne, sondern eine „Organisation der Produktionsaktivitäten in wie zwischen Unternehmen“ erforderlich sei (ebd.). Nicht zuletzt bedürfe es „der Durchsetzungsmacht des Staates, der seinerseits mehr oder weniger als Steuerungsinstanz oder als Produzent öffentlicher Güter im Markt involviert ist.“ (Ebd.) Kurz: Die Wirtschaftswissenschaften kennzeichnen mit Systemen der Corporate Governance veränderte Perspektiven, sofern neben dem Markt auch Hierarchie (Staat) sowie Netzwerke in den Blick geraten.

Hierbei ging es, wie einleitend angeführt, in diesem Abschnitt darum, zunächst einmal vorzustellen, wie andere wissenschaftliche Disziplinen Governance diskutieren. Deshalb können und sollen an dieser Stelle die Begriffe und Konzepte auch nicht systematisch auf das Schulsystem übertragen werden. Drei Hinweise sind jedoch angebracht.

Erstens tauchen in der Diskussion einer Neufassung von Systemen der Educational Governance *inhaltliche Elemente* einer Governance der Wirtschaft regelmäßig wieder auf, nämlich Konkurrenz-, Wettbewerbs- und Marktelemente. Diese Elemente brechen sich jedoch an Differenzen zwischen den Systemen der Wirtschaft und, in unserem Fall, der Schule. Dies bedeutet nicht, praktische und analytische Aufgaben von Governance aufgeben zu müssen, sie jedoch im Bereich der Schule anders konzipieren zu müssen als im System der Wirtschaft. Insbesondere wird deutlich, dass eine Ordnungsbildung rein über Märkte für Schulsysteme als nicht tragbar angesehen wird. Eine Steuerung über Märkte erzeugt Differenzen, und diese widersprechen einem gesellschaftlichen Konsens, der für das Schulsystem nicht Differenzen, sondern Chancengleichheit hervorhebt, zusammen mit der staatlichen Verfasstheit des Schulsystems. Diese Tradition staatlich organisierter Schulsysteme beinhaltet also, dass im Schulsystem stärker als in der Wirtschaft mit einem Steuerungsakteur Staat gerechnet werden muss. Aber dies schließt nicht aus, dass an bestimmten Stellen der schulischen Governance, zusammen mit anderen Elementen der Koordination, auf eine Koordination über Marktelemente zurückgegriffen wird (vgl. dazu Abschnitt 1.5).

Darüber hinaus lassen sich zweitens die von den Wirtschaftswissenschaften erarbeiteten *analytischen Modelle*, die bestimmte Arten der Koordination zwischen Akteuren erklären, für andere Felder, so auch das schulische, adaptieren. Dies betrifft insbesondere das Modell einer Principal-Agent-Beziehung, mit denen sich im Wirtschaftssystem die Kontroll- und Koordinationsproblematik zwischen Managern (Agenten) und Principal (Aktionären), im Schulsystem die Beziehungen zwischen Lehrkräften und Staat ansprechen lassen (vgl. Abschnitt 5.4.3). Wenn im Wirtschaftssystem eine Antwort auf diese Koordinationsproblematik in *Verträgen* gesucht wird, die insbesondere ein Anreiz- und Sanktionssystem schaffen sollen, dann finden wir ähnliche Bemühungen aktuell auch im schulischen Bereich, in Form von Leistungsvereinbarungen und der Mitarbeiterbeurteilung von Lehrkräften.

Drittens lässt sich erkennen, dass ein Bezugspunkt der Wirtschaftswissenschaften bei der Analyse von Governance deutlich darauf drängt, den in Marktgeschehnissen verwickelten Akteuren einen normativen Ausweg aus dem Koordinationsdilemma anzubieten, d.h. sich auf eine bestimmte Art der Koordination bewusst festzulegen. Es ist kein Zufall, dass normative Konzepte der good governance gerade aus dem System der Wirtschaft heraus und begleitet von den Wirtschaftswissenschaften entwickelt werden. Dieser Verwendungsweise des Konzepts Governance stehen – wie einleitend angeführt und nun zu zeigen sein wird – in der Politikwissenschaft und Soziologie überwiegend analytische Governancekonzeptionen gegenüber.

## 1.2 Governance aus Sicht der Politikwissenschaft

Neben der zuerst für die Wirtschaftswissenschaften zu verzeichnenden Verwendung des Begriffs Governance (Coase 1937, nach Benz 2004a, 15) ist die Diskussion von Governance in den Politikwissenschaften ebenfalls ausgeprägt. Es gibt auch hier keine abgrenzbare Definition des Begriffs, jedoch hält sich wiederum der (eingangs genannte) Problemerkern durch: Mit dem Begriff wird offensichtlich darauf reagiert, dass nicht mehr der Staat (im Wirtschaftssystem: der Markt) alleiniger Akteur der Steuerung ist, sondern dass Steuerung – im Rahmen von Netzwerken oder zivilgesellschaftlicher Akteure – in praktischer und analytischer Hinsicht neu gefasst werden muss. Dies beinhaltet – nun im Kontext des Systems der Politik gesehen – nicht automatisch den Funktionsverlust des Staates. Jedoch wird von einem Formwandel der Politik gesprochen (Mayntz 1996, 159). Der Staat wird zu einem Akteur neben vielen anderen.

Governancebegriffe finden in der Politikwissenschaft Eingang in die Regierungslehre und in die Verwaltungswissenschaft; die Begriffe werden von verschiedenen Teildisziplinen der Politikwissenschaft verwendet, um Entwicklungen auf der internationalen Ebene, auf der Ebene der EU sowie auf regionalen und lokalen politischen Ebenen zu kennzeichnen. Governance erlaubt hierbei eine Sichtweise auf die klassische Frage der Politikwissenschaften, „wie kollektive Probleme einer Gesellschaft gelöst werden bzw. wie politische Entscheidungen getroffen werden“, so Benz (2004a, 19), dessen Überblicksdarstellung ich hier folge. Die neue analytische Sichtweise, so Benz (ebd., 12-14), ist dabei nicht nur Modewort, sondern reagiert auf veränderte politische Prozesse und Probleme, die zunehmend einen grenzüberschreitenden Charakter haben, sich nicht mehr von einem Akteur allein lösen lassen. Benz (ebd., 14) nennt in diesem Zusammenhang folgende Stichworte:

„Wir beobachten zunehmende Grenzüberschreitungen in politischen Prozessen, und zwar sowohl hinsichtlich territorialer wie funktionaler und sektoraler Grenzen. Kommunale Aufgaben erzeugen immer häufiger externe Effekte für andere Gemeinden, nationale Politik wird international verflochten, Globalisierungsprozesse wiederum sind eng verbunden mit der Konstituierung regionaler Räume, die ihrerseits nicht isoliert, sondern durch Netzwerke und Konkurrenzbeziehungen verbunden sind. Gesellschaftliche Aufgaben lassen sich immer weniger innerhalb der Kompetenzgrenzen funktionsbezogener Institutionen erfüllen. Regierungen und Verwaltungen müssen mit Verbänden zusammenarbeiten, Märkte funktionieren angesichts der wachsenden sozialen Nutzen und Kosten der Produktion und des Güterkonsums nicht ohne staatliche Regulierung oder institutionalisierte Verhandlungssysteme, und generell sind formale Institutionen zunehmend durch Koordinationsysteme oder Politiknetzwerke verflochten. Interdependenzen bestehen aber auch zwischen gesellschaftlichen Sektoren und damit zwischen den auf sie bezogenen Politikfeldern, etwa zwischen Wirtschaft und natürlicher Umwelt, zwischen dem Bildungswesen und den Systemen der Sozialversicherung, zwischen Wirtschaftspolitik und Kulturpolitik etc.“

Auf diese veränderte Problembeschreibung wird in der politischen Praxis reagiert mit dem Ziel, die Hauptfunktion des politischen Systems, nämlich kollektiv verbindliche Entscheidungen herzustellen, aufrechtzuerhalten; Benz setzt entsprechend fort:

„Bei der Steuerung dieser komplexen Zusammenhänge und der Bewältigung der Interdependenzen werden neben den traditionellen Formen der Rechtssetzung und -durchsetzung, der Verteilung von Finanzmitteln und der Steuerung durch den Markt zunehmend ausgehandelte Vereinbarungen (Kooperation) genutzt. Zwischen dem öffentlichen Sektor (bzw. dem Staat) und der Gesellschaft lassen sich in der

Praxis der Aufgabenerfüllung kaum noch Abgrenzungen erkennen, weil beide eng verflochten sind. Scheinbar beobachten wir ein Zurückdrängen des Staates, tatsächlich verbergen sich aber hinter Begriffen wie Privatisierung und marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente meistens sehr komplexe Mischformen öffentlicher und privater Tätigkeit.“ (Ebd.)

In diesem Zitat klingt an, dass – wie Renate Mayntz (2004, 66) resümiert – der Begriff Governance von den Politikwissenschaften zum einen gesellschaftstheoretisch verwendet wird, um verschiedene Arten der Handlungskoordination (Hierarchie, Markt, Gemeinschaft) zu beschreiben und zu erklären, wobei in diesem Diskurs vor allem die Arbeiten von Williamson (1979) zu den beiden Koordinationsformen Markt und Hierarchie ausschlaggebend waren. Zum anderen wird der Begriff im enger gefassten Feld der nationalen und internationalen Politik dafür verwendet, über die hierarchische, vom Staat ausgehende Koordination hinaus weitere (dann nicht hierarchische) Koordinationsformen berücksichtigen zu können. Oder kurz: Governance ist in diesem Diskurs der Gegenbegriff zu hierarchischen Steuerungsformen. Mayntz (ebd.) fasst zusammen:

„Wenn im deutschen Sprachraum Politikwissenschaftler neuerdings eher von Governance als von politischer Steuerung sprechen, dann greifen sie auf Elemente beider unterschiedlichen Begriffsverwendungen – Governance als Oberbegriff aller sozialer Handlungskoordination und Governance als Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung – zurück. Governance meint 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.“

### *Mehrebenensysteme*

Grund für diese analytischen Erweiterungen ist dabei offensichtlich eine Veränderung der politischen und gesellschaftlichen Probleme selbst. Entsprechend ist auch eine Governance-Definition von Benz formuliert (2004a, 22):

„Die Governance-Diskussion entstand, als erkannt wurde, dass Problemzusammenhänge vielfach Kompetenzgrenzen der Regierungs- und Verwaltungseinheiten überschreiten, Formen der autoritativen Steuerung angesichts der Komplexität öffentlicher Aufgaben versagen, eine Verlagerung von Aufgaben auf den Markt nur für Teilaspekte der öffentlichen Leistungen möglich ist und zugleich traditionelle Formen der Kooperation zwischen Regierungen und organisierten Interessen sich als anfällig für Entscheidungsblockaden bzw. als zu wenig anpassungsfähig erwiesen. Der Begriff Governance liefert einerseits einen Rahmen zur Analyse der praktisch relevanten Kombinationen aus Hierarchie, Verhandlungen und privater Selbstregu-

lierung, zum anderen schließt er informelle, aber dauerhafte Interaktionsmuster zwischen staatlichen, kommunalen und gesellschaftlichen Akteuren (Netzwerke) ein.“

Grenzüberschreitungen politischer Prozesse, Überschreitung konventionell abgegrenzter Zuständigkeiten für eine Problemlösung, stattdessen Interaktionsmuster zwischen verschiedenen Steuerungsakteuren: dies hat in den Politikwissenschaften dazu geführt, sich der *Koordinationsproblematik in Mehrebenensystemen* zu widmen. Hierbei wird zunächst davon ausgegangen, dass Politik (Regieren und Verwalten) einen Gebietsbezug hat in dem Sinne, dass Aufgaben organisatorisch nach Gebieten untergliedert sind (lokal, regional, national, international) (Benz 2004b, 126). Darüber hinaus wird gesehen, dass Leistungsaufgaben *über Zuständigkeiten von Akteuren auf einzelnen Ebenen hinaus* gelöst werden müssen, Aufgaben also interdependent sind. Daraus ergibt sich folgende Definition von Mehrebenensystemen der Politik: „Mehrebenensysteme der Politik entstehen, wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen.“ (Ebd., 127) Diese Definition – es gibt Zuständigkeiten, die nach Ebenen verteilt sind, es gibt interdependente Aufgaben – ist in dieser Allgemeinheit ebenfalls für Bildungssysteme verwendbar.

#### *Entwicklungen des Begriffs Governance*

Gemäß der Übersicht von Benz wurde Governance als Analysekonzept der Politikwissenschaft zuerst im Teilgebiet „Internationale Beziehungen“ verwendet. Hierbei ging es darum, Formen der Beziehung „zwischen Regierungen, Verwaltungen und transnationalen gesellschaftlichen Akteuren“ zu erfassen (Benz 2004a, 16). Dabei zeigten sich in inhaltlicher Hinsicht Merkmale, die dazu geführt haben, sie unter der neuen Perspektive von „Governance“ zusammenzufassen. Dazu gehörten für internationale Beziehungen das Fehlen eindeutiger hierarchischer Verhältnisse, eine Steuerung als Mischung von Machtausübung und Kooperation, Verhandlungen sowie eine kontinuierliche Veränderung von Strukturen (ebd.).

Darüber hinaus wurden die Erfahrungen mit dieser anderen Art der Steuerung dann auch auf nicht-staatliche Felder des kollektiven Handelns übertragen. Hierbei gaben wesentliche Anstöße Untersuchungen zur Implementation politischer Programme (Mayntz 1980; 1983), in die sich bis in die Gegenwart hinein weitere Untersuchungen zur kollektiven Handlungsfähigkeit – zum Beispiel in den Bereichen Technikentwicklung, Demokratieforschung sowie Chemie- und Arzneimittelkontrolle – einreihen (vgl. Werle/Schimank 2000). Eine Hauptaussage all dieser Untersuchungen ist, dass Implementierungen nicht autonom von Regierungen und Verwaltungen, sondern nur in Zusammenarbeit mit anderen

Akteuren, aus dem privaten und dem Markt-Sektor, durchgesetzt werden können (Benz 2004a, 17). Dies macht nach Benz darauf aufmerksam, dass die moderne Gesellschaft kein Steuerungszentrum mehr hat, und Politik „als Management von Interdependenzen“ verstanden werden muss (ebd.).<sup>1</sup> Hierbei ist die Auffassung von Coleman (1994, 20) nicht nur grundlegend für die analytische Sicht, sondern auch für empirische Erfahrungen von Governance: „Actors are not fully in control of the activities that can satisfy their interests, but find some of those activities partially or wholly under the control of others.“ Dies bedeutet, dass sich politische Steuerungsabsichten nur in Überschneidungen mit weiteren Akteuren in sozialen Handlungsfeldern realisieren lassen, da sich in diesen Handlungsfeldern ebenfalls Ressourcen befinden, die für ein Steuerungsergebnis benötigt werden. In diesem weiteren Verständnis gibt die Perspektive von Governance Steuerungen eine andere Grundlage, insofern von interdependenten Handlungen gesellschaftlicher Akteure ausgegangen wird (Benz 2004a, 17).

Darüber hinaus wird – Benz zufolge – Governance neuerdings auch in der Verwaltungswissenschaft sowie der Regierungslehre verwendet, wobei davon ausgegangen wird, dass Steuerung und Koordination nicht nur zentrale Funktionen der Regierung, sondern auch der Verwaltung sind (ebd., 18). Ähnlich wie schon bei den oben erwähnten internationalen politischen Beziehungen sowie bei der Implementierung politischer Programme wird auch im Bereich Regieren und Verwalten eine Veränderung der zu behandelnden Probleme konstatiert: „Regieren und Verwalten im Sinne von Governance unterliegt [...] spezifischen Bedingungen und findet in anderen Strukturen und Verfahren statt als jenen, die in der traditionellen Regierungslehre und Verwaltungswissenschaft im Mittelpunkt standen. Sie überschreiten heute mehr und mehr die territorial und funktional definierten Kompetenzbereiche des Staates, weshalb ihre Ziele ohne dessen Anordnungs- und Durchsetzungsmacht verwirklicht werden müssen.“ (Ebd.) Das Governance-Konzept mache darauf aufmerksam, „dass Steuern und Koordinieren (oder Regieren und Verwalten) überwiegend (d.h. nicht nur, aber immer häufiger) in horizontalen, netzwerkartigen Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren geschieht, wenngleich im Schatten der Hierarchie.“ (Ebd.)

Ab der Mitte der 1980er Jahre, so Benz (ebd.), ist angesichts der angedeuteten veränderten Problemkontexte dann ein verändertes Verständnis der praktischen Verwaltungspolitik zu verzeichnen, die zunächst unter dem Namen von „New Public Management (NPM)“ im internationalen Zusammenhang, unter dem Begriff des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM, oder NSt) dann später auch

---

1 Vgl. hierzu grundlegend Mayntz (1996), z.B. S. 155: „Die Thematisierung der Interdependenzproblematik erlaubt [...] eine inhaltliche Funktionsbestimmung der Politik: das Management der teilsystemischen Interdependenz.“