



HERAUSRAGENDE MASTERARBEITEN AM DISC

- FACHBEREICH ➤ Human Resources
- STUDIENGANG ➤ Schulmanagement
- MASTERARBEIT ➤

Rationalisierung als Reaktion auf Defizite der Outputleistung im Bildungssystem? Bestimmung wesentlicher Einflussfaktoren auf bildungspolitische Schulreformen am Beispiel Baden-Württemberg.

AUTOR/IN ➤
Benjamin Köhler

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	II
1. Einleitung	1
2. Theoretischer Rahmen und Forschungsstand: Einflussfaktoren im Bereich der Schulgovernance	3
2.1. Begriffsbestimmung, grundsätzliche Zusammenhänge und Verortung in der Governance-Perspektive.....	4
2.1.1. <i>Bestimmung zentraler Begriffe</i>	4
2.1.2. <i>Zusammenhang von Bildungspolitik und Schuleffektivität</i>	8
2.1.3. <i>Governance-Perspektive und Mehrebenensysteme</i>	11
2.2. Theorie und Empirie zu Einflussfaktoren im politischen System	13
2.2.1. <i>Akteurszentrierter Institutionalismus.....</i>	14
2.2.2. <i>Vetospielertheorie und Vetopunkte.....</i>	17
2.2.3. <i>Parteien in der Policy-Forschung</i>	20
2.2.4. <i>Pluralistische und korporatistische Interessengruppentheorie</i>	23
2.2.5. <i>Ministerialbürokratie als Steuerungsakteur</i>	26
2.2.6. <i>Medien als Akteure im politischen Prozess</i>	28
2.2.7. <i>Wissenschaftliche Akteure als direkter Einflussfaktor</i>	30
2.2.8. <i>Implementationsforschung</i>	33
2.3. Modell zur Bestimmung von Einflussfaktoren auf bildungspolitische Entscheidungen: Analysedimensionen, Kriterien und Ausprägungsgrade.....	35
2.4. Akteursbestimmung im Bereich bildungspolitischer Reformen	39
2.4.1. <i>Zentrale institutionelle und parteipolitische Vetospieler als Einflussfaktoren</i>	39
2.4.2. <i>Interessengruppen der Stakeholder als Einflussfaktoren auf Bildungspolitik</i>	42
2.4.3. <i>Medien und Bildungspolitik</i>	44
2.4.4. <i>Wissenschaftliche Akteure im Bereich der Bildungspolitik.....</i>	45
2.4.5. <i>Einflussfaktoren und die These der Rationalisierung</i>	46
3. Exemplarische Anwendung des Modells auf die institutionelle Neubestimmung der Evidenzbasierung in Baden-Württemberg.....	47
3.1. Methodische Überlegungen	48
3.2. Das institutionelle Setting und empirische Erkenntnisse zu Einflussfaktoren	50

3.3. Bestimmung der Einflussfaktoren auf die institutionelle Neubestimmung der Evidenzbasierung	54
3.3.1. <i>Institutionelle sowie parteipolitische Einflussfaktoren, das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport sowie der Einfluss wissenschaftlicher Akteure</i>	55
3.3.2. <i>Sonstige Einflussfaktoren</i>	58
4. Fazit	58
5. Quellenverzeichnis	61
6. Versicherung zur selbständigen Erstellung	71

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Das Scheerens-Modell 9

Tabelle 1: Modell zur Bestimmung von Einflussfaktoren auf bildungspolitische
Entscheidungen 36

Abbildung 2: Verteilung von Rationalisierungspotenzial, Einfluss- und
Implementationsstärke bei idealtypisch voll ausgeprägter und reduzierter
Rationalisierung 47

Abkürzungsverzeichnis

AZI	Akteurszentrierter Institutionalismus
EU	Europäische Union
IQB	Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
KMK	Kultusministerkonferenz
LS	Landesinstitut für Schulentwicklung Baden-Württemberg
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VN	Vereinte Nationen
VOC	Varieties of Capitalism

1. Einleitung

„Governments face a dilemma [...]. Their world is one of wanting quick solutions for urgent problems. Yet bringing about change on a large scale is enormously complex. [...] They have the potential to be a major force for transformation. The historical evidence to date, however, suggest that few governments have gotten this right.” (Fullan 2016: 209)

Im Rahmen der Gestaltung von Schulentwicklungsprozessen zur Verbesserung der Schuleffektivität bleibt die Frage nach der Rolle der Bildungspolitik trotz der, theoretisch über die konstruktivistische Systemtheorie begründeten und durch die Organisationsforschung empirisch belegten, zentralen Rolle der Prozesse in der Einzelschule (vgl. Dederling 2016: 53) von entscheidender Bedeutung. Hierbei zeigt sich, dass die im Rahmen der Schuleffektivitätsforschung identifizierten Variablen zur Erklärung besserer Performanz im Sinne durchschnittlicher Schülerleistungen im Bereich des Kontextes, Inputs, Prozesses und daraus resultierend Outputs (vgl. Rolff 2017: 137ff.; Scheerens 2000: 52ff.) direkt oder indirekt über die Gestaltung der Systemumwelt beeinflusst werden können. Die Entwicklung hin zu Ansätzen der Bildungsgovernance (vgl. Altrichter et al. 2007a; Altrichter/Maag Merki 2016a; Dederling 2016) rückt dabei den Fokus zunehmend weg von einer singulären Betrachtung des Staates in Form von Regierungen und Ministerialbürokratie hin zu einer Analyse komplexer Netzwerkinteraktionen zwischen staatlichen und privaten Akteuren. Zur Kompensation des im Eingangszitat von Fullan diagnostizierten Versagens staatlicher Akteure kommt dabei der Rationalisierung von Entscheidungen über die Bereitstellung und Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnis und der Evidenzbasierung als Steuerungsmodell eine besondere Bedeutung zu (vgl. van Ackeren et al. 2016b: 34f.; Dederling 2016: 53f.).¹

Diese Fokussierung lässt sich dabei nicht nur für die wissenschaftliche Diskussion im Rahmen der Governance-Forschung diagnostizieren, sondern findet sich exemplarisch auch in der bildungspolitischen Kommunikation in Baden-Württemberg als Reaktion auf das schlechte Abschneiden beim IQB-Bildungstrend 2016 (Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen 2017)², in dessen Rahmen in zahlreichen öffentlichen Diskursen der Landesregierung und insbesondere des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport die Bedeutung der wissenschaftlichen Erkenntnis für geplante Steuerungsmaßnahmen in Form bildungspolitischer Reformen herausgestellt wurde (vgl. Landesregierung Baden-Württemberg 2017; Ministerium für Kultus, Jugend und

¹ Die Rolle der Evidenzbasierung für Governance allgemein wird auch in aktuellen Forschungsprojekten der OECD unterstrichen. Vgl. Fazekas/Burns (2012).

² Sowohl im Vergleich zu 2011 als auch zu anderen Bundesländern wurde im Rahmen der Outputdiagnostik eine signifikante Verschlechterung in den Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik in der Grundschule nachgewiesen. Vgl. Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (2017).

Sport 2017b, 2017c, 2018a, 2018b). Diese öffentlichen Diskussionen wurden von der Einsetzung eines wissenschaftlichen Beirates (Ministerium für Kultus, Jugend und Sport 2018a) und dem Kabinettsbeschluss zur Gründung des Institutes für Bildungsanalysen (Ministerium für Kultus, Jugend und Sport 2018b) begleitet, was zunächst die Vermutung einer Rationalisierung der Governance in diesem Bereich suggeriert. Die Kombination aus Irritation als Grundlage für einen tiefgreifenden Policy-Wandel³ und öffentlicher Betonung einer Orientierung an Rationalisierung machen Baden-Württemberg damit zu einem geeigneten Fallbeispiel zur Überprüfung der Wirkungsmechanismen stärkerer Evidenzbasierung. Gleichzeitig diagnostiziert Dederling in einer aktuellen Analyse des Forschungsstandes zur Rationalisierung über Evidenzbasierung als neuem Steuerungsmodell (vgl. Dederling 2016) zahlreiche theoretische und empirische Defizite, weil sich trotz öffentlicher Betonung der Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnis und entsprechender Einzelmaßnahmen sowohl umfassend andere Beweggründe und Wirkungsmechanismen wie „politisch-taktische Intensionen“ (ebd.: 69) aufzeigen lassen als auch eine systematische Betrachtung von Akteuren jenseits der offiziellen Entscheidungsträger⁴ fast vollständig ausbleibt (vgl. ebd.: 68f.).

Die vorliegende Arbeit folgt der Logik des Governance-Ansatzes mit Blick auf die „Wirkungshoffnung“ (ebd.: 56) auf Verbesserung der Schuleffektivität durch eine Stärkung wissenschaftlicher Expertise im Entscheidungsprozess, die aktuell nur wissenschaftstheoretisch begründbar und nicht empirisch belegt⁵ ist, und setzt an der zuvor skizzierten Forschungslücke an, wobei zwei zentrale Ziele verfolgt werden:

1. Im Zentrum steht die Frage nach der Interaktion von wissenschaftlicher Evidenz und politischer Steuerung und damit die Synthese eines Modells zur Identifikation wesentlicher Einflussfaktoren auf die Bildungspolitik unter Berücksichtigung des Einflusses wissenschaftlicher Erkenntnis als Rationalisierungsressource für die unterschiedlichen Akteure, ihre Machtressourcen und Einflusskanäle.
2. Dieses Modell wird anschließend exemplarisch zur Bestimmung dieser Einflussfaktoren auf die institutionelle Neubestimmung der Evidenzbasierung über zwei Institutionen der Bildungsforschung in Baden-Württemberg angewendet, um die Frage zu beantworten, inwiefern sich darin eine Rationalisierung als Reaktion auf Defizite der Outputleistung feststellen lässt.

³ Siehe hierzu auch Annahmen der Punctuated-Equilibrium-Theorie. Beyer et al. (2013).

⁴ Neben neutralen Formen wird im Folgenden jeweils die männliche Schreibweise verwendet, wo ebenso die weiblich Form verwendet werden könnte. Dies geschieht aus Gründen der Lesbarkeit und Kürze und schließt die weibliche Form jeweils mit ein.

⁵ Die Defizite in der Möglichkeit des empirischen Belegs folgen wiederum schon aus der bisher fehlenden Modellbildung selbst, die Grundlage für eine weitere Erforschung in diesem Bereich sein kann. Vgl. hierzu auch Kapitel 4.

Hierfür werden im Theorieteil, nach einer Definition zentraler Begriffe, der Bestimmung des Einflusses von Bildungspolitik auf die Schuleffektivität und der Skizzierung des Mehrebenensystems als grundlegendem Rahmen der Governance-Perspektive (2.1), über eine Auseinandersetzung mit theoretischen Überlegungen der Policy- und Implementationsforschung wesentliche Einflussfaktoren auf politisches Steuerungsverhalten identifiziert (2.2) und in ein Modell zur Bestimmung der Einflussfaktoren auf bildungspolitische Schulreformen überführt (2.3.), in dessen Anschluss die spezifischen Akteurskategorien des Schulsystems aus den Wirkungsmechanismen konstruiert werden (2.4). In der darauffolgenden Analyse sollen nach einer methodischen Diskussion (3.1) und der vorangestellten Anwendung des Analysemodells auf die institutionellen Rahmenbedingungen in Baden-Württemberg (3.2) mit der Neugründung des Instituts für Bildungsanalysen und des Zentrums für Schulqualität und Lehrerbildung zentrale bildungspolitische Schulreform in Baden-Württemberg daraufhin untersucht werden, welche zentralen Einflussfaktoren bestimmend sind und inwieweit sich hierbei eine Verschiebung in Richtung einer Stärkung wissenschaftlicher Evidenz nachweisen lässt. Ausgehend von der Analyse werden im abschließenden Fazit sowohl das Modell als auch die Ergebnisse der exemplarischen Anwendung als Beantwortungsmuster zu den Forschungsfragen kritisch reflektiert, weitergehende Untersuchungsgegenstände abgeleitet und grundsätzliche Implikationen für eine rationalisierende Strukturierung der Einflussfaktoren auf die Bildungspolitik diskutiert (4.).

2. Theoretischer Rahmen und Forschungsstand: Einflussfaktoren im Bereich der Schulgovernance

Obwohl wie skizziert in Einzelfallstudien und mit einem Fokus auf Selbstreports der offiziellen Entscheidungsakteure Ansätze einer Erforschung von Einflussfaktoren auf bildungspolitische Entscheidungen und ihrer Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse vorliegen, fehlt es aktuell sowohl für eine Systematisierung des Forschungsfeldes als auch für die Überprüfung der Hypothese des kausalen Zusammenhangs von Evidenzbasierung und Schuleffektivität an einer theoretischen Modellbildung, die sowohl Akteure als auch deren Interaktion in Governance-Netzwerken im Mehrebenensystem im Bereich der Bildungspolitik umfassend erfassbar macht. Im Folgenden wird daher sowohl der Gegenstandsbereich näher definiert als auch ein entsprechendes Modell aus Policy-Theorien und Implementationsforschung abgeleitet.

2.1. *Begriffsbestimmung, grundsätzliche Zusammenhänge und Verortung in der Governance-Perspektive*

Die Grundfrage der Interaktion von Bildungspolitik und Auswirkungen auf die Schuleffektivität lässt sich dabei in die Diskussion um Fragen der Steuerung des Schulwesens einordnen, wie sie sich in der Governance-Literatur aus dem Scheitern klassischer Ansätze der Bildungsplanung entwickelt hat (vgl. Altrichter/Maag Merki 2016b: 2f.). Dabei stellten sich Reformprozesse als „komplexe Konstellationen individueller und korporativer Akteure mit je eigenen Interessen und Einflusspotenzialen“ (Schimank 2009: 233) heraus, wobei die zunächst teilweise diagnostizierte Gestaltungsstagnation, gerade als Folge des PISA-Schocks im Jahr 2001, eine deutliche Erhöhung des Reformdrucks erzeugt und Fragen nach den Möglichkeiten der Steuerung in den Mittelpunkt von Reformdebatten gestellt hat (vgl. Altrichter/Maag Merki 2016b: 3). An dieser Stelle wird nach einer Begriffsbestimmung zunächst der grundsätzliche Zusammenhang von Bildungspolitik und Schuleffektivität dargestellt und eine Definition des Forschungshintergrundes über eine Klärung der Governance-Perspektive auf das Mehrebenensystem und seine Akteure erfolgen, von der ausgehend sich die Auswahl wesentlicher Theoriestränge zur Bestimmung der Einflussfaktoren begründen lässt.

2.1.1. *Bestimmung zentraler Begriffe*

Die grundlegendste Klärung des Gegenstandsbereiches dieser Arbeit erfolgt über die Begriffe der Bildung und des assoziierten Politikfeldes der Bildungspolitik sowie des Bereiches der Bildungsforschung im Wissenschaftssystem. Begriffshistorisch und in Debatten um alternative Begrifflichkeiten hat sich dabei gezeigt, dass die Kontroversen um die Frage, was in Abgrenzung von Bildung und Erziehung und im Spannungsfeld der Ermöglichung personaler Individualität und äußerer Sachzwänge Kernbestand der Bildung sein soll, wesentlich auch auf die Frage der Erforschung der Effektivität dieses Tätigkeitbereiches ausstrahlen. Während im Zuge der Betonung von Standortfragen im Rahmen der Globalisierung und Output-Messungen wie den PISA-Studien - mit ihrem Fokus auf Kriterien ökonomischer Effizienz - eine Abkehr von der humboldtschen Betonung der Mündigkeit und Abgrenzung der Bildung von Partikular- und Berufsinteressen verstärkt wird (vgl. Hepp 2011: 13ff.), ist für die theoretische Reflexion bildungspolitischer Reformen ein normativer Kernbestand demokratischer Ordnung von Bedeutung, der einer übermäßigen Reduktion der Perspektive entgegenwirkt und gleichzeitig auch die Grenzen reiner Outputfokussierung im Bereich der Empirie

verdeutlicht.⁶ Als Kernbestand lässt sich unter Bildung dabei, durchaus anschlussfähig an den international kompatibleren Begriff der *Education*⁷, eine „prozesshafte Ermöglichung der Selbstkonstruktion des Menschen angesichts der Herausforderungen unserer Welt“ (ebd.: 20) als Bürgerrecht verstehen, die den aufklärerischen Wert der Mündigkeit mit dem Erwerb von Selbstlernkompetenz verbindet, die es dem Adressaten der Bildung erlaubt, „die komplexen Herausforderungen durch die moderne Lebenswelt zu meistern“ (ebd.). In dieser Masterarbeit wird der Fokus dabei auf den schulischen Teilbereich der Ermöglichung dieses Prozesses gelegt und Bildung als Schulbildung verstanden. Obwohl die grundsätzlichen theoretischen Ableitungen der Policy- und Implementationsforschung aufgrund ihrer konzeptionellen Orientierung an Politikfeldern im Allgemeinen auf andere Einzelaspekte und auch auf das Gesamtsystem übertragbar sind, machen die formalen Einschränkungen der Masterarbeit eine Beschränkung insbesondere im Bereich der Akteure notwendig, wodurch die Einordnungsdimensionen und Akteurskategorien des Modells, nicht jedoch die konkrete Akteursauswahl, auf andere Bildungsbereiche direkt übertragbar sind.⁸

Während auch der Begriff der Bildungspolitik, der sich erst seit den sechziger Jahren im allgemeinen Sprachgebrauch nachweisen lässt, das Bildungssystem und seine Teilbereiche inklusive der privaten Bildungsträger zum Gegenstand hat (vgl. Hepp 2011: 21), wird er in dieser Arbeit entsprechend der Einschränkungen im Bereich der Bildungsdefinition ebenfalls auf den Schulsektor beschränkt und Schulreformen als institutionalisierte Veränderung innerhalb dieses Sektors definiert. Dabei lässt sich mit Rückgriff auf die Vetospielertheorie (vgl. Ganghof/Schulze 2015) die weite Definition der Bildungspolitik als „die Gesamtheit der Entscheidungen, Handlungen, Handlungsprogramme und Regelungen, die von öffentlichen oder privaten Organisationen getroffen werden, um die Bedingungen für das Gelingen von Lernprozessen inhaltlich, organisatorisch und ressourcenmäßig zu gestalten“ (Schmid/Schuhen 2018: 498) insofern präzisieren und damit für die Modellbildung nutzbar machen, als die Analyse auf Akteure mit Vetomacht oder präferenzveränderndem Einfluss auf diese Akteure beschränkt wird. Eine Besinnung auf den zuvor strukturierten Bildungsbegriff zeigt gleichzeitig die Anforderungen an Bildungspolitik auf, sich nicht auf die Entwicklung einzelner Indikatoren von Kompetenzen in singulären Fachbereichen zu beschränken,

⁶ Hepp verdeutlicht das Problem anhand der weitgehenden Exklusion gesellschaftlich-ethischer Fächer aus internationalen Vergleichsstudien und liefert damit wertvolle Hinweise für eine Konzeption empirischer Studien zur Messung der Schuleffektivität allgemein. Vgl. Hepp (2011: 20f.).

⁷ Für den deutschen Begriff der Bildung findet sich gerade in Abgrenzung zur Erziehung kein äquivalenter Begriff im Englischen, der die Bedeutungsdimensionen vollständig subsumiert.

⁸ Entsprechende Strategien der Erweiterung werden in Kapitel 4 diskutiert.

sondern einen Blick auf umfassende Bildungsermöglichung zu behalten und auch die Bildungsforschung muss entsprechend anspruchsvolle Konzeptionen zumindest anstreben (vgl. Hepp 2011: 20ff.). Während die Beschränkung im Bereich der Bildungsdefinition vor allem den Rahmenbedingungen der Arbeit folgt, ergibt sie sich für empirische Analysen des Politikfeldes auch aus dem Zuschnitt der Abteilungen in den Ministerien, der Auswahl an relevanten Akteuren und Wirkungsmechanismen sowie der wissenschaftlichen Diskussionen selbst, weshalb breitere Forschungssettings in anderen Systembereichen ebenfalls als Teilsystemstudien zu konzipieren sein dürften. Letztlich wird hier Bildungsforschung funktional als jener Bereich des Wissenschafts-systems definiert, der „wissenschaftliche Informationen [ausarbeitet], die eine rationale Begründung bildungspraktischer und bildungspolitischer Entscheidungen ermöglich[en]“ (Tippelt/Schmidt-Hertha 2018a: 2) und auf jene Bereiche beschränkt, die über die Aufnahme der entsprechenden Evidenz in das Steuerungshandeln der relevanten Akteure wirkt, wobei wissenschaftliche Akteure selbst ebenfalls eine so definierte Vetomacht entfalten können. Während diese Definition wesentlich zur Effizienz der empirischen Ermittlung der Rationalisierungspotentiale beiträgt, muss beachtet werden, dass dabei die große Anzahl solcher Erkenntnisse und Diskussionsstränge der, in den letzten Jahrzehnten stark expandierten und differenzierten, Bildungsforschung (vgl. Tippelt/Schmidt-Hertha 2018b) nicht berücksichtigt werden, die keine Auswirkung auf die Rationalisierung von Akteuren der Bildungspolitik haben, gleichzeitig aber signifikantes Rationalisierungspotenzial darstellen.

In dieser Arbeit werden Einflussfaktoren und ihr Rationalisierungspotenzial ins Zentrum der wissenschaftlichen Auseinandersetzung gestellt. Dabei werden diese als komplexe gesellschaftliche Konstrukte verstanden, die neben einzelnen und kollektiven Akteuren im Sinne einer weiten Definition von Vetospielern (vgl. Ganghof/Schulze 2015: 114ff.) auch deren Machtressourcen und Einflussmechanismen beinhalten. Zur Vermeidung einer Reduktion auf formale Entscheidungsträger und damit eine verzerrende Komplexitätsreduktion wird die Vetomacht über die eigentliche Möglichkeit zur Blockade einer Entscheidung auf die Einflussnahme auf solche Entscheidungsträger mit absoluter Vetomacht erweitert und auf einem Kontinuum von der Äußerung des Partikularinteresses bis zum institutionell gesicherten Vetorecht verstanden. Dadurch können ganz im Sinne des Governance-Ansatzes (vgl. Dederling 2016: 53ff.) auch solche Akteure im Rahmen der Einflussfaktoren analysiert werden, die indirekten Einfluss ausüben und die in der bisherigen Forschung weitgehend ausgeblendet werden (vgl. ebd. 68f.). Im Rahmen der Einflussmechanismen werden darüber hinaus die Interaktionsmuster in Relation zu anderen Akteuren und mit Blick auf die Evidenz-

basierung auch deren Verarbeitungs- und Umsetzungsprozesse berücksichtigt werden, um einer Illusion linearer beziehungsweise instrumenteller Zusammenhänge in diesem Bereich entgegenzuwirken.

Neben den Einflussfaktoren wird hier nach dem Ausmaß an Rationalisierungspotential und damit nach der Tiefe von Wirkungslogiken gefragt, die dem Anspruch der Evidenzbasierung folgen, deren Konstitution insbesondere in der aktuellen deutschsprachigen bildungspolitischen aber auch bildungswissenschaftlichen Diskussion besondere Aufmerksamkeit gelten muss. Im Sinne einer Rationalisierungsressource, die eine Steigerung der Schuleffektivität verspricht, muss dabei eine Abgrenzung von einer datengetriebenen Bildungspolitik im Sinne einer weiten Auslegung des steuerungstheoretischen Paradigmas erfolgen, indem an die Evidenzbasierung der Anspruch der Nutzung von in der Bildungsforschung durch kausal-analytische Metastudien generiertem Kausalwissen gestellt wird (vgl. Bellmann 2016: 147ff.). Es ist mit Blick auf diese notwendige Voraussetzung der Realisierung der positiven Effekte für das Gesamtsystem für 2016 von Bellmann festgestellt worden, dass „in Deutschland die Infrastruktur von Evidenzbasierung in Politik und Praxis noch fehlt“ (ebd.: 149). Auf der einen Seite können zwar dem stattdessen zunehmend etablierten Bildungsmonitoring, das die Organisationen der Datenproduktion in Deutschland und auch die Diskussion des Steuerungsmodells in der Governance-Theorie⁹ aktuell dominiert und das einer kybernetischen Steuerungslogik über Soll-Größen und des Feedbacks folgt (vgl. ebd.: 149ff.), ebenfalls positive Effekte auf selbstregulierte Systeme zugesprochen werden. Dabei wird deskriptives Wissen als Grundlage von Ursachenanalysen bereitgestellt und durch Akteure vor Ort, beispielsweise Lehrkräfte, basierend auf diesen Daten im Nachhinein eine Überprüfung der Wirksamkeit von Maßnahmen durchgeführt, was sich auch in Darstellungen der OECD als wirkungsvolles Steuerungshandeln findet: „The construction and publication of performance measures alone might provide [...] incentives to school principals and teachers“ (OECD 2008: 36). Auf der anderen Seite ist für die Modellbildung, empirische Forschung und insbesondere für das Steuerungshandeln allerdings bereits im Rahmen der begrifflichen Klärung der Befund entscheidend, dass hierbei der Anspruch wissenschaftlicher Rationalisierung von Entscheidungen im Sinne der Fragestellung nicht hinreichend erfüllt und Akteuren etwas abverlangt wird, „was sie in einer methodisch kontrollierten Weise nicht leisten können und das in der empirischen Bildungsforschung bislang selbst nicht hinreichend geleistet wurde“ (Bellmann 2016: 158). Die Bedeutung wissenschaftlicher Methodik, der

⁹ Siehe hierzu auch die aktuelle Diskussion bei Bellmann (2016).

Überführung von Daten über Hypothesen und Theorien in tatsächliche Evidenz und damit die hohen Ansprüche an die Überprüfung der Aussagekraft und Interpretation von Daten ist entsprechend also explizit Funktion des Wissenschaftssystems und kann im Sinne tatsächlicher Evidenz mit Blick auf Aussagen oder Vermutungen zu Steuerungshandeln auch nur von diesem System geleistet werden (vgl. Bromme et al. 2016: 131f.). Dieser Logik folgend wird Rationalisierung hier als Evidenzbasierung im engeren Sinne und damit als die Bereitstellung von Erklärungs- und Handlungswissen verstanden, die über eine Beschränkung auf deskriptive Output-Daten als „Steuerung durch Information“ (Bellmann 2016: 155) hinausgeht und somit in der Messung der Rationalisierung ein Kontinuum von fehlender wissenschaftlicher Rückbindung über eine rein datengetriebene bis hin zu einer wirklich evidenzbasierten Bildungspolitik konstruiert.

Gleichzeitig muss von der Bedeutung wissenschaftlicher Evidenzbildung ausgehend die Tiefe der wissenschaftlichen Durchdringung von Einflussfaktoren daher auch über die Intensität der „strukturellen Kopplung von Wissenschafts- und Politiksystem“ (ebd.: 149) qualitativ bestimmt werden, in der eine dauerhafte und über alle Entscheidungsbereiche institutionalisierte Anbindung der Evidenzbasierung, Bellmann spricht hier unter anderem von der „dauerhaften Etablierung eines intermediären, zwischen Politik und Wissenschaft angesiedelten Systems der Evidenzproduktion und -kommunikation“, stärkere Rationalisierungspotenziale entfalten kann als eine punktuelle Intervention in einzelnen Problembereichen zu spezifischen Zeitpunkten, wie sie sich im Rahmen klassischer Politikberatung findet.¹⁰

2.1.2. Zusammenhang von Bildungspolitik und Schuleffektivität

Bereits im Rahmen der Begriffsdefinition wird die Komplexität der intersystemischen Vernetzung des Schulsystems, dessen Erforschung und der darauf basierenden politischen Steuerung deutlich. Während die Wirkung der Evidenzbasierung wie skizziert erst ausgehend von der theoretischen Modellbildung ermittelbar ist, soll an dieser Stelle die grundsätzliche Kopplung von politischem System und Bildungssystem über den Teilbereich der Schuleffektivitätsforschung skizziert werden, um eine Grundlage für die Einschätzung der Bedeutung des Steuerungshandelns für den Lernerfolg der Schüler als ultimativem Bezugspunkt des Schulsystems zu schaffen und Einsichten in die Wirkungsmechanismen an den Kopplungspunkten zu gewinnen. Dabei kann Schuleffektivität im Gegensatz zur sehr allgemeinen Definition über die generelle Herstellung wünschenswerter Ergebnisse (vgl. Bischof 2017: 18) im Sinne eines Value-added-

¹⁰ Die hier von Bellmann (2016: 149) skizzierte notwendige Voraussetzung für die Einordnung als Evidenzbasierung über eine Unterscheidung von Politikberatung ist logisch in der Verabsolutierung nicht nachvollziehbar und wird daher hier als Qualitäts- und nicht Ausschlusskriterium verwendet.

Ansatzes als eine Verbesserung des Ergebnisses des Gesamtzusammenhanges der Bildung in Relation zu anderen Schulen gesehen werden, das hier als Outcome nicht auf die unmittelbare Outputkomponente beschränkt wird (vgl. ebd.: 19).¹¹ Grundsätzlich kann mit Blick auf die Ursprünge der Policy- und Governance-Forschung nach der Reichweite politischer Führung (vgl. Holtmann 2008: 7ff.) und damit danach gefragt werden, ob Schulpolitik überhaupt eine Rolle bei der Erklärung der Schuleffektivität spielt (vgl. Wissinger 2007). Während die schulinterne Governance direkt auf die Schuleffektivitätsforschung als Vorläufer zurückgreifen und ihre Wirkungserwartung begründen kann (vgl. ebd.: 105), muss diese für den Zusammenhang zur schulexternen Schulpolitik aufgrund theoretischer und empirischer Forschungslücken logisch begründet werden. Ausgangspunkt können hierbei die von Rolff (vgl. Rolff 2017: 135ff.) zusammengefassten und im Scheerens-Modell (vgl. Scheerens 2000) kategorisierten, wesentlichen Variablen zur Erklärung effektiver Schulen sein, die sich jeweils exemplarisch an die Wirkungsmechanismen bildungspolitischen Steuerungshandelns ankoppeln lassen.

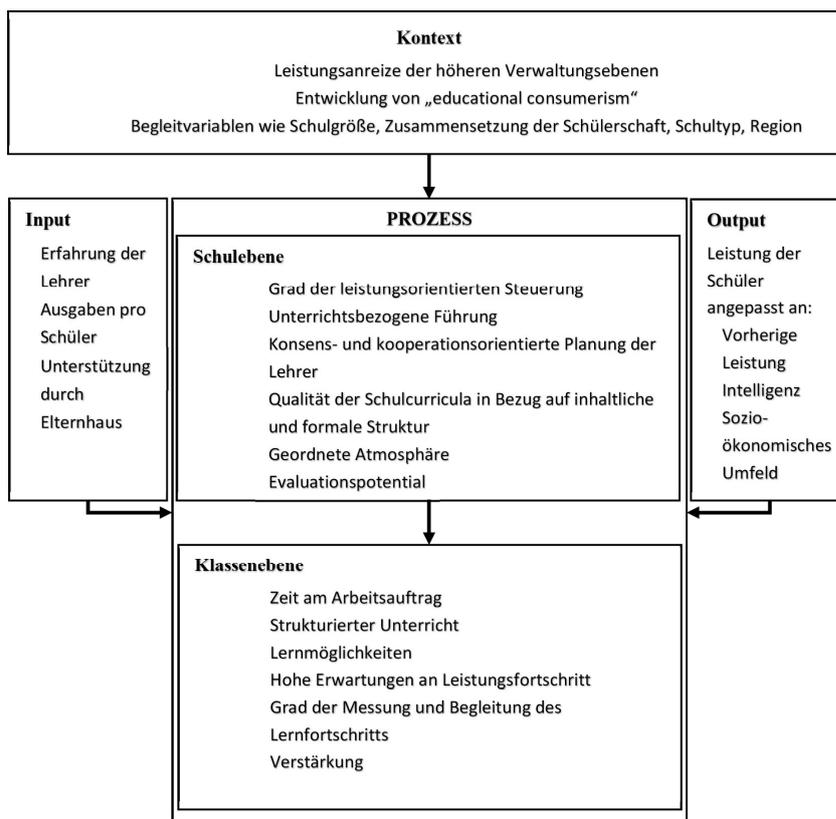


Abbildung 1: Das Scheerens-Modell (nach Scheerens 2000: 54)

¹¹ Der Ansatz der Berücksichtigung unterschiedlicher Eingangsvoraussetzungen sorgt nicht nur für einen faireren Vergleich zwischen Schulen, sondern auch für eine höhere Validität der Aussagen über die Zusammenhänge von erklärenden Variablen und Outcome. Vgl. Bischof (2017: 19). Zur Kurzfristigkeit des Outputs und Mittel- und Langfristigkeit des Outcomes siehe auch Keller (2014: 50ff.).

Während sich dabei insgesamt zeigt, „dass die Faktoren auf Unterrichtsebene den größeren Einfluss auf das Lernen der Schülerinnen und Schüler nehmen als Faktoren der schulischen Umwelt“ (Rolf 2017: 136),¹² lassen sich indirekte Wirkungen auf Input-, Prozess-, Kontext- und daraus resultierend Outputfaktoren begründen. Während die Auswirkungen einer rein quantitativen Erhöhung der Ressourcen auf der Input-Ebene gerade in Industrienationen eher gering sind (vgl. Scheerens 2000: 70), lassen sich zahlreiche qualitative Einflüsse im Bereich der Lehrerfort- und -weiterbildung als qualitative Input-Faktoren aufzeigen, auf deren Gestaltung bildungspolitisches Steuerungshandeln wesentlich einwirkt. Dieser Bereich beeinflusst darüber hinaus wieder indirekt Prozessvariablen auf Schul- und Unterrichtsebene, indem das Wissen um die Bedeutung dieser Variablen, im Sinne der Evidenzbasierung, über entsprechende Personalentwicklung auf Schulebene verfügbar gemacht werden kann, was wiederum auf die Outputvariablen wirkt. Deutlich direkter lassen sich Wirkungen über legislative Prozesse auf die Kontextvariablen wie Leistungsanregung im administrativen Bereich oder die Strukturierung des Schulsystems inklusive der Schulgrößen, Schülerpopulation und Lenkungsprozesse aufzeigen, die allerdings geringere Wirkungen auf die Schuleffektivität haben (vgl. Rolf 2017: 136).

Keller kommt in seiner Untersuchung der Auswirkungen der Bildungspolitik auf den Erfolg der Transition in die Ausbildungsbereiche nach der Sekundarstufe I als einem möglichen Outcome ebenfalls zu dem Schluss, dass sich bildungspolitisches Steuerungshandeln trotz komplexer Wechselwirkungen in verschiedenen Formen auf die Schuleffektivität in diesem Sinne auswirkt (vgl. Keller 2014: 315ff.).¹³ Auch die großen Schulleistungsvergleichsstudien haben mit Blick auf die heterogenen Steuerungsformen der Schulsysteme im Sinne von Educational Governance „die Perspektive in den Vordergrund gerückt, dass [diese] mitverantwortlich für die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen sein könnten“ (van Ackeren et al. 2016b: 30). Im Rahmen der Analyse der Educational Governance kann insgesamt ein, wenn auch häufig indirekter, Einfluss der Schulpolitik auf die Schuleffektivität nachgewiesen werden und Rolf zeigt an konkreten Beispielen wie der Bereitstellung von mehrdimensionalen Leistungsdaten, der Etablierung von Unterstützungssystemen und allgemein der Förderung des Aufbaus von Entwicklungskapazität auf, dass Formen positiven bildungspolitischen Steuerungshandelns nachgewiesen werden konnten, sofern diese angebunden an die Erkenntnisse der Bildungsforschung und damit evidenzbasiert

¹² Siehe hierzu auch die Darstellung proximaler und distaler Faktoren bei Bischof (2017: 23ff.).

¹³ In diesem Rahmen weist er auch auf die weitere Komplexitätserhöhung durch den Einfluss anderer Funktionssysteme auf die Schuleffektivität hin. Vgl. Keller (2014: 319ff.).

umgesetzt wurden (vgl. Rolff 2017: 141ff.). Die systematischste Analyse zur Kopplung von Politik und Bildung liegt aktuell wohl mit Anells Studie zum Zusammenhang politischer Wahlentscheidung und Bildungsausgaben vor (vgl. Ansell 2013) und obwohl hierbei in der Schuleffektivitätsforschung in diesem Bereich eher geringe, indirekte und langfristige Auswirkungen diagnostiziert werden, können mit Effekten auf die demokratische Qualität, Ausprägung der Ungleichheit und langfristige ökonomische Entwicklungen fundamentale Rückwirkungen auf das Gesellschaftssystem selbst belegt werden (vgl. ebd.: 223ff.), welche wiederum die Bedeutung eines Verständnisses der Einflussfaktoren unterstreichen.

2.1.3. Governance-Perspektive und Mehrebenensysteme

Nachdem zentrale Begriffe geklärt und der grundlegende Zusammenhang von Bildungspolitik und dem Lernen der Schüler skizziert wurde, wird hier vor der theoretischen Modellkonzeption die Perspektive dieser Arbeit im Kontext der Governance-Forschung verortet und damit spezifisch auf die Bedeutung der Beschränkung „institutionell basierter politischer Führung“ (Holtmann 2008: 7) und der Berücksichtigung des Charakters von Mehrebenensystemen hingewiesen werden. Dabei lässt sich der Startpunkt einer systematischen Diskussion der Educational Governance im deutschsprachigen Raum, die letztlich Erkenntnisse der Schulentwicklungsforschung an Grundfragen eingeschränkter Steuerungsmöglichkeiten und neuer Steuerungsmodi bindet, vor allem in den Auseinandersetzungen bei Altrichter (vgl. Altrichter et al. 2007a) verorten, in der an Governance-Ansätze aus anderen Disziplinen, insbesondere den Arbeiten im Bereich der Politikwissenschaft (vgl. Benz 2004; Heinelt et al. 2002; König 2008; Schimank 2007; Schuppert 2006), angeknüpft wird. Während dabei in verschiedenen Teildisziplinen, ausgehend von dem Befund der eingeschränkten hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten über Top-Down-Ansätze, der Fokus auf die Bereiche Akteurskonstellation, Mehrebenensysteme und Handlungskoordination gelegt und durch seine Offenheit die disziplinübergreifende Diskussion von Forschungsergebnissen befördert wird (vgl. Altrichter et al. 2007b: 11) und obwohl das Konzept damit nach wie vor „Konjunktur“ (Dose 2013: 53) hat, läuft seine Verwendung dabei auch Gefahr, sein Erklärungspotenzial an der Beliebigkeit der Begriffsverwendung aufzureiben, weshalb hier eine Klärung der Perspektive erfolgt.

Ausgangspunkt sind dabei die politikwissenschaftlichen Diagnosen zur Ausweitung nicht-hierarchischer Verhandlungsnetzwerke durch eine Reduktion der Trennung von Staat und Gesellschaft in entwickelten Industrienationen mit ihren ausdifferenzierten Verbändesystemen auf der einen und Prozessen der Denationalisierung im Rahmen der Globalisierung auf der anderen Seite. Diese gehen mit einer Entgrenzung und

„Inkongruenz von Problemwirkungs- Problementstehungs- und Problemlösungsraum“ (ebd.: 55) einher und erhöhen damit sowohl die Komplexität der Akteurskonstellation als auch die Anforderungen an die Handlungskoordination deutlich (vgl. ebd. 54ff.). Bereits mit ersten Begriffsdefinitionen im Rahmen des internationalen Expertengremiums „Commission on Global Governance“ wurde Mitte der 1990er Jahre die Tatsache in den Mittelpunkt der Analyse gestellt, dass Governance sowohl institutionalisierte Aspekte von Herrschaftssystemen als auch informelle Institutionen und Regelungssysteme sowie die darin handelnden Akteure in komplexen Konstellationengefügen berücksichtigen muss (vgl. van Ackeren et al. 2016b: 31). Zeitgleich zur Komplexitätssteigerung in solchen Arenen diagnostiziert Zürn eine Krise der über Wahlen hergestellten Legitimation und der damit assoziierter Institutionen, während Akteure, denen eine hohe Expertise und effektive Problemlösung zugesprochen wird, an Zuspruch gewinnen (vgl. Zürn 2011: 611ff.). Vor diesem Hintergrund werden die Perspektiven auf Akteure jenseits von Regierungen erweitert, Nichtregierungsorganisationen und inter- und supranationale Verhandlungsarenen in die Analyse politischer Prozesse aufgenommen, Koordinations- und Machtfragen in Mehrebenensystemen diskutiert und nicht zuletzt Fragen nach neuen Formen der Legitimation gestellt, die über die klassische Demokratieforschung hinausgehen (vgl. Dose 2013: 57). Damit umschreibt der Begriff der Governance in Abgrenzung zu Government im Rahmen veränderter Handlungsvoraussetzungen „neue Formen gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Regulierung, Koordination und Steuerung in Staat, öffentlicher Verwaltung, Drittem Sektor und privater Wirtschaft, in denen meistens staatliche und private Akteure zusammenwirken“ (Holtmann 2008: 12), denen eine auf Regierungen, Parlamente und traditionelle politische Parteien reduzierte Forschungskonzeption nicht mehr gerecht werden kann.

Der Begriff der Educational Governance wird hierbei in zweierlei Hinsicht anschlussfähig, da er von den skizzierten komplexen Steuerungsanforderungen der politischen Governance allgemein ausgehen und so interdisziplinär verwendet werden kann, gleichzeitig aber auch an die internationale Verwendung der Perspektive zum Beispiel im Rahmen international agierender Organisationen mit Bildungsbezug, wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), anknüpfen kann (vgl. van Ackeren et al. 2016b: 29). Ausgehend von der politikwissenschaftlichen Verwendung fokussiert die Governance-Perspektive dabei auf eine Ausweitung der Analyse relevanter Akteure und ihrer Interaktionsmuster, wobei die Bedeutung staatlicher Akteure nicht reduziert, aber deren Einfluss auf die Handlungskoordination erweitert und in Wechselwirkung mit allen Akteuren betrachtet wird, „die für Bildung

Verantwortung tragen oder ihre Ergebnisse nutzen“ (ebd.: 31).¹⁴ Zentrale Fragen der Educational Governance sind damit solche nach der Möglichkeit und Zuständigkeit der Setzung von legitimen Zielen in Mehrebenensystemen, die von den vielfältigen Akteuren als solche auch verfolgt werden, Fragen nach der Möglichkeit der Handlungskoordination im Sinne von Steuerungshandeln sowie Implementationsstrategien und letztlich der Rechenschaftslegung (vgl. ebd.: 35). Dabei sind alle diese Fragen eng verknüpft mit den Überlegungen der Diskussion um die Verfügbarmachung von Wissen und damit der Evidenzbasierung als wissenschaftlicher Grundlage von Steuerungshandeln diverser Akteure, die sowohl in internationalen Organisationen als auch in der wissenschaftlichen Diskussion eine zentrale Rolle spielt (vgl. ebd.: 34f.). Es ist dabei allerdings analog zu den Überlegungen in der Begriffsdefinition der Rationalisierung in dieser Studie festzustellen, dass bisherige Ansätze der Governance-Perspektive (Altrichter et al. 2007a; Altrichter/Kemethofer 2015; Fazekas/Burns 2012; van Ackeren et al. 2016b) eine Unterscheidung von Daten- und Evidenzbasierung vollständig vermissen lassen und somit die postulierten Wirkungsmechanismen innerhalb der Literatur zur Educational Governance weder theoretisch nachvollziehbar erklärt noch empirisch überprüft worden sind.

Die vorliegende Arbeit setzt daher bei den Grundannahmen und Analysekatoren der Governance-Perspektive an, indem Akteurskonstellationen im Mehrebenensystem und die Logiken der Handlungskoordination zwischen diesen Akteuren Grundlage für die Entwicklung eines Modells zur Bestimmung wesentlicher Einflussfaktoren auf bildungspolitische Entscheidungen werden. Dabei soll die Akteursauswahl über die Grenzen formaler Institutionen erweitert und zentral die Logik der Evidenzbasierung als Rationalisierungspotenzial im Sinne ihres Einflusses auf die Handlungskoordination analysierbar gemacht werden.

2.2. Theorie und Empirie zu Einflussfaktoren im politischen System

Trotz der essentiellen Impulse der Governance-Forschung für die Analyse von politischen Prozessen lässt sie nur eine sehr allgemeine Perspektive auf die Akteursauswahl und Interaktionsmechanismen zu und auf ihr basierende Analysen laufen Gefahr, über die Beliebigkeit der Definitionen wesentliche Wirkungsmechanismen nicht oder verzerrend zu erfassen. Daher sollen, unter Rückbesinnung auf die Ursprünge der Konzeption der Governance, solche Theorien der Policy-Forschung mit den

¹⁴ Der im Rahmen der Governance-Perspektive ebenfalls etablierte normative Ansatz einer Good Governance betont die Bedeutung der Partizipation wichtiger gesellschaftlicher Gruppen, Transparenz und Rechenschaftslegung. Obwohl er für eine Modellierung des Analysemodells nicht instruktiv ist, kann er im Rahmen einer Entwicklung normativer Ableitungen wichtige Impulse liefern. Für einen Überblick über aktuelle Ansätze einer Good Educational Governance siehe van Ackeren et al. (2016b: 32ff.).

Annahmen zur Steuerung in komplexen Arenen zusammengeführt werden, die im Bereich der Analyse von Politikfeldern zentrale Kategorien für die Modellbildung sowohl im Bereich der Akteursauswahl als auch deren Interaktionsmechanismen bieten. Dafür werden im Folgenden der Akteurszentrierte Institutionalismus (AZI), die Vetospielertheorie, Theorien zur Parteiendifferenz, zu Interessengruppen, zur Ministerialbürokratie, Diskurse zur Mediendemokratie, Analysen zur Möglichkeit des Einflusses wissenschaftlicher Akteure und letztlich Erkenntnisse der Implementationsforschung zusammengeführt, damit davon ausgehend die spezifischen Akteure der Bildungspolitik und deren Interaktionsmuster bestimmt werden können.

2.2.1. *Akteurszentrierter Institutionalismus*

Ausgangspunkt der theoretischen Modellbildung ist hier der Akteurszentrierte Institutionalismus (AZI), der als Analyserahmen für das komplexe „Zusammenwirken von politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren“ (Treib 2015: 277) im Kernbereich der Anforderungen an das hier zu konzipierende Modell liegt und damit an wesentlichen Fragestellungen der Governance-Forschung ansetzt und dessen Konzeption nicht zufällig in den gleichen Zeitrahmen der Ausbreitung derselben liegt (vgl. Mayntz/Scharpf 1995). Die Kombination der Betrachtung von Institutionen und darin handelnden Akteuren entfaltet dabei ein „Kontinuum von aggregierten Akteuren bis zu korporativen Akteuren“ (Petring 2007: 421) und lenkt den Blick auf die Art der Akteure, deren Stellung zueinander und die Institutionen (vgl. ebd.), die Handlungsabläufe strukturieren und sowohl formal rechtliche als auch soziale, allgemein beachtete Normen beinhalten (vgl. Treib 2015: 278). Dabei werden Institutionen nicht nur als handlungsbeschränkende Regelungen betrachtet, sondern ihnen wird auch Einfluss auf die „interne Organisation und Handlungsfähigkeit, die Präferenzen und die Wahrnehmung von Akteuren“ (ebd.: 279) und damit auf die Präferenzbildung und die Interaktionen in komplexen Kontexten zugeschrieben.

Hier betrachtet der AZI zur Reduktion der Komplexität und Modellierung von Entscheidungssituationen keine Einzelpersonen, sondern geht von aggregierten Interessen innerhalb mehr oder weniger einheitlich handelnder Akteure aus, so dass die Akteursauswahl auf eine „überschaubare Anzahl von Menschen, die als Repräsentanten kollektiver oder korporativer Akteure auftreten“ (ebd.: 281) reduziert werden kann.¹⁵ Das zentrale Kriterium der Analyse ist dabei deren Fähigkeit zu kollektivem und

¹⁵ Während diese Einschränkung wesentlich zur Effizienz der Analyse politischer Entscheidungsprozesse beigetragen hat, erweist sich die qualitative Einordnung ausgehend von dieser Prämisse in Einzelsituationen als schwierig, wenn beispielsweise Ministerpräsidenten in einer Verhandlungssituation als Repräsentanten der Landesregierung oder der zugehörigen Partei auftreten können. Vgl. Treib (2015: 281).

strategischem Handeln, wobei hier die Stärke über der Abhängigkeit von den Mitgliedern und der Übereinstimmung der Ziele der Mitglieder sowie die Verfügbarkeit kollektivierter Handlungsressourcen wie Sekretariaten oder Aushandlungsformen und Mehrheitsentscheidungen als Handlungsmodi definiert wird (vgl. ebd.: 280f.). So ergibt sich zwischen einfachen Koalitionen und korporativen Akteuren ein Kontinuum der Einflussstärke, wobei korporative Akteure mit gemeinsamen Strategien unabhängig von den Mitgliedern und mit hierarchischer Weisungsbefugnis einer institutionalisierten Führung als stärkste kollektive Akteure definiert werden, zu denen Mayntz und Scharpf auch Ministerien und Behörden zählen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 50f.). Daraus lassen sich wesentliche Kategorien für die Messung der Einflussstärke von Einflussfaktoren ableiten, die vom Grad der internen Organisation kollektiver Willensbildung, der Bestellung von hierarchischem Führungspersonal, den internen Entscheidungsregeln zur Definition von Zielen und Strategien und der Größe und Macht der Leitung abhängen (vgl. Treib 2015: 281). Bei der Betrachtung der Handlungsmodi spielen darüber hinaus Präferenzen und die davon abgeleiteten erwartbaren Handlungen eine zentrale Rolle. Hierbei gehen Mayntz und Scharpf von einem starken Einfluss des institutionellen Rahmens auf die vier entscheidenden Dimensionen des institutionellen Eigeninteresses nach Fortbestand, Wachstum und Autonomie, normativen Rollenerwartungen im Sinne von Zielen der Akteure, die wiederum institutionell als Erwartungen weitgehend vorgegeben sind, Identitäten als entscheidende Variable für die Erklärung von Entscheidungen bei Konflikten und letztlich der Interaktionsorientierung aus (vgl. Treib 2015: 282f.). Bei der Möglichkeit einer Auswahl zwischen individuellen, solidarischen, wettbewerbsorientierten, altruistischen und feindschaftlichen Interaktionsmustern geht der AZI in der Regel von individualistischen, solidarischen oder kompetitiven Handlungsmustern aus, wobei individualistisches Handeln in Abwesenheit von vertrauensfördernden Institutionen als Standardannahme verwendet wird (vgl. ebd.: 283).

Neben den Implikationen für die Analyse von Akteuren ergibt sich deren Einflussstärke und Auswirkung auf das Gemeinwohl und die Verteilungsgerechtigkeit aus den Akteurskonstellationen, die der AZI über die Anzahl, Präferenzen und Strategieoptionen der beteiligten Akteure spieltheoretisch modelliert und in die vier Interaktionsformen des einseitigen Handelns, der Verhandlung, der Mehrheitsentscheidung und der hierarchischen Steuerung unterteilt (vgl. Petring 2007: 422f.). Diese Interaktionsformen bilden sich wiederum in institutionellen Umfeldern aus, die diese stellenweise determinieren und so theoretisch bestimmbare Ergebnisse wahrscheinlicher machen. Demnach führt die weitgehende Abwesenheit von Institutionen zu einseitigem Handeln und reduziert die Wohlfahrt, während Verhandlungen in allen institutionellen

Umgebungen möglich sind und insbesondere in institutionellen Umgebungen wohlfahrtsmaximierende Entscheidungen wahrscheinlicher werden, wobei dieser Interaktionstyp bei Verteilungsfragen reformvermeidend wirkt und gerade bei einer hohen Anzahl an Akteuren mit signifikanten Transaktionskosten verbunden ist (vgl. ebd.). Generell wird ein Absenken der Transaktionskosten durch Konsensentscheidungen und einen Akteur mit Agenda-Macht beziehungsweise Mehrheitsentscheidungen erwartet, wobei gerade letztere mit Kosten im Bereich des Legitimationsbedarfs verbunden sind, da die „Mehrheit [...] Entscheidungen treffen kann, die eine Minderheit benachteilig[en]“ (ebd.: 423), was wiederum in Mehrheitsdemokratien vom Parteienwettbewerb verhindert wird. Der besondere Mehrwert des Ansatzes liegt nun in der Unterscheidung zwischen formal-institutionellen Strukturen und tatsächlich verwendeten Interaktionsmechanismen, die wiederum wesentlich auf die Einflussstärke wirken, wenn beispielsweise konsensorientierte Verhandlungen unter institutionellen Möglichkeiten hierarchischer Steuerung verwendet werden (vgl. Treib 2015: 290f.). In der empirischen Anwendung konnte dabei gerade für staatsnahe Arenen der dominante Interaktionstyp der Politiknetzwerke mit privaten und staatlichen Akteuren und dem Modus der Verhandlung unter den formal-institutionellen Bedingungen hierarchischer Steuerung nachgewiesen werden, dem Mayntz und Scharpf unter dem Begriff „Verhandeln im Schatten der Hierarchie“ besonders großes Problemlösungspotenzial attestieren (vgl. Treib 2015: 294). Für eine solche hierarchische Steuerung wird neben dem notwendigen Sanktionspotential aber eben die Verfügbarkeit von Wissen, im Sinne dieser Arbeit von Rationalisierungsressourcen wie der Evidenzbasierung, als anspruchsvolle und notwendige Voraussetzung definiert (vgl. Petring 2007: 423). Damit ergeben sich aus den theoretischen Überlegungen des AZI nicht nur wesentliche Kategorien für die eigentliche Akteursanalyse mit dem Grad formaler und informeller institutioneller Rahmenbedingungen des Umfeldes der Bildungspolitik und der Betrachtung der konkreten Interaktionsformen, für die der Typ des Verhandeln unter hierarchischen Bedingungen als Standardmodell angenommen werden kann, sondern über diese Interaktionsformen auch für die potenzielle Wirkung auf die Dimensionen der Einflussstärke dieser Einflussfaktoren.

Für die Methodik wesentlich ist darüber hinaus die Annahme des AZI, dass die Wahrnehmung sowie das Wissen und Nichtwissen von, als begrenzt rational definierten, Akteuren innerhalb spezifischer Politikfelder durch Wiederholung von Interaktionen ähnlich ist und durch die Analyse von öffentlichen Kommunikationsprozessen nachvollziehbar wird, die somit neben der Betrachtung des institutionellen Rahmens den wesentlichen Forschungsgegenstand darstellen (vgl. Treib 2015: 282).

2.2.2. *Vetospülertheorie und Vetopunkte*

Während dem AZI besondere Bedeutung in der Analyse politischer Entscheidungssituationen zukommt und er die geringe Verallgemeinerungsfähigkeit überkomplexer Modell ebenso vermeidet wie eine übermäßige Verzerrung durch Vereinfachung, sind stellenweise Ergänzungen nötig, um sowohl die interne Struktur von Akteuren und deren ideologische Distanz als auch deren Einflussstärke im politischen System genauer bestimmen zu können (vgl. Petring 2007: 424). Genau in diesen Lücken liefert die Vetospülertheorie wichtige Ergänzungen und stellt neben einem ausdifferenzierten Set an Annahmen über Akteure auch Kategorien zur Strukturierung und Modellierung von Policy-Prozessen zur Verfügung (vgl. Blank 2012: 8). Aufgrund der zunehmenden Überlappung der Theoriestränge (vgl. Ganghof/Schulze 2015: 113) werden dabei Vetopunkte in diesem Ansatz ebenfalls berücksichtigt.

Die Anknüpfungsmöglichkeiten zum AZI ergeben sich dabei an der gemeinsamen Funktionszuschreibung mit Blick auf die Institutionen, die auch in der Vetospülertheorie als wesentliche Einflussgrößen auf den politischen Prozess begriffen werden und mit Präferenzen in Wechselwirkung stehen. Während im AZI allerdings Machtressourcen aus formalen und informalen Institutionen abgeleitet werden, fokussiert die Vetospülertheorie nach Tsebelis auf „die Macht, Vetos einzulegen, sowie die Macht, die Entscheidungsgegenstände festzulegen (Agenda-Macht)“ (ebd.: 114). Im engeren Sinne der Theorie findet dabei eine Beschränkung auf solche Akteure statt, deren Zustimmung im Rahmen einer einstimmigen Entscheidung aller Vetospüler vonnöten ist, wobei sie sich im Rahmen der ursprünglichen Konzeption durch vollständige Informationen und konsequent ideologisches Verhalten auszeichnen und sowohl in Form individueller als auch kollektiver Akteure auftreten können: „Veto players are individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo“ (Tsebelis 2002: 19). Die Theorie leitet über die Auseinandersetzung von Pareto-Menge und Gewinnmenge Aussagen zum Potenzial für einen Policy-Wandel ab, das mit steigender Anzahl an Vetospüelern, sofern diese nicht im Einstimmigkeitskern¹⁶ der bereits interagierenden Vetospüler liegen, einer abnehmenden ideologischen Nähe bzw. Kongruenz der Vetospüler in Relation zueinander und einer größeren internen Kohärenz beziehungsweise Kohäsion der Vetospüler, die jedoch in der Praxis der Policy-Forschung deutlich schwerer zu ermitteln ist, abnimmt. Hierbei können Akteure mit der Macht zur Bestimmung der Agenda die eigenen ideologischen Idealvorstellungen eher umsetzen als andere Vetospüler (vgl. Blank 2012: 7; Ganghof/Schulze 2015: 116f.;

¹⁶ Siehe für eine umfassendere Darstellung der Absorptionsregel auch Ganghof/Schulze (2015: 114ff.).

Kiesow 2015: 51f.). Neben den vom Vetorecht und der Agenda-Macht abgeleiteten Aussagen zur Einflussstärke von Akteuren, sind solche zur Akteursauswahl für diese Arbeit instruktiv, die sich nach Tsebelis in institutionelle und parteiliche Vetospieler unterscheiden lassen. Während erstere sich aus formal-institutionellen Settings wie der Verfassung ergeben und beispielsweise im Bundestag und Bundesrat identifiziert werden können, bilden sich parteiliche Akteure innerhalb dieser Vetospieler aus und lassen sich beispielhaft in den Fraktionen einer Regierungskoalition identifizieren (vgl. Ganghof/Schulze 2015: 118).

Eine entscheidende Erweiterung der Akteursperspektive findet im Rahmen der Grundannahmen zur Bedeutung von Vetomacht durch Studien zu Vetopunkten statt, indem sie Akteuren mit Einfluss auf die Präferenzen von Vetospielern größere Beachtung schenken, die bei Tsebelis in der Regel nicht berücksichtigt werden (vgl. Tsebelis 2002: 81)¹⁷ und die für die Anbindung an die Governance-Perspektive entscheidend sind. Neben Interessengruppen sind dabei auch Oppositionsparteien von Interesse, über deren Einbindung nicht zuletzt auch eine Ausweitung der exklusiven Berücksichtigung der Ideologie auf Bereiche des Machterhaltes über strategische Erwägungen der Wiederwahl konstruiert werden kann (vgl. Kiesow 2015: 53).¹⁸ Dabei ist jedoch die Differenzierung des Vetospielerbegriffes nötig und es kann im Anschluss an die Forschungsliteratur zwischen direkten und indirekten Vetospielern unterschieden werden, wobei sich letztere durch einen Einfluss auf die Präferenzbildung und Abwesenheit eines Vetorechts im engeren Sinne auszeichnen (vgl. Blank 2012: 10).

Dabei beschränkt sich die Analyse nicht auf die Anzahl an Vetospielern, sondern im Rahmen von Vetopunkt-Ansätzen wurden auch Studien zur Einflussstärke vorgelegt und hierbei Korrelationen zu Faktoren des politischen System nachgewiesen, laut denen in föderalen parlamentarischen Systemen mit Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen der höchste Einfluss von Interessengruppen zu diagnostizieren ist, während sich unitarische parlamentarische Systeme mit Verhältniswahl, aufgrund anderer Bestimmungsfaktoren für den Machterhalt wie der Koalitionsfähigkeit, eher durch einen besonders geringen Einfluss auszeichnen (vgl. Ganghof/Schulze 2015: 128f.). Es zeigt sich folglich, dass für die Analyse von Einflussfaktoren neben Fragen der Anzahl, Kongruenz und Kohäsion der Vetospieler und Akteure mit Einfluss auf deren Präferenzen auch institutionelle Regeln beachtet werden müssen. Beispielhaft lassen sich in Anlehnung an Lijphart (vgl.

¹⁷ Auf die Möglichkeit und Notwendigkeit dieser Erweiterung in vergleichenden Analyse wurde auch von Tsebelis selbst hingewiesen. Vgl. Blank (2012: 9).

¹⁸ Es ist nicht nachvollziehbar und wird logisch nicht konsistent begründet, dass Kiesow hier trotz expliziter Diskussion der Defizite im Bereich der Identifikation von relevanten Akteuren selbst wieder der entsprechenden Beschränkung folgt. Siehe dazu seine Darstellungen in Kiesow (2015: 52ff.).

Lijphart 2012: 3ff.) dabei Faktoren wie disproportionale Wahlsysteme (vs. proportionale), Zweiparteiensysteme (vs. Vielparteiensysteme), Einparteienregierungen (vs. Koalitionsregierungen), Exekutivdominanz (vs. Legislativdominanz), pluralistische Interessengruppensysteme (vs. Korporatismus), unitarische Systeme (vs. föderale), Einkammersysteme (vs. Zweikammersystemen), flexible Verfassungen (vs. rigide), legislative Letztentscheidung (vs. weitgehendem Judicial Review) und exekutiv kontrollierte Zentralbanken (vs. Zentralbankautonomie) als reduzierend auf die Anzahl an Vetospielern und damit reformfördernd auswirken. Die dabei vorhandene Komplexität der Identifikation von relevanten Akteuren in Abweichung von starren institutionellen Determinanten zeigt sich nicht zuletzt beispielhaft in der Tatsache, dass sich zuletzt ein zunehmender Trend der Trennung der Macht nicht nur zwischen Exekutive und Legislative, sondern über die Besetzung von Kabinettspositionen innerhalb von Koalitionsregierungen abzeichnet, wobei wiederum die Amtsinhaber und zugehörige kollektive Akteure wesentliche Vetomacht entfalten (vgl. Kiesow 2015: 53), was in der theoretischen Modellierung einer „Zerlegung des mehrdimensionalen Policy-Raums in getrennte Einzel-Dimensionen gleichkommt“ (vgl. Ganghof/Schulze 2015: 122).

Darüber hinaus muss unter Rückgriff auf Wagschal (1999b) das Akteursspektrum noch insofern erweitert werden, als auch solche Akteure zu beachten sind, welche die Verantwortung für die Umsetzung einer Entscheidung haben und damit zwar nicht de jure, durchaus aber de facto, in diesem Prozess ein Veto einlegen beziehungsweise die Präferenzkonstellation nachträglich oder durch die bloße Tatsache der späteren Umsetzungsverantwortung verändern können (vgl. Wagschal 1999b: 232). Dieser Aspekt begründet zum einen die Betrachtung der Ministerialbürokratie, der Schulaufsicht und der Einzelschulen¹⁹ selbst als Teil der Modellierung, macht zum anderen aber auch die Notwendigkeit der Aufnahme der Implementationsforschung deutlich. Abschließend lässt sich von Wagschal auch das Maß an Wettbewerbs- und Konfliktorientierung als Analysekategorie für die Einflussstärke ableiten, da er kompetitiven Vetospielern im Gegensatz zu konsensualen eine höhere Vetomacht zuschreibt, wodurch im Umkehrschluss Koalitionsparteien oder korporatistisch angebundene Interessengruppen eine geringere Einflussstärke über ein potentiell Veto entfalten (vgl. Wagschal 1999a: 629). Das Ausmaß dieser Kompetitivität kann über die Betrachtung von Salienzen zusätzlich unterfüttert werden, die Dehling im Rahmen seiner Erweiterung der Vetospielertheorie als „Grad an Wichtigkeit, den ein politischer Akteur (hier: Vetospieler)

¹⁹ Tatsächlich zeigt dieser Aspekt auch die Grenzen der Möglichkeit einer Tiefenanalyse aller relevanten Akteure auf, die ohne erhebliche Unterstützung des Schulsystems selbst auf die exemplarische Betrachtung einzelner Fallbeispiele begrenzt bleiben muss. Teilweise kann dies über die Konstruktion der Dimension der Implementationsstärke im Analysemodell kompensiert werden.

eben dieser Politikdimension zuweist“ (Dehling 2012: 161) definiert. Dabei wird die eindimensionale Betrachtung eines Politikfeldes insofern erweitert, als bei gegebenen Entscheidungsalternativen politikfeldübergreifend Zugeständnisse und höhere konsensuale Interaktionen erwartbar sind, wenn dafür ein Ausgleich in einem anderen Entscheidungsbereich erfolgt. Dies führt potenziell bei Akteuren mit einem kleinen Set an Themenbereichen wie Ministerien, Bürgerinitiativen aber auch Issue-Parteien wie den Grünen zu einer höheren Kompetitivität als bei sehr breit aufgestellten Akteuren (vgl. Dehling 2012: 161f.) und muss folglich in Modell und Analyse berücksichtigt werden.

2.2.3. *Parteien in der Policy-Forschung*

Aus den Theorien der Policy-Forschung lassen sich nicht nur Grundannahmen für die Modellierung des Raumes der Entscheidungsfaktoren und allgemeine Kriterien der Akteursauswahl ableiten, sondern auch wesentliche Rückschlüsse auf konkrete Akteursgruppen ziehen, die für die Modellbildung und Analyse instruktiv sind. Innerhalb des institutionellen Rahmens der verfassungsmäßigen Ordnung lassen sich ausgehend von den Überlegungen des AZI und der Vetospielertheorie dabei mit Parteien, Interessengruppen und Medien Akteure des intermediären Systems ebenso als Einflussfaktoren definieren wie die Implementationssakteure der Ministerialbürokratie, Schulaufsicht und Schulen. Dabei wird deutlich, dass die Analyse des politischen Prozesses immer auch die Organisationsstruktur und Handlungsmotive von Parteien berücksichtigen muss (vgl. Bogdanski 2012: 69), die als kollektive Vetospieler auch bei Tsebelis eine zentrale Rolle spielen (vgl. ebd.: 54f.). Während Ende der 1970er Jahre noch deren grundsätzlicher Einfluss auf die Ergebnisse des politischen Prozesses hinterfragt wurde, stellen sie heute insbesondere unter Ansätzen der Parteiendifferenzthese, und damit der Frage nach der Auswirkung von unterschiedlichen Zusammensetzungen von Regierungsmehrheiten, einen zentralen Untersuchungsgegenstand bei der Erklärung des politischen Prozesses dar (vgl. Wenzelburger 2015: 81). Während sich dabei für Oppositionsparteien nur eine geringe theoretische Betrachtungs- und empirische Forschungsdichte nachweisen lässt (vgl. Seeberg 2013: 89), konzentriert sich die Policy-Forschung auf die Präferenzbildung und Wirkung von Regierungsparteien, denen mit der Wiederwahl und dem Durchsetzen präferierter politischer Entscheidungen zwei wesentliche Ziele zugeschrieben werden (vgl. Wenzelburger 2015: 82). Dabei widerspricht die Rational-Choice-Perspektive auf Parteien der Grundannahme der Vetospielertheorie in der dominanten Zielsetzung, indem sie das Streben nach Wählerstimmen als bedeutendere Zielsetzung begründet und einen Einfluss von Parteien insbesondere in solchen Entscheidungsbereiche identifiziert, in denen eine Verteilung der Präferenzen der Wähler den Wahlsieg von diesen spezifischen

Entscheidungen abhängig machen (vgl. ebd.: 83). Diese einfache Wirkungslogik wurde empirisch durch Studien zu den Folgen von Modernisierungsprozessen auf Cleavage-Strukturen und in deren Folge einem signifikanten Anstieg an Wechselwählern sowie dem „Bedeutungsverlust von Massenintegrationsparteien“ und der abnehmenden Bedeutung sozialer Schichtzugehörigkeit deutlich ausdifferenziert (vgl. Mielke 2013: 179ff.), weshalb für die Analyse der Parteienpräferenz und deren Auswirkung auf die Policy-Ergebnisse eine deutlich differenziertere Betrachtung der Wählerschaft und -struktur sowie den dort vorhandenen Präferenzen und Salienzen notwendig ist (vgl. Wenzelburger 2015: 83f.).

Gleichzeitig kann das Streben nach Wiederwahl in Abhängigkeit von Parteiensystemen zu einer Ausdifferenzierung parteiideologischer Zielsetzungen führen, wobei für Parteien in einem Zweiparteiensystem ein geringeres Interesse an Abgrenzung und Ausdifferenzierung und damit eine höhere Kongruenz erwartet wird, während Parteien in Mehrparteiensystemen eher nach ideologischer Differenzierung streben und damit die Kongruenz reduzieren (vgl. ebd.: 85f.). Darüber hinaus wirken vorausgehende Entscheidungen stabilisierend auf die Präferenzen von Parteien, die somit im historischen Kontext als begrenzt volatil betrachtet werden können (vgl. ebd.). Eine zusätzliche Stärkung der ideologischen Dimension jenseits reiner Wahlkalküle erfolgt über die Annahme, dass Parteipolitiker ideologische Präferenzen von Parteien stabilisieren, da sowohl die Auswahl einer Partei als auch typische Sozialisationsprozesse von Parteiliten zu einer Identifikation mit gewachsenen Parteipräferenzen führen und diese zentralen Einzelakteure gerade in konkreten Entscheidungssituationen mit „einer großen Menge von Informationen unter Unsicherheit und Zeitdruck“ (ebd.: 87) auf diese stabilen Präferenzen zurückgreifen und somit nicht rein nutzenmaximierend handeln. Die Tatsache, dass in der Empirie auch verbreitet Mischtypen der beiden Zielsetzungen diagnostiziert werden, lässt sich zusätzlich über die Dynamik des Einflusses von Parteiprogrammen erklären, denen wiederum ein großer Einfluss auf die Wahlentscheidung der Wähler und Politikpräferenz der Parteien zugeschrieben wird (vgl. Seeberg 2013: 89). Demnach lassen sich die Entstehungsprozesse der Parteiprogramme danach kategorisieren, wie stark Parteiliten diese dominieren und entsprechend an rationaler Stimmmaximierung zur Förderung der Wiederwahl und zum Erlangen von Ämtern ausrichten können, beziehungsweise eher basisdemokratische Entscheidungslogiken eine Ausrichtung an den eher ideologisch geprägten Präferenzen der Mitglieder notwendig machen (vgl. Wenzelburger 2015: 89f.). Dabei darf auch die Einheitlichkeit innerhalb der Parteien im Sinne der Kohäsion nicht als gegeben angenommen und die Analyse auf Funktionsträger reduziert werden, sondern es

müssen zumindest öffentliche Konflikte als Indikatoren für eine geringe Übereinstimmung in einem Politikfeld berücksichtigt werden, die sich auch zwischen unterschiedlichen föderalen Ebenen einer Partei aufspannen können (vgl. Bogdanski 2012: 69f.).

In dem so definierten Präferenzrahmen entscheidet der Parteienwettbewerb essentiell über die Orientierung an ideologischen beziehungsweise stimmmaximierenden Orientierungen der Parteien, der wiederum wesentlich von zwei Faktoren bestimmt wird. Dabei spielt zum einen der Zeitpunkt einer politischen Entscheidung im Zyklus einer Legislaturperiode eine wesentliche Rolle, wobei eine höhere zeitliche Nähe zur nächsten Wahl die Offenheit für unpopuläre Entscheidungen reduziert, auch wenn diese mit den Parteipräferenzen übereinstimmen, und die Phase unmittelbar nach einer Wahl sich durch größere Unabhängigkeit von Wählerpräferenzen auszeichnet (vgl. Wenzelburger 2015: 90). Dieser Zusammenhang wird noch durch institutionelle Rahmenbedingungen verstärkt, welche die Transparenz der Verantwortung erhöhen, indem zum Beispiel über ein Mehrheitswahlrecht ein Zweiparteiensystem wahrscheinlicher und Koalitionsregierungen unwahrscheinlicher werden, wodurch die Zuordnung von Entscheidungen zu Parteien und einzelnen Abgeordneten leichter fällt (vgl. ebd.: 91). Diese Beobachtung lässt sich in einer Weiterentwicklung der theoretischen Annahmen der Parteidifferenzthese auf vier wesentliche Kriterien expandieren, die als Rahmenbedingungen die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Regierungsparteien ihre Präferenzen umsetzen können und damit positiv auf die Stärke des Einflussfaktors wirken (vgl. Kiesow 2015: 35): Eine große ideologische Kongruenz zwischen Koalitionsparteien, ein gesellschaftliches Kräfteverhältnis zugunsten der Regierungsparteien, eine deutliche Parlamentsmehrheit und letztlich eine geringe Anzahl an Vetospielern, „damit auch diese den Handlungsspielraum der Regierung nicht einschränken“ (ebd.).

Eine wesentliche Erweiterung der Betrachtung des Parteieinflusses hat Seeberg vorgelegt, der den wesentlichen Einfluss von Oppositionsparteien, über die reine Vetomacht hinausgehend, insbesondere für die Beeinflussung der politischen Agenda, nachweist (vgl. Seeberg 2013: 89ff.) und damit auch eine Stärkung der Governance-Perspektive auf die Parteiinteraktion vornimmt. Seine Erklärungslogik geht dabei davon aus, dass die Regierungsparteien schon aufgrund der Agenda weitgehend in Richtung der Politikpräferenz der Opposition beeinflusst werden, um einer Politisierung des jeweiligen Themenfeldes und damit einem Einfluss auf die Wiederwahlchancen zu entgehen (vgl. ebd.), was weit über die zuvor auf indirekten Einfluss durch Wahlkampfthemen beziehungsweise kleinere Verschiebungen in der grundsätzlichen ideologischen Ausrichtung durch Fraktionsstärke hinausgeht: „[O]pportunités for the opposition to

influence policy may extend beyond campaigns and be considerably more direct and tangible than what has been considered so far“ (ebd.: 91). Über die bedeutende Erweiterung der Perspektive auf relevante Akteure im politischen Prozess und deren Einflussstärke hinaus zeigt seine Studie auch mögliche Auswirkungen der Konsensorientierung zwischen Regierungskoalition und Opposition auf, da gerade in Mehrparteiensystemen die gegenseitige Abhängigkeit bei einer möglichen zukünftigen Regierungsbildung diese Neigung verstärkt und damit die Kompetitivität potenziell reduziert (vgl. ebd.: 103), was im hier zu konstruierenden Modell insgesamt dämpfend auf die Einflussstärke von Parteien als Akteuren wirken kann, soweit die institutionellen Voraussetzungen im Wahl- und Parteiensystem vorhanden sind.²⁰

Während sich aus diesen Überlegungen wesentliche Rückschlüsse auf die Einflussstärke und ideologische Prägung und somit reduzierte Offenheit für Evidenzbasierung ableiten lassen, müssen auch verschiedene Konstruktoren des Steuerungshandelns zentraler Vetospieler wie Parteien berücksichtigt und in das Modell aufgenommen werden. So können institutionelle Beschränkungen, wie sie sich bereits aus der Vetospielertheorie über die Anzahl an Vetospielern ergeben, aber auch sozioökonomische Einschränkungen wie eingeschränkte finanzpolitische Spielräume, die Struktur des Wirtschaftssystems und damit verbundene Einschränkungen des Wirkungsbereiches politischer Steuerung, vorausgehende Entscheidungen mit beschränkender Wirkung oder internationale Faktoren in Form von Verträgen oder fehlenden Einwirkungsmöglichkeiten, zum Beispiel im Rahmen von Globalisierungsprozessen, die Einflussstärke von Akteuren signifikant beschränken (vgl. Wenzelburger 2015: 91f.). Auch hier wird eine Schnittstelle zu einer erweiterten Vetospielerdefinition deutlich, bei der diese Beschränkungen wiederum in vielfacher Weise einem Veto ähnliche Mechanismen entfalten (vgl. Kiesow 2015: 33).

2.2.4. *Pluralistische und korporatistische Interessengruppentheorie*

Neben den so theoretisch eingeordneten Parteien haben Interessengruppen in ihren unterschiedlichen Ausprägungsformen eine wesentliche Bedeutung für Konzepte der erweiterten Vetospielertheorie, gerade dann, wenn sie über indirekten Einfluss auf Präferenzen direkter Vetospieler erheblich einwirken, in bestimmten Akteurskonstellationen oder im Falle der Beteiligung an der Umsetzung von Policy-Entscheidungen aber auch direkte Vetomacht entfalten können. Als Teil des intermediären Systems vermitteln Interessengruppen außerhalb von Wahlen zwischen Bürgern und politischem

²⁰ Damit werden Studien der Analyse der Einflussfaktoren in der Bildungspolitik nach dem hier konzipierten Modell, zumindest indirekt, auch Ergebnisse mit Blick auf die von Seeberger als eklatant bezeichnete Forschungslücke im Bereich der Parteiendifferenzthese liefern können. Vgl. Seeberg (2013: 102f.).

Entscheidungssystem (vgl. Winter 2010: 115) und können als „Zusammenschluss von natürlichen oder juristischen Personen mit gemeinsamen Interessen zur Verfolgung und Durchsetzung kollektiver Ziele“ (Reutter 2018: 907) definiert werden. Während ihre besondere Bedeutung für einen partizipativen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auch aus ihrer verfassungsrechtlichen Ermöglichung über die Vereinigungsfreiheit (vgl. Bundesrepublik Deutschland: Art. 9) deutlich wird, stellen sie gleichzeitig eine nicht unerhebliche Herausforderung für Fragen des demokratischen Regierens dar und an sie werden im Sinne einer Demokratisierungsressource mit der Berücksichtigung grundlegender Menschenrechte, Offenheit der Machtstruktur, politischer Gleichheit, Transparenz und politischer Effektivität die gleichen Anforderungen gestellt, wie an andere demokratische Akteure (vgl. Winter 2010: 115f.). Dabei lassen sie sich jenseits von demokratiethoretisch-normativen Erwägungen auch systemunabhängig über eine Reihe von theoretischen Strömungen näher beschreiben, die auf das Verhältnis von Staat und Interessengruppen abheben und damit Implikationen für die Akteursauswahl und Einschätzung der Einflussstärke bieten.

Mit dem Konzept des Neopluralismus (Fraenkel 1991) wird dabei eine wesentliche Verortung der Austragung von Interessenkonflikten als notwendigem Bestandteil politischer Systeme vorgenommen, wobei auch hier noch der Fokus auf demokratische Systeme und eine normative Bestimmung der Stabilisierung derselben unter den Bedingungen gesellschaftlicher Differenzierung gelegt wird (vgl. Reutter 2018: 910). Während dabei Probleme der Potenzierung der Machtungleichheit durch organisierte Interessen weitgehend ausgeblendet werden, liegt die Erklärungslogik auf der Feststellung, dass es außerhalb des institutionalisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses relevante Akteure gibt, die wesentlich auf diesen einwirken (vgl. ebd.). Dabei werden diese nicht nur normativ als Korrektiv für die Illusion eines a priori definierbaren Gemeinwohls verstanden, sondern für die Analyse erst sichtbar gemacht, da sie „neben Parteien [als] die entscheidenden Vermittlungsagenturen bei der Transformierung politischen Willens in das zentrale politische Entscheidungssystem“ (Straßner 2006: 78f.) beschrieben werden. Für die Einordnung der Einflussstärke ist dabei die Grundannahme in einem pluralistisch organisierten Einflussbereich bedeutend, dass diese Akteure zwar ihre kollektiven Interessen durchsetzen wollen, gleichzeitig aber keine direkte Macht über andere Interessengruppen entfalten können und somit der konsensuale Interaktionstyp der Verhandlung und Orientierung am Kompromiss typische Handlungsmuster sind (vgl. ebd.: 79).

Komplexer wird die Analyse solcher Akteure, wenn in der Tradition des Neokorporatismus Verbände als integrierte Akteure im staatlichen Steuerungs-

zusammenhang begriffen werden, „die Leistungen bereitstellen, Regierbarkeit garantieren und Akzeptanz für staatliche Herrschaft garantieren“ (Reutter 2018: 910) sollen. Relevant ist dieser integrative Ansatz der Betrachtung von Interessengruppen, jenseits der Wettbewerbsorientierung pluralistischer Ansätze, dabei durch die Machtkonzentration bis hin zur Monopolisierung in einem Politikfeld oder Teilaspekten eines Politikfeldes (vgl. Reichenbachs/Nullmeier 2016: 79). Während dabei aus normativer Perspektive zahlreiche Probleme im Bereich der politischen Gleichheit, Repräsentation und Partizipation entstehen, zeigt die Ableitung aus empirischen Analysen die tatsächlichen Wirkungsmechanismen und Logiken von Interessengruppen auf, die sich gegenseitig potenziell dominieren, Interessen in Kooperation mit staatlichen Akteuren von oben bestimmen und die Verhandlungslogik auf einen exklusiven Bereich von Akteuren beschränken, die damit sehr viel direkter auf Vetospieler einwirken können, beziehungsweise über die Erfüllung traditioneller staatlicher Aufgaben selbst zu direkten Vetospielern werden (vgl. ebd.: 80). Gerade bei intersystemischen Vergleichen kann dabei keineswegs davon ausgegangen werden, dass Staaten selbst die notwendigsten Leistungen für die Gesellschaft vollständig erbringen können, sondern in vielen Fällen bestehen vielfältige Abhängigkeitsverhältnisse bei sachlichen, organisatorischen aber auch informationellen Ressourcen, welche die Machtstellung von in diesen Bereichen korporatistisch angeordneten Interessengruppen signifikant erhöhen (vgl. Patzelt 2014: 25ff.). Politische Akteure können darüber hinaus die Anbindung von Interessengruppen und sonstigen Akteuren, zum Beispiel über deren Integration in Beratungs- und Entscheidungsgremien, schon deshalb suchen, weil diese „Durchsetzungs-, Verhinderungs- oder Deutungsmacht“ (ebd.: 26) haben, also direkte oder indirekte Vetomacht entfalten, die dann über diese Einbindung wiederum verstärkt wird.

Gleichzeitig ist für die Einschätzung der Einflussstärke relevant, dass korporatistische Einbindung wiederum konsensuale Orientierungen und damit eine Schwächung der Vetomacht in Relation zu institutionalisierten Akteuren begründen kann, da die asymmetrische Machtposition zwischen Interessengruppen von solchen Interaktionsmustern abhängen kann. Das Ausmaß der direkten Einwirkung dieser korporatistischen Logiken der Interessengruppenvermittlung auf die Bildungspolitik zeigt sich dabei in empirischen Studien, die für die besonders starke Ausprägung dieser Logiken nicht nur zentralistische, mächtige Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nachweisen, sondern für gesellschaftliche Akteure auch einen besonders großen Einfluss auf Bildungsprogramme (vgl. Reichenbachs/Nullmeier 2016: 97).

Während eine Einordnung in eher pluralistische beziehungsweise korporatistische Dimensionen wichtige Implikationen für die Bestimmung von Interessengruppen als

Einflussfaktoren aufzeigt, muss auch die Logik des Lobbyismus in diesem Rahmen berücksichtigt werden, bei dem durch direkte Einwirkung auf entscheidungszentrale Akteure im politischen Entscheidungssystem Partikularinteressen professionalisiert vertreten werden, womit sich das Konzept noch weiter von normativen Vorstellungen des Interessenpluralismus distanziert, gleichzeitig aber das Potenzial zur Einwirkung auf direkte Vetospieler veranschaulicht (vgl. Reutter 2018: 910f.). Der Grad der Abkopplung von den eigentlichen Interessen wird dabei auch in der Definition des Lobbyisten deutlich, der sich gerade dadurch auszeichnet, dass er „gegenüber den Inhalten neutral zu sein [hat.] Lobbyismus ist eine Dienstleistung, die auf dem Markt angeboten wird“ (Mai 2013: 309). Hier ist auch die Verortung der Einflussnahme für die spätere Analyse relevant, da die Einflussstärke über einen Einfluss auf exekutive Akteure gerade in parlamentarischen, aber sofern möglich auch in autokratischen, Systemen besondere Durchschlagskraft entfaltet und sich somit beobachten lässt, „dass Regierungen und Ministerialapparate noch wichtigere Adressanten von Interessengruppen sind als Parlament und Abgeordnete“ (Patzelt 2014: 15).²¹ Zur Bestimmung der konkreten Einflussstärke von Lobbyisten als professionellen Interessenvertretern werden dabei neben bereits im Rahmen von pluralistischen Interessengruppen diskutierten Aspekten, wie der Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedeutung der vertretenen Interessen, Kohärenz mit den Interessen der Regierungsparteien sowie finanzieller und politischer Kosten der Umsetzung des Interesses, auch persönliche Charakteristika des Vertreters wie seine persönliche, fachliche und politische Nähe zum kontaktierten Akteur sowie seine Glaubwürdigkeit und Integrität angeführt (vgl. Mai 2013: 312).

2.2.5. *Ministerialbürokratie als Steuerungsakteur*

Die Betrachtung traditioneller intermediärer Akteure greift mit Blick auf die Erkenntnisse zur Akteursauswahl und Einflussstärke gerade im Bereich der Bildungspolitik zu kurz, da der Ministerialbürokratie und den ihr untergeordneten Organen ein eigenständiger Einfluss auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess attestiert werden kann.²² Während sich über die Prämisse des Grundgesetzes, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen „und in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ (Bundesrepublik Deutschland: Art. 20.1) werden soll, zeigt auch hier die darin implizierte

²¹ Dabei macht Patzelt ausgehend von empirischen Studien zum Lobbyeinfluss allerdings deutlich, dass gerade finanzstarke Akteure auch in parlamentarischen Systemen sowohl auf die Exekutive als auch Parlamente und dort insbesondere die relevanten Ausschüsse zu wirken versuchen. Vgl. Patzelt (2014: 15f.).

²² Als wie umfassend bedeutsam die Verwaltung dabei in der Analyse politischer Prozesse mittlerweile begriffen wird, sieht man nicht zuletzt daran, dass Patzelt hier die empirische Analysekategorie der Verwaltungskultur als Äquivalent zur politischen Kultur vorschlägt. Vgl. Patzelt (2008: 115ff.).

Kette demokratischer Delegation Unterbrechungen, die sich schon mit Rückgriff auf Max Webers Überlegungen zur Bürokratie theoretisch begründen lassen und empirisch belegt sind (vgl. Schnapp/Willner 2013: 248ff.).

Dabei geht die funktionale Bestimmung der Bürokratie in diesem Sinne davon aus, dass diese Entscheidungen zwar umsetzen, nicht aber selbständig gestalten soll, also eine vorgeordnete, politisch definierte Präferenz nur administriert (vgl. Patzelt 2008: 116), was Max Weber mit seiner Diskussion des höheren Wissens im Bereich von Sach- und Organisationsfragen (vgl. Weber 1972: 854f.) als Illusion identifiziert, weshalb diese Akteure „große Möglichkeiten zur Beeinflussung politischer Entscheidungen haben“ (Schnapp/Willner 2013: 247). In der folgenden Erforschung dieses Einflussfaktors werden eine ganze Reihe von Wirkungsmechanismen der Verselbständigung der Verwaltung identifiziert, die sowohl bei Informationsverlusten als auch der Unmöglichkeit der engen Kontrolle, gerade über Grenzen von Hierarchieebenen hinweg, ansetzen (vgl. ebd.: 248). Über die Prinzipal-Agent-Theorie wird dabei deutlich, dass untere Verwaltungsebenen als Agenten andere Präferenzen als Parlamente und Regierungen als Prinzipal haben und diese durch weniger oder andere Umsetzung durchsetzen können, sofern der institutionelle Rahmen dies zulässt (vgl. ebd.: 249), womit sich hier ähnlich der Interessengruppen direkte Vetomacht entfalten kann. Während die Notwendigkeit der Delegation in komplexen Steuerungszusammenhängen ganz wesentlich aus der Informations- und Kompetenzasymmetrie erwächst, sind diese auch wesentliche Grundlage der Machtressourcen von Verwaltungen, die dadurch sowohl die Agenda und Präferenzen des Prinzipals verändern als auch im Sinne eines „bürokratischen Drifts“ von politischen Vorgaben abweichen können (vgl. ebd.: 250f.). Dabei wird die Entkopplung von politischer Entscheidung und bürokratischer Umsetzung noch dadurch gefördert, dass „Politikereliten und Politikmoden viel rascherem Wechsel unterworfen sind als die Ministerialbeamtenschaft und deren politisch-administrative Selbstverständlichkeiten“ (Patzelt 2008: 116).

Die so definierten Einflussfaktoren lassen sich in ihrer Stärke mit einem Umkehrschluss zu Maßnahmen bestimmen, die zur Kompensation der Eigenständigkeit der Ministerialbürokratie diskutiert werden (vgl. Schnapp/Willner 2013: 251ff.), wobei sie zunimmt, je weniger Spitzenämter politisch neu besetzt werden können, effektive Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten bestehen, je eher standardisierte Karrierepfade und Sozialisationsprozesse einen parallelen, informellen Kommunikationsprozess innerhalb dieser Akteure ermöglichen, je kleiner die Personalressourcen und damit alternativen Informationsquellen des Prinzipals und je stärker Entscheidungsbereiche in ein Mehrebenensystem mit entsprechend komplexeren Hierarchieebenen, die als

Begründungs- und Ausweichbereiche für Abweichungen von Vorgaben genutzt werden können, ausgebildet sind. Auch Implikationen für die Möglichkeit zur Rationalisierung, beziehungsweise Offenheit für wissenschaftliche Evidenz, lassen sich aus der Bestimmung von Verwaltungskulturen ableiten, wenn mit Patzelt davon ausgegangen wird, dass auch bürokratische Akteure über gewachsene Ideologien aus Alltagspraxen, Voraussetzungen, Vorstellungen und Einstellungen verfügen, die zwar ständigen Anpassungsprozessen im Zuge neuer Problemlagen unterworfen sind, gleichzeitig aber die Fähigkeit zur Adaption einschränken und auch das Potenzial für Fehladaptationen erhöhen (vgl. Patzelt 2008: 116f.), was im Rahmen der Analyse des Rationalisierungspotenzials dieser Einflussfaktoren berücksichtigt werden muss.

2.2.6. *Medien als Akteure im politischen Prozess*

Indirekter als die bisher betrachteten Akteure, aber nicht weniger wirkmächtig, lassen sich Medien als Einflussfaktoren bestimmen, die als Teil des intermediären Systems wesentliche Funktionen beim Agenda-Setting, der Information als Grundlage für politische Entscheidungen und der Bereitstellung von Arenen für politische Diskurse erfüllen, womit eine leistungsfähige Infrastruktur der öffentlichen Kommunikation inklusive entsprechender Massenmedien ein wesentliches Kriterium moderner Gesellschaften darstellt (vgl. Pfetsch/Marcinkowski 2009: 11). Mit Blick auf die hier zentrale Frage der Rationalisierung politischer Entscheidung geht die Literatur zu Massenmedien sogar so weit zu diagnostizieren, dass von diesen „Faktenwissen über Personen, Programme, Entscheidungsinhalte und Entscheidungsfolgen generiert“ (ebd.) wird, wodurch sich jenseits der reinen Kommunikation bereits ein wesentlicher Aspekt der Einflussstärke über Selektions- und Anpassungsprozesse der wissenschaftlichen Evidenz zeigt, die tatsächlich auch bei den direkten Vetospielern ankommen und damit Wirkung entfalten kann.

Gleichzeitig beschränken sie die Einflussstärke anderer Akteure in einem Politikfeld, indem sie im Rahmen der Kontrollfunktion die Performanz evaluieren und Verantwortlichkeiten stärken und es lässt sich für „die heutige Medienöffentlichkeit eine historisch einmalige Leistungsfähigkeit“ (ebd.) diagnostizieren. Die Spannbreite der Diskussion dieser Machtressource erstreckt sich von der Möglichkeit zur Skandalisierung als Mittel der Entmachtung politischer Akteure bis hin zu Diagnosen eines Wandels hin zur Telekratie, in der die institutionalisierten Akteure in Wechselbeziehung die Medien aktiv als Führungsinstrument nutzen, indem sie über professionalisierte Kommunikationsprozesse Einfluss sowohl auf die Agenda als auch die Inhalte der öffentlichen Diskussion nehmen (vgl. ebd.: 12).

Aus theoretischer Perspektive lassen sich dabei Medien im Sinne des Neo-Institutionalismus als Teil des politischen Systems selbst betrachten, der politisches Handeln in einen breiteren Kontext stellt und aktiv mitgestaltet und damit selbst zu einem dauerhaften und nicht punktuellen Faktor der Politik wird und der sowohl konsensuale als auch kompetitive Interaktionslogiken erzeugen und verstärken kann (vgl. ebd.: 13). Da dadurch die Handlungskontexte anderer Einflussfaktoren wesentlich strukturiert werden, muss auch die Analyse der Bildungspolitik die Wirkungsmechanismen der Medien als Akteur selbst, in gleichem Maße aber auch die Auswirkungen der Medien auf andere Einflussfaktoren, berücksichtigen. Während die neo-institutionalistische Perspektive hier zunächst keine politischen Motive berücksichtigt, werden diese in einem Großteil der Forschungsliteratur unter dem Begriff der Medialisierung durchaus diagnostiziert und Mazzoleni und Schultz stellen gar einen vollständigen Autonomieverlust der Politik gegenüber den Medien fest (vgl. Mazzoleni/Schulz 1999 In: Pfetsch/Marcinkowski 2009: 15). Auch andere Studien weisen hier nicht nur einen Einfluss auf die politische Agenda, sondern auch aktiv gestaltenden und politisch motivierten Einfluss auf politische Fragestellungen nach, wobei zwischen verschiedenen politischen Systemen unter dem Begriff der Medienkultur eine große Varianz der Einflussfaktoren beobachtet wird (vgl. Schranz/Vonwil 2006: 36ff.). Dabei lassen sich durchgängig Selektions-, Interpretations- und Inszenierungsprozesse als Grundlage für wachsende Interdependenzen zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen feststellen (vgl. Imhof et al. 2006: 16).

Die wachsende Bedeutung dieser Analysedimension wird dabei von der Governance-Forschung selbst betont, die mit ihrer Diagnose einer wachsenden Komplexität von Steuerungshandeln unter den Bedingungen moderner Gesellschaften und Mehrebenensystemen auch auf die Verstärkung der Bedeutung von politischen Kommunikationsprozessen hinweist (vgl. Pfetsch/Marcinkowski 2009: 14). Dabei zeichnet die neo-institutionalistische Perspektive aus, dass sie den Einfluss der Medien auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess als gegebenen Einflussfaktor analysierbar macht, ohne dabei dem Kulturpessimismus normativer Betrachtungsweisen, die ihre Berechtigung an anderer Stelle haben,²³ oder einer verzerrenden Trennungslogik zu folgen, wie sie sich in der funktional differenzierten Betrachtung in einigen Publikationen zur systemtheoretischen Analyse der Medien zeigt (vgl. Schmid-Petri 2012: 19ff.).²⁴

²³ Für eine umfassende Diskussion der normativen Perspektive siehe Pfetsch/Marcinkowski (2009: 14ff.).

²⁴ Die getrennte Betrachtung der Teilsysteme ohne direkte systemische Interaktion über Issues als Kopplungselemente liefert zwar eine gewinnbringende Analyseperspektive auf Policy-Issues, wird der Bedeutung der Medien für moderne Kommunikationsprozesse aber kaum gerecht. Siehe dazu die Darstellung in Schmid-Petri (2012: 19ff.).

Wesentliche Implikationen für die Einschätzung des Einflussfaktors der Medien sind im Rahmen der technologischen Modernisierungsprozesse und der damit einhergehenden Informationsüberladung, „Segmentierung des Publikums, [...] Ungleichverteilung von politischen Ressourcen und politischem Wissen und schließlich [...] Misstrauen“ (Pfetsch/Marcinkowski 2009: 15) gegenüber den Medien aktuell einem rapiden Wandel unterworfen, der noch einer theoretischen Unterfütterung bedarf, allerdings bei der Analyse bereits jetzt qualitativ erfasst und zusammen mit gegebenenfalls beobachtbaren Auswirkungen auch bei der Erklärung von politischen Prozessen und Ergebnissen berücksichtigt werden muss. Diese können als umso stärker angenommen werden, je stärker politische Eliten sich wiederum der Medienlogik im Sinne der Medialisierung anpassen, Realität in diesem Sinne zunehmend von der Medienrealität bestimmt wird (vgl. ebd.: 16) und damit Evidenzbasierung potenziell als Rationalisierungsressource von der Antizipation einer davon abweichenden Medienrealität nicht auf direkte Vetospieler wirken kann. In diesem Sinne müssen bei der Analyse neben allgemeinen Fragen der Einflussstärke und Wechselwirkung von Medien auch die Muster der Kommunikation von Aspekten der wissenschaftlichen Evidenz in bereichsrelevanten Medien überprüft und eventuelle Abweichungen zwischen wissenschaftlicher Realität und Medienrealität aufgezeigt werden, die dann die Evidenz potenziell substituiert. Auf der anderen Seite können bei entsprechender Übereinstimmung der Wahrnehmung auch verstärkende Effekte auf eine Rationalisierung des Steuerungshandelns diagnostiziert werden.

2.2.7. Wissenschaftliche Akteure als direkter Einflussfaktor

Die Feststellung, dass sich „[w]issenschaftliche Politikempfehlungen und Entscheidungen in der Politik [...] oft deutlich“ (Cassel/Thomas 2018: 1) unterscheiden, wirft die Frage nach der Wissenschaft als Einflussfaktor auf, die im Analysemodell neben der Dimension des Rationalisierungspotenzials über wissenschaftliche Evidenz auch als Akteur verortet werden muss, um insbesondere die Einflussstärke solcher Akteure im Sinne der Interaktion mit anderen Akteuren erfassbar zu machen. Das Verhältnis von wissenschaftlichem Wissen und Politik ist einem beschleunigten Wandel in dem Maße unterworfen, in dem die in der Governance-Forschung zentralen Handlungslogiken der Komplexitätssteigerung des Politischen die parlamentarischen Mehrheiten, die Regierungen und die Administration und Verwaltung vor wachsende Herausforderungen stellen, wobei sich sowohl die Adressaten als auch die Themenbereiche an der Schnittstelle der Systeme erweitern (vgl. Falk et al. 2006: 11f.). Hierbei wird auch zunehmend zwischen Politikberatung im Sinne einer Beratung von Politikern und einer solchen im Sinne einer Beratung der Öffentlichkeit über mediale Zugänge unterschieden

(vgl. ebd.: 14). Dabei lässt sich auch eine Verbreiterung der Akteursbasis im Wissenschaftssystem selbst diagnostizieren, deren Analyse über Universitäten und wissenschaftliche Akademien hinaus auf „Forschungszentren, Regierungsbehörden, Industrielaboratorien, Think-Tanks und nicht zuletzt kommerzielle Beratungsbüros“ (ebd.: 12) ausgeweitet werden muss.

In der theoretischen Dimension hat schon Max Weber, ebenfalls im Kontext seiner Überlegungen zur Bürokratie, die Möglichkeit einer Machtverschiebung hin zu wissenschaftlichen Akteuren im Sinne einer Expertokratie beschrieben, die Letztentscheidungskompetenz der politischen Akteure jedoch eingefordert und zeitgleich über die Betrachtung der Wirkungsmechanismen eben dieser Bürokratie negativ eingeschätzt (vgl. Bogner/Menz 2002: 387). Habermas legte mit seiner Unterscheidung in ein dezisionistisches Modell, mit einer klaren Trennung der Systeme in einem Auftragsverhältnis mit Dominanz des politischen Systems, ein technokratisches Modell, mit einer rationalen Eindeutigkeit und damit Dominanz des Wissenschaftssystems, und letztlich einem pragmatischen Modell der politischen Diskussion wissenschaftlich begründeter Handlungsalternativen wesentliche Kategorien für die Einschätzung der jeweils variierenden Einflussstärke wissenschaftlicher Akteure vor (vgl. Glaab 2018: 1088f.). Über die enge Vernetzung von Politik und Wissenschaft haben in der Folge zahlreiche Theoriestränge die Unvermeidbarkeit einer zunehmenden Ausweitung des Einflusses des Wissenschaftssystems auf die Politik begründet, wobei auch reflexive Rückbindungen über die Steuerung der Wissenschaft durch die Politik als ausgleichende Einflussfaktoren beschrieben werden (vgl. Bogner/Menz 2002: 388).²⁵ Dies gilt umso mehr, je stärker die strukturelle Kopplung über finanzielle Mittel, Regulierung und andere Institutionen ausgebildet wird (vgl. Dernbach et al. 2013: 2). Dabei wird zunehmend eine Betrachtung der Institutionalisierung des Experten-Dissenses, einer „Pluralisierung, Uneindeutigkeit und Widersprüchlichkeit des Expertenwissens“ (Bogner/Menz 2002: 390) beobachtet, die im Widerstreit, analog zur Vielfalt der Interessen, als wesentliche Grundlage politischer Legitimation beschrieben wird, gerade wenn man mit Luhmann von der Unmöglichkeit vollständiger Rationalisierung der Unsicherheit in der Moderne ausgeht (vgl. ebd.: 391ff.).

Damit sind die theoretischen Voraussetzungen zur Beschreibung eines Wandels der Wirkungsbeziehungen und damit der Einflussstärke von wissenschaftlichen Akteuren

²⁵ Hier finden sich neben Warnungen vor der Entdemokratisierung über einen zunehmenden Machtgewinn im Politischen auch solche, die eine Marginalisierung der individuellen Freiheit unter den Bedingungen einer vollständigen wissenschaftlichen Definition rationaler Entscheidung erwarten. Vgl. Bogner/Menz (2002: 389f.).

beschrieben, die sowohl eine nachhaltige Komplexitätssteigerung erfahren, bei der es weniger um das reine Einbringen von wissenschaftlichen Erkenntnissen in den politischen Prozess, sondern zunehmend um eine engere systemische Kopplung zwischen Wissenschaftssystem und Politik geht, in deren Rahmen direkt im politischen Prozess eine Begleitung und Optimierung geleistet werden muss (vgl. Falk et al. 2006: 13). Dass hierbei neben der Rationalisierungsdimension auch die Akteursperspektive im Sinne einer Interessengruppe bedeutsam ist, wird deutlich, wenn man die Notwendigkeit der aktiven Umwandlung in für die direkten Vetospieler verständliches Wissen und dessen aktive Vertretung berücksichtigt (vgl. Cassel/Thomas 2018: 2). Darüber hinaus ist die Einflussstärke wissenschaftlicher Akteure in der Interaktion mit direkten Vetospielern, Interessengruppen und den Medien von strategischen Kompetenzen abhängig, wenn Erkenntnisse sprachlich an die Kenntnisse der Adressaten angepasst und in einer Breite multipliziert werden, dass darüber Steuerungshandeln beeinflusst wird und somit solche Akteure ebenfalls ein indirektes Vetorecht erhalten (vgl. ebd.: 3). Die Komplexität der Analyse des Einflussfaktors der wissenschaftlichen Akteure wird noch dadurch erweitert, dass letztlich das Grundverständnis anderer Akteure für die kommunizierten Erkenntnisse im Bildungsbereich auf die Einflussstärke einwirkt (vgl. ebd.). Letztlich ist also immer die komplexe Wechselwirkung der wissenschaftlichen Akteure mit anderen direkten und indirekten Vetospielern zu analysieren, bei denen auch „Aspekte der Verwertbarkeit und Durchsetzbarkeit“ (Glaab 2018: 1089) auf Seiten der wissenschaftlichen Akteure und nicht nur die reine wissenschaftliche Evidenz wesentliche Grundlagen der Handlungslogik sind.

Es ist bei der Analyse darüber hinaus auch zu beachten, dass die begriffliche Trennung bei den Akteuren selbst kaum noch zu identifizieren ist und „zwischen den Begriffen Lobbying, Public Affairs und Politikberatung häufig verloren“ (Falk et al. 2006: 14) geht, alle Akteursgruppen der Beratung oder strategischen Politikbegleitung als potenziell wissenschaftlich wahrgenommen oder zumindest definiert werden. Deshalb muss nicht die Wahrnehmung von wissenschaftlichem Einfluss dieser Akteure, sondern die tatsächliche Verortung eines Prozesses oder von Prozesselementen im wissenschaftlichen Kontext, inklusive einer Berücksichtigung wirtschaftlicher Vernetzung und Abhängigkeiten (vgl. ebd.), entscheidend für die Einordnung sein. Damit wird die Einordnung reflexiv wieder selbst Aufgabe der wissenschaftlichen Akteure, die Transparenz in Bezug auf die Auswirkungen von Policy-Entscheidungen genauso schaffen müssen wie im Bereich von Interessen, die durch wissenschaftlich abgeleitete Vorschläge jeweils spezifisch besonders gefördert werden, womit diese Einflussfaktoren somit letztlich auch Verantwortung dafür tragen, Zielkonflikte wissenschaftlich aufzu-

arbeiten und in den Prozess der Beratung zu integrieren (vgl. Cassel/Thomas 2018: 2), was damit zur Analysedimension der Einordnung als wissenschaftlicher Akteur im engeren Sinne werden muss.²⁶

2.2.8. *Implementationsforschung*

Neben der Identifikation relevanter Akteure und den Dimensionen der Einflussstärke und Rationalisierung, muss im komplexen Mehrebenensystem der Bildungspolitik, die sich vom Einfluss internationaler Organisationen bis zum Handeln in der Einzelschule, genau genommen sogar bis in die Steuerungslogik des einzelnen Lehrers, erstreckt, auch die Implementationsstärke der Einflussfaktoren als Dimension berücksichtigt werden, weshalb hier wesentliche Erkenntnisse der Implementationsforschung in diesem Bereich angeführt werden. Dies gilt umso mehr, als die Analyse aller Einzelschulen als Einflussfaktor und wiederum aller relevanten Einflussfaktoren innerhalb dieser Organisationen aus Gründen der Forschungs-Ökonomie für ein ganzes Schulsystem in der Regel als nicht realisierbar erweisen wird.²⁷ Damit stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen sich die Rationalisierungspotenziale eines einflussstarken Akteurs tatsächlich auf Ebene des Lernens der Schüler als ultimativem Bezugspunkt entfalten können. Dabei zeichnet sich die Implementationsforschung im Bereich der Schulentwicklung durch die Schwerpunkte der curricularen Innovationen und der wissenschaftlichen Begleitung von Modellversuchsprogrammen aus und beschäftigt sich mit „geeigneten Abläufen und Strategien sowie fördernden Bedingungen, um eine Innovation in der Schulpraxis umzusetzen bzw. nachhaltig zu integrieren“ (Goldenbaum 2012: 89).

Während die Modellierung von Phasen und Strategien auf Ebene der Einzelschule wichtige Hinweise für die Umsetzungsplanung im Bereich der Schulentwicklung bieten (vgl. ebd.: 89ff.), sind für diese Arbeit insbesondere Variablen mit Auswirkungen auf den Implementationserfolg relevant. Wesentliche Erkenntnisse werden dabei von Rolff zusammengefasst, der für eine entsprechend effektive Implementation eine möglichst breite Partizipation an den betroffenen Schulen, die parallele Etablierung unterstützender organisatorischer Rahmenbedingungen durch die Verwaltung, vorbereitendes und begleitendes Training sowie die Einbindung insbesondere der Schulleitungen mit ihrer Selektionsfunktion als Voraussetzungen definiert (vgl. Rolff

²⁶ Eine nähere Betrachtung der notwendigen Standards wissenschaftlicher Beratung finden sich unter anderem bei Glaab (2018: 1089). Zur Unmöglichkeit getrennter Betrachtung im Sinne getrennter Funktionssysteme siehe auch Dernbach et al. (2013)

²⁷ Dies sollte in keinem Fall ein entsprechendes Forschungsvorhaben in einem beschränkten, zum Beispiel regional definierten, Setting ausschließen, aus dem wichtige Impulse für die ebenenübergreifenden Interaktionen zwischen Einflussfaktoren gewonnen werden könnten.

2017: 2f.). Für die Nachhaltigkeit von Steuerungshandeln gibt er mit der Variabilität von Beschlüssen bezüglich der Anforderungen lokaler Kontexte ein wesentliches Kriterium vor, was zu detaillierte Vorgaben an gering nachhaltige Implementation bindet (vgl. ebd.). Dass hier die parallel zu einer Reform zu gestaltenden Qualifikationsmaßnahmen ein wesentlicher Faktor für die Implementationsstärke sind, macht dabei auch Goldenbaum schon bei der Betrachtung der Faktoren auf der Ebene der Lehrer deutlich, die sie noch den systemischen Faktoren voranstellt (vgl. Goldenbaum 2012: 104). Im gleichen Kontext wird auch die Schlüsselrolle der Schulleitung als Unterstützungskomponente von Innovationen und wesentlicher Einflussfaktor auf innerschulische Einstellungen und die Akzeptanz begründet, weshalb deren Partizipation bereits im Entscheidungsprozess wesentliche Bedeutung zukommt (vgl. ebd.: 112).

Im Bereich des Schulsystems lassen sich weitere Kriterien ausdifferenzieren, deren Entwicklung von den Einflussfaktoren mitgedacht werden müssen, um die Implementationsstärke des Steuerungshandeln als Folge der jeweiligen Präferenzen zu erhöhen. Dabei spielt die Integration in langfristige Reformmaßnahmen mit dem Aufbau von Unterstützungssystemen, organisatorischen Rahmenbedingungen und die Anknüpfung an allgemein akzeptierte bildungspolitische Zielsetzungen eine zentrale Rolle (vgl. ebd.: 114). Daneben lässt sich ein Zusammenhang von realistischer Zeit- und Ressourcenplanung und Implementationsstärke empirisch nachweisen (vgl. ebd.). Da verschiedene Studien die Illusion linearer Übernahmen von Top-Down-Vorgaben in Schulen widerlegt haben, bekommt die bereits bei Rolff diskutierte Flexibilität für lokale Kontexte besondere Bedeutung, zumal lokales Wissen als wesentliche Implementationsvoraussetzung im Rahmen des zentralistischen Steuerungshandeln in der Regel nicht verfügbar ist (vgl. Holtappels 2013: 53).²⁸

Darüber hinaus können die Dimensionen Druck und Zug als empirisch belegte Triebkräfte der Implementation die Stärke eines Einflussfaktors in diesem Bereich erhöhen, wobei insbesondere die Fähigkeit, rechtlichen oder öffentlichen Druck direkt oder indirekt über andere Akteure zu erzeugen, verstärkend wirken kann (vgl. Pilz 2016: 127). Dabei wird keineswegs die wichtigste Erkenntnis der Implementationsforschung infrage gestellt, dass Top-Down-Ansätze generell weniger effektiv sind als solche, die im Sinne eines Zugs zur Innovation aus den Schulen kommen und die Einzelschule Ebene der Innovationsimplementierung ist (vgl. ebd.: 128f.). Vielmehr muss die Implementationsstärke von Einflussfaktoren genau mit Blick auf die Fähigkeit einer

²⁸ Es muss bei der Erkenntnis der Anpassungsprozesse auch ganz grundsätzlich auf die Grenzen vollständiger Rationalisierung im Sinne wissenschaftlicher Evidenz hingewiesen werden, da eine vollständig zielgenaue und technokratische Umsetzung von Entscheidungen nicht erfolgt. Vgl. Holtappels (2013: 53).

„symbiotischen Implementationsstrategie“ (ebd.: 129) durch Umsetzung der eigenen Präferenzen über die Vernetzung von Politik, Bildungsadministration, Wissenschaft, Gesellschaft und Akteuren der Einzelschule bestimmt werden, wodurch die bereits skizzierten Aspekte der Partizipation und Flexibilität, Bereitstellung von Unterstützungssystemen sowie die Anknüpfung an allgemeine Zielvorstellungen zusätzliche Bestärkung erfahren und damit die Analysekatoren der Implementationsstärke wesentlich definieren.

2.3. Modell zur Bestimmung von Einflussfaktoren auf bildungspolitische Entscheidungen: Analysedimensionen, Kriterien und Ausprägungsgrade

Aus der vorausgegangenen Diskussion theoretischer und empirischer Erkenntnisse lassen sich mit den Dimensionen, Kriterien und Ausprägungsgraden die Analysekatoren eines Modells zur Bestimmung von Einflussfaktoren auf bildungspolitische Schulreformen konstruieren, bevor die besprochenen Akteurskategorien im folgenden Kapitel mit konkreten Akteuren im Kontext des Schulsystems als Anwendungsfelder für dieses Modell ausdifferenziert werden.

Nach den bisherigen Überlegungen können die Dimensionen Rationalisierungspotenzial, Einfluss- und Implementationsstärke als grundlegend für die Analyse identifiziert und über Kriterien mit jeweils fünf Ausprägungsgraden näher definiert werden. Für das Rationalisierungspotenzial ergeben sich die Kriterien der Präferenzoffenheit gegenüber wissenschaftlicher Erkenntnis, der Durchdringung im Sinne der Präsenz dieser Erkenntnisse innerhalb der Einflussfaktoren, der Kopplungsdichte zwischen Wissenschaft und Politik, der Qualität der Evidenzbasierung in Abgrenzung zur reinen Datenbasierung und letztlich dem Einfluss der Evidenz im konkreten Steuerungshandeln. Die Einflussstärke im politischen Prozess ist über die Kriterien institutioneller, sozio-ökonomischer, struktureller, politischer oder internationaler Beschränkungen, strategische kollektive Handlungsfähigkeit inklusive der internen Kohäsion, direkte beziehungsweise indirekte Vetomacht, Agenda-Macht, Kongruenz zu anderen Akteuren und Grad der Kompetitivität im Gegensatz zur Konsensualität bestimmbar. Der Einfluss auf die dritte Dimension der Implementationsstärke ist über die zuvor abgeleiteten Kriterien der Partizipation und Flexibilität für lokale Kontexte, Berücksichtigung von Unterstützungssystemen und Fort- und Weiterbildung sowie realistische Ressourcenplanung bereits im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, die Anschlussfähigkeit an allgemeine Zielvorstellungen, den Grad an symbiotischer Vernetzung und die Fähigkeit zur Herstellung von Druck definiert. Die folgende Tabelle stellt die Dimensionen, Kriterien und Definitionen der Ausprägungsgrade dar.

Tabelle 1: Modell zur Bestimmung von Einflussfaktoren auf bildungspolitische Entscheidungen (eigene Darstellung)

Dimension	Ausprägungsgrade				
	0	1	2	3	4
Kriterien					
Präferenz-offenheit	keine Offenheit für Präferenzänderung bei individualistischem Handeln durch Dominanz institutionellen Eigeninteresses über stabilisierende Identität ohne vertrauensbildende Institutionen	geringe Offenheit für Präferenzänderung bei individualistischem Handeln durch Dominanz institutionellen Eigeninteresses über stabilisierende Identität mit geringer Ausprägung vertrauensbildender Institutionen	teilweise Offenheit für Präferenzänderung unter Bedingungen kompetitiven Handelns durch Balance von institutionellem Eigeninteresse und normativer Rollenerwartung bei teilweise diffuser Identität und mittlerer Ausprägung vertrauensbildender Institutionen	weitgehende Offenheit für Präferenzänderung bei solidaristischem Handeln durch normative Rollenerwartung und stabilisierende Identität sowie hoher Ausprägung vertrauensbildender Institutionen	vollständige Offenheit für Präferenzänderung bei solidaristischem Handeln durch normative Rollenerwartung und stabilisierende Identität und vollständige Integration in vertrauensbildende Institutionen
Durchdringung	kein Wissen über wissenschaftliche Erkenntnisse bei Akteuren	punktuell Wissen über wissenschaftliche Erkenntnisse in einzelnen Entscheidungsbereichen bei relevanten Mitgliedern des Akteurs	Wissen über zentrale Aspekte wissenschaftlicher Erkenntnisse in aktuell zentralen Entscheidungsbereichen bei der Mehrheit der Mitglieder des Akteurs	umfassendes Wissen über wissenschaftliche Erkenntnisse im gesamten Einflussbereich und bei einem Großteil der Mitglieder des Akteurs	umfassendes Wissen über wissenschaftliche Erkenntnisse im gesamten Einflussbereich und bei allen relevanten Mitgliedern des Akteurs
Dichte der Kopplung	keine Kopplung von Wissenschaftssystem und Schulsystem	Kopplung in Einzelfällen ohne Berücksichtigung systemischer Problemstellungen	punktuell und temporäre Kopplung in Einzelfällen über Politikberatung zu systemischen Problemstellungen	festes Kopplung über intermediäre Institutionen von Wissenschafts- und Schulsystem in aktuellen Problembereichen	festes Kopplung über intermediäre Institutionen von Wissenschafts- und Schulsystem in allen Bereichen des Schulsystems
Qualität der Evidenz-basierung	keine Berücksichtigung wissenschaftlicher Evidenz	eigenständige Datenerhebung -aufbereitung und Interpretation durch Schulsystem	Datenerhebung und -aufarbeitung durch Wissenschaftssystem, Interpretation durch Schulsystem	Evidenzbasierung über wissenschaftliche Datenerhebung, -aufarbeitung und Interpretation und Erklärung über Kausalzusammenhänge durch Wissenschaftssystem	Weitgehende Evidenzbasierung über wissenschaftliche Kausalzusammenhänge inklusive Abgleich unterschiedlicher wissenschaftlicher Theorien und Methoden
Steuerung	Steuerungshandeln ohne Rückbindung an wissenschaftliche Evidenz	Steuerungshandeln in wenigen Bereichen und punktuell an wissenschaftliche Evidenz gekoppelt	Steuerungshandeln in der Mehrheit der Entscheidungsbereiche an grundlegende wissenschaftliche Evidenz gekoppelt	Steuerungshandeln in zentralen Bereichen an wissenschaftliche Evidenz gekoppelt	Steuerungshandeln vollständig an wissenschaftliche Evidenz gekoppelt
Rationalisierungspotenzial					

Einflussstärke	
Beschränkungen	<p>vollständige Beschränkung im Steuerungsbereich durch institutionelle, sozio-ökonomische, strukturelle, politische oder internationale Faktoren</p> <p>keine kollektives oder strategisches Handeln und fehlende Kohäsion</p> <p>kein Einfluss auf Präferenzen der institutionalisierten Vetomacht</p> <p>kein Einfluss auf Agenda</p> <p>sehr große Anzahl an Vetoakteuren mit sehr geringer Kongruenz im Steuerungsbereich der Schulpolitik</p> <p>vollständig konsensualer Akteur ohne kompetitive Ausprägung und relevante Salienz im Entscheidungsbereich</p>
Handlungsfähigkeit	<p>starke Beschränkung im gesamten Steuerungsbereich oder in Großteil des Steuerungsbereiches durch institutionelle, sozio-ökonomische, strukturelle, politische oder internationale Faktoren</p> <p>keine kollektiven Handlungsressourcen und weitgehende Abhängigkeit von Partikularinteressen mit geringer Kohäsion</p> <p>geringer Einfluss auf Präferenzen der institutionalisierten Vetomacht über beschränkten Einfluss auf öffentliche Meinung</p> <p>kein Einfluss auf Agenda-Macht</p> <p>sehr große Anzahl an Vetoakteuren mit sehr geringer Kongruenz im Steuerungsbereich der Schulpolitik</p> <p>weitgehend konsensualer Akteur mit hohem Grad institutioneller oder korporatistischer Einbindung und geringer Salienz im Entscheidungsbereich</p>
Vetomacht	<p>mittlere Beschränkung im Steuerungsbereich oder in einzelnen Aspekten des Steuerungsbereiches durch institutionelle, sozio-ökonomische, strukturelle, politische oder internationale Faktoren</p> <p>kollektive Handlungsressourcen und Entscheidungsfindung per Mehrheitsbeschluss mit Abhängigkeit von zentralen Partikularinteressen und mittlerer Kohäsion</p> <p>mittlerer Einfluss auf Präferenzen der institutionalisierten Vetomacht über korporatistische Strukturen oder Potenzial zum Erlangen institutionalisierter Vetomacht</p> <p>mittlerer Einfluss auf Präferenzen von Akteuren mit Agenda-Macht</p> <p>mittlere Anzahl an Vetoakteuren mit moderater Kongruenz im Bereich der Schulpolitik</p> <p>moderat kompetitiver Akteur mit mittlerer institutioneller oder korporatistischer Einbindung und mittlerer Salienz im Entscheidungsbereich</p>
Agenda-Macht	<p>geringe Beschränkung im Steuerungsbereich oder in wenigen Aspekten des Steuerungsbereiches durch institutionelle, sozio-ökonomische, strukturelle, politische oder internationale Faktoren</p> <p>umfassende kollektive Handlungsressourcen und hierarchische Entscheidungsfindung ohne Abhängigkeit von Partikularinteressen und sehr starker Kohäsion</p> <p>starker Einfluss auf Präferenzen der institutionalisierten Vetomacht oder vollständig institutionalisierte Vetomacht mit möglichen negativen Auswirkungen auf zukünftige Settings</p> <p>starker Einfluss auf Präferenzen von Akteuren oder geteilte Agenda-Macht</p> <p>sehr kleine Anzahl an Vetoakteuren mit sehr großer Kongruenz im Bereich der Schulpolitik</p> <p>weitgehend kompetitiver Akteur ohne relevante institutionelle oder korporatistische Einbindung und hoher Salienz im Entscheidungsbereich</p>
Kongruenz	<p>keine Beschränkung im gesamten Steuerungsbereich durch institutionelle, sozio-ökonomische, strukturelle, politische oder internationale Faktoren</p> <p>umfassende kollektive Handlungsressourcen und hierarchische Entscheidungsfindung ohne Abhängigkeit von Partikularinteressen und sehr starker Kohäsion</p> <p>vollständig institutionalisierte Vetomacht ohne negative Auswirkungen auf zukünftige Settings</p> <p>vollständig institutionalisiertes und exklusives Recht zur Bestimmung der Agenda</p> <p>nur ein Vetoakteur oder vollständige Kongruenz im Bereich der Schulpolitik</p> <p>vollständig kompetitiver Akteur ohne konsensuale Ausprägung und sehr hoher Salienz im Entscheidungsbereich</p>
Kompetitivität	<p>keine Beschränkung im gesamten Steuerungsbereich durch institutionelle, sozio-ökonomische, strukturelle, politische oder internationale Faktoren</p> <p>umfassende kollektive Handlungsressourcen und hierarchische Entscheidungsfindung ohne Abhängigkeit von Partikularinteressen und sehr starker Kohäsion</p> <p>vollständig institutionalisierte Vetomacht ohne negative Auswirkungen auf zukünftige Settings</p> <p>vollständig institutionalisiertes und exklusives Recht zur Bestimmung der Agenda</p> <p>nur ein Vetoakteur oder vollständige Kongruenz im Bereich der Schulpolitik</p> <p>vollständig kompetitiver Akteur ohne konsensuale Ausprägung und sehr hoher Salienz im Entscheidungsbereich</p>

Partizipation und Flexibilität	strikte und detaillierte Vorgaben und keine Partizipation der unteren Hierarchieebenen bis zu Einzelschulen	strikte und detaillierte Vorgaben mit geringer Flexibilität für lokale Anpassung und beschränkte Partizipation der Schulaufsicht ohne Beteiligung der Akteure der Einzelschulen	moderate Flexibilität von weitgehenden Vorgaben und teilweise Beteiligung der Schulaufsicht und der Schulleitungen	lokale Flexibilität von Rahmenvorgaben und intensive Beteiligung der Schulaufsicht und der Schulleitungen	umfassende lokale Flexibilität von Rahmenvorgaben und intensive Beteiligung der unteren Hierarchieebenen bis zu Einzelschulen und den Schulleitungen
Unterstützungssysteme und Fort- und Weiterbildung	keine Integration von Überlegungen zu Unterstützungssystemen, Fort- und Weiterbildung oder zeitlicher, personaler und finanzieller Ressourcenplanung in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess	vereinzelte Integration von Überlegungen zu Unterstützungssystemen, Fort- und Weiterbildung oder zeitlicher, personaler und finanzieller Ressourcenplanung in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess	Integration von mehreren Aspekten der Überlegungen zu Unterstützungssystemen, Fort- und Weiterbildung und zeitlicher, personaler und finanzieller Ressourcenplanung in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess	Integration von einem Großteil der Aspekte der Unterstützungssysteme, Fort- und Weiterbildung sowie weitgehend realistische zeitliche, personale und finanzielle Ressourcenplanung in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess	umfassende Integration von Überlegungen zu Unterstützungssystemen, Fort- und Weiterbildung sowie realistischer zeitlicher, personaler und finanzieller Ressourcenplanung in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess
Anschlussfähigkeit	keine Anknüpfung an allgemein anerkannte Zielvorstellungen im Bereich des Bildungssystems	vereinzelte, verbreitet auf Begrifflichkeiten reduzierte Anknüpfung an allgemein anerkannte Zielvorstellungen im Bereich des Bildungssystems	in mehreren Aspekten und über Begrifflichkeiten hinausgehende auch konzeptionelle Anknüpfung an allgemein anerkannte Zielvorstellungen im Bereich des Bildungssystems	weitgehende sprachliche und inhaltliche Integration in allgemein anerkannte Zielvorstellungen im Bereich des Bildungssystems	vollständige sprachliche und inhaltliche Integration in allgemein anerkannte Zielvorstellungen im Bereich des Bildungssystems
Symbiotische Vernetzung	keine Vernetzung von Akteuren im Steuerungsbereich	vereinzelte Vernetzung von Akteuren im Steuerungsbereich	grundlegende Vernetzung der wichtigsten Akteure aus unterschiedlichen Bereichen im Steuerungsbereich	effektive Vernetzung eines Großteils der relevanten politischen, administrativen, wissenschaftlichen, gesellschaftlichen und schulischen Akteure im Steuerungsbereich	effektive Vernetzung aller relevanten politischen, administrativen, wissenschaftlichen, gesellschaftlichen und schulischen Akteure im Steuerungsbereich
Druck	keine Fähigkeit zur Herstellung von rechtllichem oder öffentlichem Druck	sehr geringe und indirekte Fähigkeit zur Herstellung von öffentlichem Druck	Fähigkeit zur indirekten Herstellung von rechtllichem oder öffentlichem Druck	Fähigkeit zur direkten Herstellung von öffentlichem und indirekten Herstellung von rechtllichem Druck	Fähigkeit zur direkten Herstellung rechtllichen und öffentlichem Drucks

Implementationsstärke

2.4. Akteursbestimmung im Bereich bildungspolitischer Reformen

Während die vorherigen theoretischen Überlegungen grundsätzlich auf alle Policy-Settings mit Aspekten wissenschaftlicher Evidenz und organisationalen Wandels übertragbar sind, muss insbesondere für die theoretisch beschriebenen Akteurskategorien mit Blick auf die Spezifika des Schulsystems eine Akteursauswahl und -differenzierung stattfinden, die eine effiziente Analyse dieses Politikfeldes ermöglicht, zeitgleich in der Grundlogik des Prozesses aber potenziell auf eine möglichst breite Auswahl an Schulsystemen anwendbar sein soll, um einen Vergleich und damit letztlich eine Überprüfung der Hypothese der Steigerung der Schuleffektivität über eine Stärkung der Evidenzbasierung in der Schulpolitik zu ermöglichen. Daher werden hier abschließend vor der Anwendung des Modells wesentliche Akteure in den Kategorien zentraler institutioneller und parteipolitischer Vetospieler, Interessengruppen der Stakeholder, Medien und der Bildungsforschung identifiziert, was mit Blick auf die große Varianz von Bildungssystemen und deren Kopplung an politische Systeme, im Sinne eines Anpassungsprozesses des Modells, im Falle des Vergleichs jeweils rekonstruiert und gegebenenfalls erweitert werden muss. Durch diesen Prozess ermöglicht das hier entwickelte Modell auch einen Vergleich unterschiedlicher Rationalisierungsstärken für bildungspolitisches Steuerungshandeln über Systemgrenzen hinweg.

2.4.1. Zentrale institutionelle und parteipolitische Vetospieler als Einflussfaktoren

Mit Blick auf die Bedeutung der Einflussstärke und damit direkter Vetomacht muss die Bestimmung relevanter Akteure im Bereich der Bildungspolitik bei den institutionellen und parteipolitischen Vetospielern ansetzen. Dabei geht die Policy-Forschung zunächst unabhängig vom Regierungssystemtyp davon aus, dass die Institutionalisierung der Exekutiven und damit die an der Regierung beteiligten parteipolitischen Akteure eine wesentliche Rolle im Bereich der Erklärung der Varianz von Bildungssystemen spielen, wobei es in föderalen Systemen häufig eine Regionalisierung der Kompetenz gibt, so dass hier dezentrale Regierungen und die darin ausgebildeten parteipolitischen Vetospieler besonders berücksichtigt werden müssen (vgl. Busemeyer 2015: 623ff.).²⁹ Diese stehen in ihren Möglichkeiten zur Gestaltung der Bildungspolitik in einer Wechselbeziehung zu anderen Institutionen mit direkter und indirekter Vetomacht und darin agierender Akteure, so dass Oppositionsparteien, zweite Kammern, Gerichte mit dominanter Funktion der Überprüfung von Gesetzgebungsprozessen und sich darin

²⁹ Problematisch ist bei den aktuell durchgeführten empirischen Analysen des Zusammenhangs von Regierung und Bildungspolitik eine weitgehende Beschränkung auf Bildungsausgaben, die vor allem über die gute quantitative Datenlage zu erklären ist, die komplexen Wechselwirkungen von staatlichem Handeln und Lernerfolg der Schüler aber signifikant unterrepräsentiert. Vgl. Busemeyer (2015: 623f.).

ausdifferenzierende Akteure jeweils für die verschiedenen Ebenen in Mehrebenensystemen berücksichtigt werden müssen, wobei für die Auswahl der zentralen Ebene die Identifikation der fiskalischen Machtkonzentration im Bildungsbereich ein wichtiges Auswahlkriterium sein kann (vgl. ebd.: 624). Gerade in der Bildungspolitik in föderalen Systemen können Präferenzen von institutionellen und parteipolitischen Akteuren mit direkter Vetomacht auch von solchen Akteuren in konkurrierenden Gebietskörperschaften der gleichen Hierarchieebene beeinflusst werden, wodurch diese potenziell in der Analyse herangezogen werden müssen (vgl. ebd.). Dabei lässt sich in den letzten beiden Jahrzehnten eine Zunahme an Einflussstärke direkter Vetospieler im Bereich der Bildung über die öffentliche Bedeutung des Themas durch internationale Vergleichsstudien diagnostizieren, die direkte politische Macht gerade in modernen Gesellschaften zunehmend an bildungspolitische Kompetenzen von legislativen und exekutiven Akteuren binden (vgl. Hepp 2006: 240).

Es ist darüber hinaus bei der Einschätzung der Auswirkungen von politischen Parteien auf das Rationalisierungspotenzial wichtig, über klassische Rechts-Links-Schemata, mit einer höher angenommenen Bedeutung von Bildungspolitik und finanziellen Expansionspotenzialen bei linken Parteien hinaus, die spezifischen Parteiprogramme und vorausgehenden Beschlüsse auf den verschiedenen Ebenen zu analysieren, zumal im Kontext von Modernisierung, Globalisierung und demographischem Wandel generell ein Trend zu einer geringeren Abhängigkeit der Bildungspolitik und insbesondere Schulpolitik von klassischen Schemata und damit der Einordnung der Regierungskoalitionen diagnostiziert worden ist (vgl. Busemeyer 2015: 625).³⁰ Während also der Einfluss von Parteien jeweils exemplarisch anhand von zentralen bildungspolitischen Reformen analysiert werden muss, scheint eine wichtige Wechselwirkung in Relation zu privatwirtschaftlichen Akteuren und Interessengruppen allgemein nachweisbar, wobei eine Regierungsbeteiligung konservativer und bürgerlicher Parteien deren Einflussstärke eher erhöht, während bei linken Parteien eine Konzentration auf öffentliche Akteure zu diagnostizieren ist (vgl. ebd.: 626).

Es wurde im Rahmen der theoretischen Überlegungen zu Parteien bereits ein Trend zu Konfliktlinien innerhalb von Regierungskoalitionen aufgezeigt, der sich wesentlich über die Besetzung wichtiger Posten und damit Einzelpersonen funktional bestimmen lässt, für die ein besonders großer Einfluss auf die Ergebnisse des politischen Prozesses

³⁰ Dass hier Zusammenhänge komplexer sind als angenommene Erhöhungen der Bildungsausgaben bei linken Parteien konnte beispielhaft für das Interesse bürgerlicher Parteien nachgewiesen werden, die über eine Ausweitung der Finanzierung bei Beschränkung des Zuganges zu Bildungseinrichtungen eine umgekehrte Verteilung von unten nach oben erreichen können. Vgl. Busemeyer (2015: 625).

nachgewiesen werden kann. Somit müssen solche Personen auch im Bildungsbereich identifiziert und in die Analyse aufgenommen werden, was insbesondere für Regierungschefs, Minister mit Zuständigkeit in den Bereichen Bildung, Forschung, Finanzen, Wirtschaft, Familie und Arbeit, aber auch die Parteivorsitzenden jeweils auf den relevanten Ebenen und gegebenenfalls auch Schattenminister, im Sinne von funktional-äquivalenten Personen der Opposition, gilt, sofern diese in der politischen Kultur eines Systems eine wichtige Rolle spielen. Dazu kommen auch formelle und informelle Gremien dieser Personen innerhalb einer Ebene beziehungsweise auch über Ebenengrenzen hinweg, gerade wenn man in modernen Gesellschaften in Mehrebenensystemen von einem zunehmenden öffentlichen Koordinierungs- und Homogenisierungsdruck ausgehen muss (vgl. Hepp 2006: 243).

Im Rahmen von Governance-Analysen im Bildungsbereich wird zusätzlich deutlich, dass eine Beschränkung auf föderale institutionelle und parteipolitische Akteure auf nationaler und sub-nationaler Ebene nicht ausreichend ist, da sich Tendenzen der Internationalisierung zum Beispiel in Form der Europäisierung und damit Diffusionsprozesse politischer Macht für die Bildungspolitik nachweisen lassen (vgl. Busemeyer 2015: 627). Aus diesem Bereich müssen in die Akteursauswahl internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen (VN), die Europäische Union (EU) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) immer dann aufgenommen werden, wenn sie nachweislich mit eigenen Präferenzen über Regulierung, Konvergenzkriterien oder auch die Bereitstellung von Ressourcen auf die untersuchten bildungspolitischen Schulreformen einwirken (vgl. Amaral 2016: 456ff.). Das Ausmaß dieser Einwirkungen wird über die Wirkung internationaler Vergleichsstudien der OECD, dem von der EU forcierten Bologna-Prozess und dem von der UNESCO und Weltbank geförderten „Bildung für Alle“-Programm deutlich, die „maßgeblich und nachhaltig Einfluss auf nationale Bildungspolitik und Governance genommen“ (ebd.: 463) haben. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Internationalisierung auf institutionelle und parteipolitische Vetospieler im nationalen und sub-nationalen Kontext Rückwirkungen haben kann, indem deren Einflussstärke über die Nutzung von Governance-Netzwerken potenziell gestärkt wird (vgl. Busemeyer 2015: 628).³¹ Die signifikanten Auswirkungen von PISA auf die Bildungspolitik sind genauso ein Beleg für die Bedeutung des Mehrebenenansatzes der Akteursbetrachtung im Bildungsbereich wie nationale

³¹ Über diesen Zusammenhang wurde auch erklärt, warum die Internationalisierung der Bildungspolitik in föderalen Staaten von den nationalen Eliten stärker gefördert wurde als in zentralistischen Staaten, in denen keine Kompetenzkonkurrenz durch föderale Regierungen besteht. Vgl. Busemeyer (2015: 628).

Vergleichsstudien des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB), die wesentliche Auswirkungen auf die Bildungspolitik der Länder haben.

2.4.2. *Interessengruppen der Stakeholder als Einflussfaktoren auf Bildungspolitik*

Im Zusammenhang mit Prozessen der Dezentralisierung der Educational Governance lassen sich Verschiebungen der Einflussstärke hin zu nicht-öffentlichen, privaten und privatwirtschaftlichen Akteuren diagnostizieren, die daher in der Akteursauswahl eine wichtige Rolle spielen müssen: „Die Ausweitung der Wahl- und Mitbestimmungsrechte von Eltern, Schülern und Lehrern und die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen von höheren auf die unteren Ebenen des politisch-administrativen Systems bei gleichzeitiger Stärkung der zentralstaatlichen Output-Kontrolle“ (Busemeyer 2015: 629) sind Hinweise auf solche Verschiebungen im Steuerungskontext. Aus diesem Grund müssen Lehrerverbände, Schüler- und Elternvertretungen genauso in die Bestimmung der Einflussfaktoren aufgenommen werden, wie die Ministerialbürokratie und Verwaltung auf der jeweiligen Ebene, gerade wenn sie durch Detailentscheidungen zu weitgehender Rahmengesetzgebung über quasi-legislative Macht sowie weitgehende Umsetzungszuständigkeit und damit über die Entscheidungsdominanz im Bereich der Bildungspolitik verfügen. Dabei kann je nach politischem System auch ein Abgleich mit der Einflussstärke gleicher Akteure unterschiedlicher Ebenen bedeutsam sein, um die Delegation von Kompetenzen auf einem Kontinuum analysierbar zu machen. Auch kommunale Entscheidungssysteme und Verwaltung können immer dann als Einflussfaktoren dem Bereich der Stakeholder zugeordnet werden, wenn sich ihr Einfluss auf die äußeren Schulangelegenheiten mit weitgehender Beschränkung auf Gebäude, Ausstattung und nicht-lehrendes Personal beschränkt.

Darüber hinaus spielt ein breites Feld nicht-staatlicher sub-nationaler, nationaler und internationaler Akteure inklusive dem breiten Feld wirtschaftlicher Akteure eine wichtige Rolle, die in Form von Verbänden, Netzwerken, Stiftungen oder auch als individuelle Akteure Einfluss auf bildungspolitische Entscheidung nehmen oder diese im Sinne der korporatistischen Theorie sogar umsetzen und damit direkte Vetomacht entfalten (vgl. Amaral 2016: 463ff.). Ansätze der Varieties of Capitalism (VOC) haben hier wichtige Erkenntnisse auch für den Bildungsbereich geliefert, indem sie einen genaueren Blick auf das Spannungsverhältnis von wirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren geworfen haben und dabei weniger die Vertretung der Präferenzen dieser Akteure über assoziierte Parteien, sondern eher die direkte Einwirkung zu erklären versuchen (vgl. Busemeyer 2015: 629ff.). Dabei hat sich ein Zusammenhang von Koordinierungsgrad zwischen Staat und Wirtschaft gezeigt, so dass eine größere Einflussstärke von wirtschaftlichen Interessengruppen in stärker korporatistischen Systemen angenommen werden kann,

während stärker liberale Ausprägungen mit einer stärkeren Trennung von Bildung und wirtschaftlichen Akteuren einhergehen (vgl. ebd.: 632). Systemunabhängig wurde dabei allerdings in verschiedenen Arbeiten eine „hochgradig parzelliert[e] bildungspolitisch[e] Lobby und [...] Zersplitterung von Beschäftigten und Nutzern des Bildungswesens“ (Hepp 2006: 240) diagnostiziert, was die Einflussstärke der organisierten Interessen im Bildungsbereich potenziell reduziert. Gleichzeitig können aber genau diese Einflussfaktoren im Bereich ihrer spezifischen Partikularinteressen, im Gegensatz zum Machtverlust der traditionellen Verbände, vom allgemeinen Trend der Pluralisierung der Organisationslandschaft und neuen technischen Kommunikationsmöglichkeiten zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung auch auf Landesebene profitieren (vgl. Schiffers 2013: 260). Nicht-Regierungsorganisationen mit dem Ziel der Umsetzung verschiedener Interessen im Bildungsbereich lassen sich sub-national, national und international in großer Varianz an Organisationsgrad und Ressourcen finden, wobei ihnen eine zunehmend direktere Einflussnahme über Angebote von Bildungsdienstleistungen und Programmen mit teilweise erheblichen finanziellen und personellen Mitteln zu diagnostizieren ist, wofür Stiftungen, die als „selbständige oder unselbständige, private oder öffentliche, Familien- oder Unternehmerträgerstiftungen sowie eigetragener (sic!) Verein organisiert sein können“ (Amaral 2016: 465) ein gutes Beispiel sind. Während die verfügbaren Ressourcen und enge Verknüpfung mit direkten Vetospielern dabei die Einflussstärke signifikant erhöhen können, muss eine vertiefte Analyse der ideologischen Prämissen auch bei scheinbar wissenschaftlichen Akteuren stattfinden, da sich hier insbesondere die Zahl ideologisch orientierter Think Tanks und von teilwissenschaftlichen Personennetzwerken massiv erhöht hat, die partikulare Interessen mit wissenschaftlicher Evidenz vermischen (vgl. ebd.: 466). Aus diesem Grund wird für wissenschaftliche Akteure auch zunächst die Einordnung als Interessengruppe im Rahmen der Analyse empfohlen. In jedem Fall müssen die verschiedenen Verbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie spezifische Interessengruppen und deren direkten und indirekten Einflusskanäle insbesondere über Normsetzung, Agenda-Setting, Finanzierung und Koordinierungsleistungen (vgl. ebd.: 469ff.) sowie über Stiftungen in der Analyse als mögliche Einflussfaktoren immer dann berücksichtigt werden, wenn sie einen nachweisbaren Einfluss auf den politischen Prozess nehmen.

Wichtig ist bei der Einschätzung sowohl der Einflussstärke als auch des Rationalisierungspotenzials die Wechselwirkung von beratenden Gremien und Exekutivdominanz insbesondere der Ministerialbürokratie. So kann diese Dominanz des legislativen Prozesses ganz wesentlich auch auf den Rückgriff auf die Expertise von pädagogischen Instituten, Beiräten und Kommissionen zurückgeführt werden, die damit

die fast exklusive Initiativfunktion der Bildungsverwaltung begründen und über die netzwerkartige Infrastruktur selbst deutlich an Einflussstärke gewinnen, weil der Grad ihrer Einwirkung auf das Vetorecht dessen Einflussstärke bestimmt (vgl. Hepp 2006: 247f.). Somit kann in Fällen enger Anbindung von Quellen wissenschaftlicher Evidenz an direkte Vetospieler im Bildungsbereich eine korrelative Steigerung von Rationalisierungspotenzial und Einflussstärke festgestellt werden.

2.4.3. *Medien und Bildungspolitik*

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass sich der Policy-Prozess als wenig kompatibel zur Logik von Medien mit einem Fokus auf Ereignisse, Personen und Vereinfachung darstellt, da dieser über den parlamentarischen Prozess tendenziell langfristig und auf Verfahren und komplexe Zusammenhänge fokussiert ist (vgl. Koch-Baumgarten/Voltmer 2009: 303). Es kann dabei davon ausgegangen werden, dass eine wachsende Generalität oder strukturelle Natur eines Problems und komplexe Wirkungsmechanismen selbst dann zu einer sinkenden Repräsentation eines Themas in den Medien führen, wenn Bürger diesem eine große Bedeutung zuschreiben. Während hier Bildung selbst beispielsweise für Deutschland zu den Themen mit eher hoher Präsenz in den landesweiten Medien zählt, gibt es eine große Varianz zwischen ereignisfokussierter Berichterstattung zum PISA-Schock und komplexen Reformprozessen mit struktureller Dimension (vgl. ebd.: 303ff.).³² Dabei kann mit Blick auf die Logik von Legislaturperioden auch eine zeitliche Dimension der Berücksichtigung von Themen diagnostiziert werden, bei der Bildung auf der Ebene mit wesentlicher Steuerungsdominanz in diesem Politikfeld mit größerer Nähe zur folgenden Wahl größere Bedeutung in den Medien bekommt und damit einem größeren Einfluss dieser Akteure ausgesetzt ist, was sich beispielhaft an der besonderen Bedeutung der Bildung in TV-Duellen auf Landesebene abbilden lässt (vgl. Vögele/Schmalz 2013: 219ff.). Mit der Feststellung, dass Medien über die Einwirkung auf politische Prozesse, die Agenda und Akteurskonstellationen auf politisches Steuerungshandeln rückwirken, sind für die Analyse von Einflussfaktoren alle Medien relevant, für die eine Thematisierung zentraler Reformen nachgewiesen werden kann. Dabei gilt die Annahme, dass auch im Bereich der Bildungspolitik die Einflussstärke insbesondere unter den Bedingungen fragmentierter Akteurskonstellationen, eines fehlenden gesellschaftlichen Grundkonsenses, der Exklusion gesellschaftlicher Akteure sowie besonderer Krisen- und Konfliktsituationen mit Ereignischarakter (vgl. Koch-Baumgarten/Voltmer 2009: 313) über Agenda-Fokussierung, steigende Kompetitivität und den Einfluss auf die direkte

³² Zur besonderen Bedeutung von Medien in Wahlkämpfen siehe auch Vögele et al. (2013).

Vetomacht der an Wiederwahl interessierten parteipolitischen Akteure zunimmt, weshalb gerade in diesen Settings die Rückbindung der Berichterstattung an wissenschaftliche Evidenz untersucht werden muss.

Insbesondere mit Blick auf die Online-Kommunikation müssen Wandlungsprozesse berücksichtigt und Akteure identifiziert werden, die im untersuchten Themenfeld eine relevante Reichweite entfalten, die sich wiederum am ehesten anhand einer nachweisbaren Einflussstärke auf direkte Vetospieler definieren lässt.³³ Ansonsten können Aktivitäten in diesem Bereich eher dem Handeln anderer Akteurskonstellationen zugeordnet werden, wenn beispielsweise Abgeordnete direkte Wählerkommunikation betreiben, Interessengruppen Online-Präsenzen nutzen und sich insgesamt feststellen lässt, dass ein Großteil der politischen Kommunikation auch im Internet der bereits diskutierten Logik der Massenmedien folgt (vgl. Zittel 2009: 387ff.).

2.4.4. *Wissenschaftliche Akteure im Bereich der Bildungspolitik*

Bereits bei der Diskussion relevanter Akteure im Bereich der Interessengruppen wurde die Bedeutung einer jeweils genauen Analyse von wissenschaftlichen Akteuren daraufhin deutlich, wie sehr ihre Interessen selbst der Offenheit für wissenschaftliche Evidenz als Rationalisierungsressource entsprechen, beziehungsweise sie aufgrund von ideologischen Determinanten oder Abhängigkeiten eher als Vertreter von Partikularinteressen gewertet werden müssen. Eine grundsätzliche Annahme von hohem Rationalisierungspotenzial ist aufgrund der Einordnung als wissenschaftlicher Akteure damit noch nicht valide möglich.

Dabei zeigen sich die Herausforderungen, die allgemein für die Kopplung von wissenschaftlichen Akteuren und Politik angenommen werden, an der Schnittstelle von Bildungsforschung und Bildungspolitik in besonderem Maße, da Studien der rationalisierenden Wirkung von wissenschaftlichen Akteuren wiederholt nur geringe Stärke attestiert haben (vgl. Hoffmann-Ocon 2012; Koch 2012; Quesel 2012). Hier ergibt sich die zentrale Herausforderung für wissenschaftliche Akteure aus ihrer im Vergleich zu direkten Vetospielern deutlich geringeren Einflussstärke, die letztlich von der Fähigkeit zur Übersetzung wissenschaftlicher Evidenz in politische Empfehlungen und Überzeugung der Vetospieler von der Umsetzung dieser Empfehlungen abhängt (vgl. Bascio 2012: 228). Obwohl die grundsätzliche Fähigkeit der Bildungsforschung zu einer solchen Umwandlung in vielen Steuerungsbereichen fraglich ist (vgl. ebd.), ergibt sich

³³ Während die Wechselwirkung von Internetnutzung und Bildungspolitik bisher nicht systematisch untersucht wurde, kann sie für die Zufriedenheit mit dem politischen System und soziales Vertrauen nachgewiesen werden, was wiederum signifikante Effekte auf einzelne Policy-Bereiche hat. Vgl. Wolling (2009: 465).

selbst in den wenigen Fällen des Gelingens wiederum die Frage, inwiefern das damit einhergehende Auftragsprinzip zu einer Unterwanderung beziehungsweise Politisierung der wissenschaftlichen Expertise und damit Entwertung des Rationalisierungspotenzials führt (vgl. Hoffmann-Ocon 2012: 161ff.). Selbst wenn man mit Bromme die Möglichkeit zur Übersetzung und dem Erhalt der Wertfreiheit, über die entsprechende Entwicklung von Übersetzungstheorien und wissenschaftlicher Methodik, annimmt (vgl. Bromme et al. 2016: 143f.), bleibt die Anforderung einer Abgrenzung der Wissenschaft als Wahrheitssuche „im alleinigen Interesse eines konkreten Untersuchungsgegenstands von Bildungsforschern als Akteuren, die von Anfang an für die Bildungsadministration arbeiten oder von Bildungspolitikern mit Aufträgen versehen werden“ (Bascio 2012: 228) notwendig, da sie schon durch die konkrete Vorgabe eines Untersuchungsgegenstandes nur noch eingeschränkt wissenschaftliche Evidenz liefern können.

Grundsätzlich sind damit für die Bestimmung als Einflussfaktor in einem Themenfeld bildungspolitischen Steuerungshandelns insbesondere Erziehungs-, Wirtschafts-, Gesellschaftswissenschaften im Hochschulsektor, Institute, Stiftungen, Think-Tanks und ähnliche Organisationen, Expertenkommissionen, wissenschaftlich besetzte Gremien, aber auch individuelle wissenschaftliche Akteure bei Anhörungen, Vorträgen oder auch über Publikationen relevant, sofern im Entscheidungsbereich Effekte auf andere Einflussfaktoren nachweisbar sind. Dabei gilt für die Wechselwirkung von Bildungspolitik und Bildungsforschung ausgehend von empirischen Erhebungen die Annahme, dass die Einflussstärke mit einem direkten Forschungs- beziehungsweise Evaluationsauftrag signifikant ansteigt, während gleichzeitig das Rationalisierungspotenzial insbesondere im Bereich der Kriterien der Präferenzoffenheit und Qualität der Evidenzbasierung abnimmt.

2.4.5. Einflussfaktoren und die These der Rationalisierung

Die vorliegende Arbeit fragt nach Einflussfaktoren auf bildungspolitische Reformen und ihr Rationalisierungspotenzial im Sinne einer wissenschaftlichen Evidenzbasierung, wofür mit der Einflussstärke, dem Rationalisierungspotenzial und der Implementierungsstärke im Rahmen der Theoriesynthese wesentliche Dimensionen der Bestimmung entwickelt und mit Kriterien sowie in ihren Ausprägungsgraden bestimmt wurden. Die These stellt sich ausgehend von der darauffolgenden Akteursidentifikation so dar, dass eine Rationalisierung dann als belegt gelten kann, wenn ein höheres Rationalisierungspotenzial mit einer höheren Einfluss- und Implementationsstärke korreliert, während Einflussfaktoren mit niedrigem Rationalisierungspotenzial eine niedrigere Ausprägung in diesen Bereichen aufweisen, wobei sich ein Kontinuum höchster Rationalisierung von den Indexwerten der Ausprägungsgrade 0, 0, 0 zu 4, 4, 4

konstruieren lässt. Diese Analyse kann dabei sowohl für eine einzelne Maßnahme mit einzelnen, mehreren oder allen relevanten Akteuren als auch vergleichend und flächendeckend für alle relevanten Maßnahmen in verschiedenen Zeitabschnitten sowie über Grenzen zwischen Bildungssystemen hinweg durchgeführt werden und stellt damit einen universellen Analyserahmen für die Rationalisierung bildungspolitischer Reformen dar.

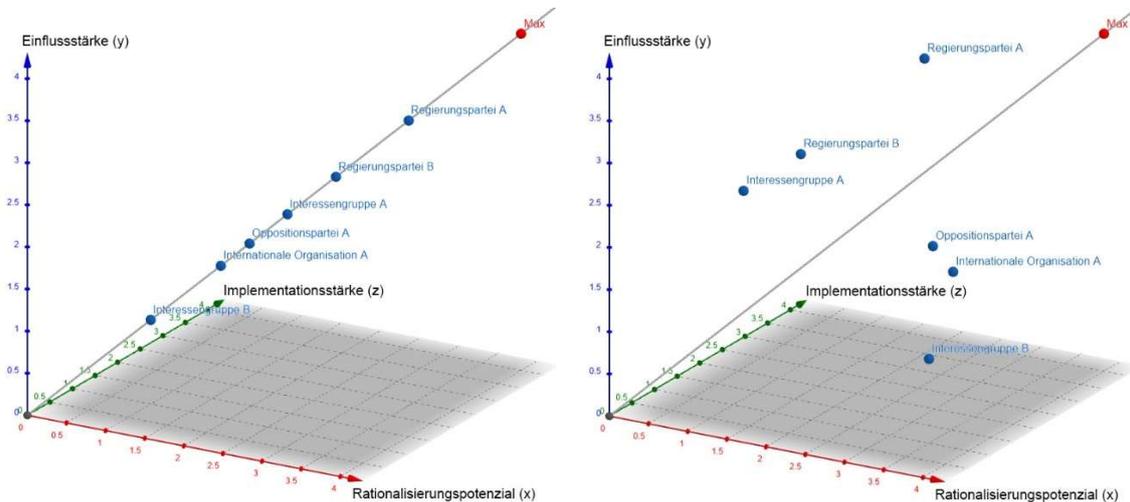


Abbildung 2: Verteilung von Rationalisierungspotenzial, Einfluss- und Implementationsstärke bei idealtypisch voll ausgeprägter (links) und reduzierter Rationalisierung (rechts) (eigene Darstellung)

Abbildung 2 zeigt links die Modellierung einer idealtypischen Rationalisierung im Sinne dieses Analyserahmens im Gegensatz zu einer geringeren Rationalisierungserwartung im rechten Schaubild mit erwartbaren Ausprägungsgraden der Einfluss- und Implementationsstärke beispielhafter Einflussfaktoren. Dabei stellt eine Abweichung vom Kontinuum vollständiger Entfaltung von Rationalisierungspotentialen bei relevanten Akteuren eine Reduktion der Rationalisierung dar, die mit einer höheren Anzahl an abweichenden Einflussfaktoren und größerer Distanz zwischen Einflussfaktor und idealtypischem Rationalisierungskontinuum zunimmt.

3. Exemplarische Anwendung des Modells auf die institutionelle Neubestimmung der Evidenzbasierung in Baden-Württemberg

Das Fehlen eines Analysemodells zur Bestimmung der Einflussfaktoren auf bildungspolitische Reformen hinsichtlich ihrer Rationalisierung solcher Entscheidungen hat die Entwicklung eines solchen in den Mittelpunkt dieser Arbeit gestellt. Obwohl mit Blick auf die rahmengebenden Beschränkungen dabei eine Analyse eines vollständigen Systems an dieser Stelle nicht erfolgen kann, soll das Modell im Folgenden exemplarisch auf eine Reform angewendet werden, die durch die Neustrukturierung von Evaluationsinstitutionen in Baden-Württemberg, als eine Reaktion auf Defizite der Outputleistung, die Bedeutung wissenschaftlicher Evidenz in der Außendarstellung in den Mittelpunkt stellt. Entsprechend wird für zentrale Akteure eine Analyse anhand der drei Dimensionen

des Rationalisierungspotenzials, der Einfluss- und der Implementationsstärke durchgeführt und daraus exemplarisch abgeleitet, inwiefern hier von Rationalisierung als Reaktion auf Defizite der Outputorientierung gesprochen werden kann.

3.1. Methodische Überlegungen

Der erste Schritt der Analyse im Rahmen des hier entwickelten Modells muss eine Bestimmung der Implikationen der institutionellen Ordnung eines gegebenen Kontextes, hier der verfassungsmäßigen Ausgestaltung der Schulpolitik im Mehrebenensystem mit Anschluss an Baden-Württemberg sein. Dazu ist eine Dokumentenanalyse wesentlicher rechtlicher Regelungen und Verträge sowie wissenschaftlicher Studien zu diesen institutionellen Rahmenbedingungen angezeigt. Nach einer Darstellung dieses institutionellen Kontextes und der sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen für die Bestimmung und Einordnung zentraler Einflussfaktoren, wird die genauere Analyse im spezifischen Steuerungshandeln, entsprechend zentraler Annahmen der theoretischen Modellierung, insbesondere der Grundannahme des AZI, dass die Wahrnehmung sowie das Wissen und Nichtwissen von Akteuren durch wiederholte Interaktionen geprägt und durch die Analyse von öffentlichen Kommunikationsprozessen nachvollziehbar wird (vgl. Treib 2015: 282), ausgehend von einer Analyse öffentlicher Kommunikation ebenfalls über eine Dokumentenanalyse erfolgen. Hierbei werden im Bereich des Steuerungshandelns relevante Dokumente, als Ausdruck von Kommunikationsprozessen im Sinne von Interaktionsspuren, entsprechend der Dimensionen des Analysemodells interpretiert (vgl. Döring/Bortz 2016: 533). Besonderer Wert wird dabei auf die weitgehende Kontextualisierung als Zuordnung der Textproduzierenden zumindest zu den Einflussfaktoren gelegt, um einen wesentlichen Nachteil der Nonreaktivität teilweise zu kompensieren, während die Nachteile der fehlenden Gestaltbarkeit im Hinblick auf das Forschungsproblem in diesem Analyserahmen hinsichtlich der Schwerpunktsetzung akzeptiert werden (vgl. ebd.: 534). Gerade bei vergleichenden Anwendungen des Analysemodells wäre eine über die Dokumentenanalyse hinausgehend qualitative Befragung wünschenswert, welche die Wechselwirkungen zwischen Einflussfaktoren und die Quellen wissenschaftlicher Evidenz noch besser eingrenzen könnte. Gleichzeitig ist die hier angewendete Dokumentenanalyse als Ausgangspunkt der Analyse insbesondere deshalb geeignet, weil verzerrende Effekte wie sozial erwünschte Antworten ausgeschlossen werden können (vgl. ebd.: 534), was insbesondere im Rahmen der politisch-strategischen Nutzung des Wissenschaftssystems durch politische Akteure, aber auch im Kontext der ideologischen Prägung, eine wahrscheinliche Quelle der Verfälschung darstellt, die in jedem Fall durch Triangulation kompensiert werden muss.

Die Auswahl der Quellen der qualitativen Inhaltsanalyse erfolgt durchweg über den Produktionskontext der Veröffentlichung und Rezeption der IQB-Studie 2016 (vgl. Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen 2017) als Ausgangspunkt der Bestimmung der Defizite der Outputleistung, wobei offizielle Dokumente als formale Kommunikation der institutionellen Vetospieler, politischen Parteien und ihrer Untergruppierungen, im Bildungssystem relevanter Interessengruppen, der Ministerien und dabei insbesondere des Kultusministerium, der KMK, der IQB, rezipierter Massenmedien und wissenschaftlicher Akteure berücksichtigt werden. In Abgleich mit den institutionellen Gegebenheiten und entsprechenden empirischen Erkenntnissen werden dabei auch die Verwendungskontexte und damit Adressaten (vgl. Döring/Bortz 2016: 534) der Kommunikationsprozesse berücksichtigt und aus dem Grad des ausgedrückten Rationalisierungspotenzials und der Implementationsstrategien eine Verortung im Modell vorgenommen. Dabei zeichnet sich das Vorgehen durch eine deduktive Anwendung der im Modell theoretisch begründeten Kategorien aus, indem insbesondere die Dimensionen des Rationalisierungspotenzials und der Implementationsstärke inklusive der vorher definierten Kriterien und Ausprägungsgrade auf Kommunikationsprozesse der zentralen Einflussfaktoren im Rahmen der Reform der Institute auf Landesebene angewendet werden. Hier muss eine Analyse gerade eines Steuerungs-handelns, das explizit auf Rationalisierungspotenziale und den Begriff der Evidenz-basierung ausgerichtet scheint, auch diskursanalytische Aspekte methodisch berücksichtigen, wie sie in der Policy-Forschung zur Bestimmung von Bedeutungen verwendet werden, indem Diskurs als „Ensemble von Ideen, Konzepten und Kategorien, mittels derer sozialen und physischen Phänomenen ein Sinn zugeordnet wird und die durch bestimmbare Verfahrensweisen produziert und reproduziert werden“ (Hajer 2008: 214) definiert ist und die Zuschreibung von Sinn zu bestimmten Begriffen berücksichtigt wird. Abschließend ist mit Blick auf die institutionell erwartbare hohe Einflussstärke von parteilichen Einflussfaktoren in Auseinandersetzung mit der Parteiendifferenzthese auch die Berücksichtigung der Prüfung der Plausibilität eines parteipolitischen Einflusses im Bereich der Bildungspolitik und damit auch eine Evidenz zur Wählerstruktur und dessen Rückwirkung auf den Parteienwettbewerb im Rahmen der Dokumentenanalyse notwendig (vgl. Wenzelburger 2015: 103). Die Einordnung in diesem Bereich muss aktuell aufgrund einer fehlenden systematischen Berücksichtigung der Bildungspolitik in den Theorien zum Wählerverhalten (vgl. Rudi/Schoen 2014) auf Einzelfälle im Rahmen der Dokumentenanalyse beschränkt werden.³⁴

³⁴ Auch wenn Ansell mit seiner Studie hier wichtige Implikationen aufzeigt, fehlt auch seiner Analyse eine über Umverteilung hinausgehende Theoriebildung zum Wählerverhalten. Vgl. Ansell (2013).

3.2. Das institutionelle Setting und empirische Erkenntnisse zu Einflussfaktoren

Der Analyse im Rahmen von Einzelmaßnahmen muss eine allgemeine Betrachtung des institutionellen Settings und empirischer Erkenntnisse zu relevanten Akteuren mit Blick auf die Dimensionen des Modells vorangestellt werden, die bei konstantem Verfassungsrahmen und der Grundlogik der Interaktion über Verhandlungen unter Hierarchievorbehalt (vgl. Blumenthal 2010: 378ff.) als weitgehend konstant angenommen werden können, was auch im historischen Vergleich und insbesondere für zeitlich definierte Untersuchungsräume zwischen Regierungswechseln gilt. Dabei sind allerdings die bereits diskutierten Schwankungen in den Wechselwirkungen während der Phasen der Legislaturperioden zu berücksichtigen, in denen Einflussfaktoren mit Abhängigkeit von Wahlentscheidungen mit größerer Nähe zur folgenden Wahl eher an Rationalisierungspotenzial und Einflussstärke verlieren und gleichzeitig Einflussfaktoren, die ihren Einfluss über Wirkungen auf die öffentliche Meinung herstellen, eher an Einflussstärke gewinnen, während ihr Rationalisierungspotenzial wenig betroffen ist.

Die wesentlichste Bestimmung der Einflussfaktoren ergibt sich dabei im institutionellen Rahmen des Verbundföderalismus in Deutschland, der, trotz eines stetigen Ringens seit Gründung der Bundesrepublik, wesentlich die Hoheit der Bundesländer im Rahmen der Bildungs- und insbesondere der Schulpolitik definiert (vgl. Baumert/Füssel 2012: 251). Bei allen Bestrebungen im Rahmen der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse hängt der Grad der Koordination dabei von Selbstkoordinierungsprozessen der Länder ab, die institutionell über ein umfassendes Vetorecht in diesem Bereich verfügen (vgl. Gückelberger 2012: 221). Obwohl die Föderalismusreform gerade im Schulsystem keine wesentlichen Änderungen im Rahmen der Machtverteilung gebracht hat, ist der Bund als Einflussfaktor insofern gestärkt und das Rationalisierungspotenzial erhöht worden, als dass Bund und Länder im Rahmen internationaler Vergleichsstudien und damit der Bildungsevaluation zusammenwirken können (vgl. Bundesrepublik Deutschland: Art. 91b.2). Es ist allerdings durch den Verzicht auf ein Mitwirkungsrecht des Bundes bei landesweiten Evaluationen nach wie vor eine nur sehr geringe Einflussstärke in der Schulpolitik zu diagnostizieren, die durch den Ausschluss von finanziellen Inputs im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder im Schulwesen noch reduziert wird (vgl. Gückelberger 2012: 238; Bundesrepublik Deutschland: Art. 104). Dies erhöht wiederum für die Länder im Ganzen und Vetospieler innerhalb der Landespolitik im gleichen Maße die Einschätzung zur Dimension der Einflussstärke.

Mit Blick auf den Zusammenhang von Einflussstärke und Rationalisierungspotenzial stehen die Schulministerien der Länder und damit auch das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport in Baden-Württemberg im Mittelpunkt der wissenschaftlichen

Betrachtung, weil ihnen über die Rückbindung an die Minister, Regierungschefs, Koalitionsparteien und damit legislativen Mehrheiten bei gleichzeitiger Umsetzungsverantwortung ein Maximum an Einflussstärke attestiert werden kann (vgl. Hepp 2006: 244) und sie gleichzeitig besonders häufig den Begriff der Evidenzbasierung in der öffentlichen Kommunikation benutzen (vgl. Dederling 2016: 58ff.). Dabei gelingt es ihnen zeitgleich, die Diffusion bildungspolitischer Kompetenzen auf andere Ebenen weitgehend zu beschränken und somit Bildungspolitik als zentralen Aspekt der Länderhoheit gegenüber dem Bund zu verteidigen,³⁵ wobei gleichzeitig die Dezentralisierung auf Ebene der Kommunen über die Trennung von äußeren und inneren Schulangelegenheiten massiv beschränkt wird (vgl. Busemeyer 2015: 629). Trotz Parlamentsvorbehaltes lässt sich auch für die Bildungspolitik eine deutliche Exekutivdominanz feststellen, die wiederum hauptsächlich vom Kultusministerium, der zugehörigen Verwaltung und Aufsichtsinstitutionen über Planung, Koordination und Kontrolle umgesetzt wird, die den Ermessensspielraum der allgemeinen Vorgaben des Schulgesetzes über Verordnungen, Erlasse und Vorschriften intensiv nutzen (vgl. Hepp 2006: 247) und deren Einflussstärke damit über den Umsetzungs- auch auf den Entscheidungsbereich ausgedehnt wird. Dass diese Einflussstärke institutioneller und parteipolitischer Vetospieler auf Länderebene dabei nicht unbeschränkt ist, ergibt sich nicht zuletzt aus vorhandenen institutionellen Faktoren des normativen Verfassungsrahmens, indem sie über das Grundgesetz an eine Schulpolitik im Rahmen demokratischer, sozialer und rechtsstaatlicher Grundsätze gebunden sind (vgl. Hepp 2006: 245), aber beispielsweise auch über die umfassenden Beschränkungen der Neuverschuldung (vgl. Bundesrepublik Deutschland: Art. 109.3), die wesentliche fiskalische Beschränkungen darstellen. Dennoch wird über den umfassenden Gestaltungsanspruch des Staates (vgl. ebd.: Art. 7) in Kombination mit höchstrichterlicher Bestätigung der Länderhoheit eine erhebliche Gestaltungsbefugnis der direkten Vetospieler auf Länderebene gesichert. Die damit sehr stark ausgeprägte Einflussstärke korreliert dabei allerdings nicht vollständig mit einem besonders starken Rationalisierungspotenzial. Dabei werden zwar auf der einen Seite beispielsweise Vergleichsstudien „von den Ministerialbeamten intensiv rezipiert und – zu unterschiedlichen Anlässen – genutzt“ (Dederling 2016: 60) und es lässt sich eine deutliche Steigerung der Kopplung zwischen ministeriellen Akteuren und der Wissenschaft über entsprechende Kontakte nachweisen, für deren Daten sich auch

³⁵ Hierfür ist auch die Tatsache ein Beleg, dass die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Reform des Föderalismus 2004 ausgerechnet am Dissens im Bereich der Hochschulpolitik scheiterte. Vgl. Hepp (2006: 241).

professionellere Verarbeitungsformen zeigen (vgl. ebd.). Gleichzeitig wird aber auch der Trend einer wachsenden kritischen Distanz zwischen ministeriellem Steuerungshandeln und internationalen Vergleichsstudien nachgewiesen und während öffentlich immer wieder auf die Bedeutung von wissenschaftlicher Evidenz für Maßnahmen der Ministerien und Verwaltung hingewiesen wird, lässt sich diese nur für wenige Fälle tatsächlich empirisch nachweisen (vgl. ebd.: 61).

Im Gegensatz zu einer Evidenzbasierung findet sich im Kontext tatsächlichen bildungspolitischen Steuerungshandelns nicht nur der Ministerialbürokratie und Verwaltung, sondern auch der Regierungsparteien auf Landesebene vorwiegend eine politisch-taktische Nutzung von, auf Vergleichsstudien reduzierter, Evidenz, wobei diese insbesondere „zum Zwecke eines Erhalts oder Gewinns von politischer Macht der Entscheidungspersonen“ genutzt wird (ebd.: 62), indem öffentlich besonders positiv wahrgenommene Maßnahmen darüber politisch durchgesetzt und langfristige Konflikte zwischen Parteien zugunsten eines Akteurs beeinflusst wurden. Als wesentliche Voraussetzung aus vorangegangenen Studien kann daher auch für Baden-Württemberg für direkte Vetospieler angenommen werden, dass für die „Evidenznutzung oftmals nicht nur Intentionen einer auf die Verbesserung von Schule und Schulqualität abzielenden Sach- und Problemorientierung zu Grunde [liegen, sondern...] sehr häufig auch politisch-taktische Intentionen eine Rolle“ (ebd.: 69) spielen, was sich negativ auf das Rationalisierungspotenzial auswirkt.

Die bei der Bestimmung der Akteure aufgezeigte Bedeutung der Einbindung von wissenschaftlichen Gremien und Beratungsakteuren zur Herstellung von Exekutivdominanz lässt sich auch für die deutschen Bundesländer und damit für Baden-Württemberg attestieren (vgl. Hepp 2006: 247f.). Dabei gewinnt das Initiativrecht der Landesregierung in dem Maß an legislativer Durchschlagkraft und wird weniger anfällig für Anpassungsprozesse anderer Akteure insbesondere im Parlament, in dem es an wissenschaftliche Expertise angebinden wird, womit zeitgleich für Fälle der Vernetzung von Ministerialbürokratie und wissenschaftlichen Akteuren eine Steigerung der Einflussstärke und des Rationalisierungspotenzials für beide Akteursgruppen bei zeitgleicher Reduktion der Einflussstärke anderer Akteure, insbesondere der Oppositionsparteien im baden-württembergischen Landtag, zu diagnostizieren ist.

Obwohl somit dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, der angeschlossenen Schulaufsicht und Verwaltung über die politische Einbindung über Minister, Regierungsparteien, die Exekutive und Legislative in Baden-Württemberg generell eine besondere Einflussstärke bei beschränktem Rationalisierungspotenzial attestiert werden kann, muss unter der Prämisse der zunehmenden koordinativen Bedeutung auch die

besondere Rolle der Kultusministerkonferenz (KMK) im Bereich der Bildungspolitik in Baden-Württemberg und der konkreten Reform der institutionellen Neubestimmung der Evidenzbasierung berücksichtigt werden (vgl. Hepp 2006: 243). Dabei zeigt sich, dass die KMK nicht nur als eigenständiger Akteur mit eigenständigen Präferenzen der Förderung der Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im Bildungswesen agiert, hierbei beispielsweise über die Anbindung an die Humboldt-Universität und die IQB-Studie zumindest auf Seiten der Datenlage Rationalisierungspotenzial entfaltet und als wichtiger Förderer der Qualitätssicherung auftritt (vgl. Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen 2016), sondern durch den Einfluss der Länderexekutiven auf dieses Gremium wiederum deren Dominanz beim Steuerungshandeln im Bildungssektor verstärkt (vgl. Hepp 2006: 248). Zusätzlich zeigen sich positive Auswirkungen von Koordinierungsinstanzen zwischen Bundes- und Landesministern auf deren jeweiliges Rationalisierungspotenzial, da sie nicht nur Themen der Evaluation, Bildungsberichterstattung und Bildungsforschung abstimmen, sondern auch von einem wissenschaftlichen Beirat als rationalisierendem Akteur unterstützt werden (vgl. Baumert/Füssel 2012: 255). Obwohl das Bundesverfassungsgericht unter den Anforderungen des Gebotes bundesfreundlichen Verhaltens eine grundsätzliche Abstimmung der Schulsysteme aus dem Grundgesetz abgeleitet (vgl. Gückelberger 2012: 242) und damit Koordinierungsarenen wie die KMK gestärkt hat, entfaltet sie als eigenständiger Akteur nur geringe Einflussstärke auf die Bildungspolitik in Baden-Württemberg, da ihr geringe kollektive und strategische Handlungsfähigkeit aufgrund der hohen Anforderungen an die qualifizierte Mehrheit von 13 Stimmen, bei gleichzeitig signifikanter Präferenzdivergenz und damit geringer Kohäsion, geringe Kompetivität und umfassende institutionelle Beschränkungen über den Vorbehalt der Zuständigkeit der Landesorgane und Dominanz der Landesministerialbürokratie zu attestieren sind (vgl. Hepp 2006: 248), so dass immer wieder die geringen Auswirkungen der KMK auf bildungspolitische Reformen gerade im Schulbereich diagnostiziert werden (vgl. Blätte/Hohl 2013: 212).³⁶ Darüber hinaus hat der Wegfall der Mischfinanzierung im Rahmen der Föderalismusreform ein wichtiges strategisches Koordinationsinstrument der KMK entfernt und zu einer weiteren Reduktion der Einflussstärke geführt (vgl. Baumert/Füssel 2012: 262).

Mit Blick auf institutionalisierte Einflussfaktoren aus anderen Ebenen des Mehrebenensystems kann mit Rückgriff auf Art. 91b.2 GG eine nachhaltige Auswirkung

³⁶ Die sehr unterschiedliche Handhabung der achtjährigen Gymnasialzeit und die Einführung von Gemeinschaftsschulen sind deutliche Beispiele für die beschränkte Einflussstärke der KMK im Rahmen bildungspolitischer Reformen. Vgl. Blätte/Hohl (2013: 212).

der PISA-Studie der OECD diagnostiziert werden, die ihre Einflussstärke als Akteur maßgeblich über Wechselbeziehungen zu Einflussfaktoren auf Landesebene im Bereich direkter und indirekter Vetospieler erhöht hat. Die EU hat zwar, insbesondere mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit und Teilhaberechte, Bildungspolitik in den Zielkanon der Gemeinschaft aufgenommen, betont aber gleichzeitig über das Subsidiaritätsprinzip (vgl. Blätte/Hohl 2013: 212) die Zuständigkeit der Institutionen auf nationaler beziehungsweise sub-nationaler Ebene und jenseits von singulären Programmen entwickelt dieser Einflussfaktor damit nur eine sehr geringe Einflussstärke (vgl. Gückelberger 2012: 243). Gleichzeitig wurde im Rahmen der Föderalismusreform die Einflussstärke der Länder über die Europäisierung durch eine Stärkung der hier relevanten Vetospieler im Bereich der Abstimmungsverhaltens im schulischen Bereich gestärkt (vgl. Baumert/Füssel 2012: 254).

Neben diesen Überlegungen zu institutionellen Auswirkungen auf die Dimensionen des Modell liefert auch die Betrachtung des Wahlsystems in Baden-Württembergs Implikationen für die Wirkung von Interessengruppen, deren Einflussstärke durch die Einerwahlkreise und die korporatistische Einbindungslogik des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich erhöht wird, während die Aspekte der Verhältniswahl im Mischsystem und anderer Bestimmungsfaktoren wie der Koalitionsfähigkeit eher reduzierend wirken, so dass insgesamt ein mittlerer Einfluss erwartet werden kann (vgl. Ganghof/Schulze 2015: 128f.). Mit Lijphart kann zusätzlich generell durch das eher proportionale Wahl- und Vielparteiensystem, die Koalitionsregierung, Korporatismus, rigide Verfassung, weitgehenden Judicial Review und Zentralbankautonomie bei gleichzeitiger Exekutivdominanz und dem unitarischen Einkammersystem auf Landesebene eine mittlere Zahl an direkten Vetospielern diagnostiziert werden, was die Grundlogik von deren Einflussstärke ebenfalls in diesem Bereich verortet (vgl. Lijphart 2012: 3f.).

3.3. Bestimmung der Einflussfaktoren auf die institutionelle Neubestimmung der Evidenzbasierung

Ausgehend von dieser institutionellen Bestimmung der Einflussfaktoren wird das Modell hier exemplarisch auf die Reform der Unterstützungsangebote auf Landesebene angewendet, durch die bei legislativer Zustimmung im Januar 2019 das bisherige Landesinstitut für Schulentwicklung Baden-Württemberg (LS) und die Landesakademie für Fortbildung und Personalentwicklung an Schulen durch zwei neue Institutionen, dem Institut für Bildungsanalysen und dem Zentrum für Schulqualität und Lehrerbildung, ersetzt werden beziehungsweise in diese übergehen, was vom Kabinett der Landesregierung am 24. April 2018 auf Initiative von Kultusministerin Eisenmann im

Rahmen des Qualitätskonzeptes (Ministerium für Kultus, Jugend und Sport 2017c) als Reaktion auf die Veröffentlichung der schlechten Ergebnisse des IQB-Bildungstrends 2016 beschlossen wurde (vgl. Ministerium für Kultus, Jugend und Sport 2018b). Dabei sollen Doppelstrukturen durch die direkte Zuständigkeit des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport abgebaut werden und ein wissenschaftlicher Beirat beratend zur Förderung der „wissenschaftlich fundierten Praxis der Institutionen“ (ebd.) tätig sein. Während das Institut für Bildungsanalysen hier explizit zur Steigerung der evidenzbasierten Entwicklung umfassendes Bildungsmonitoring gewährleisten soll, ist die Institutionalisierung des Zentrums für Schulqualität und Lehrerbildung als darauf aufbauendes Unterstützungsangebot mit zentraler Verantwortung für die Fortbildungskoordination angelegt, die explizit von den Daten des Instituts ausgehen soll. Gleichzeitig ist eine deutliche Zentralisierung der Zuständigkeiten im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht über eine Verlagerung von nachgeordneten Behörden der Schulaufsicht und der Regierungspräsidien hin zum Ministerium für Kultus, Jugend und Sport vorgesehen (vgl. ebd.). Mit diesen Maßnahmen liegt die bildungspolitische Reform im Kernbereich der Frage nach Rationalisierung über Evidenzbasierung und wird damit Grundlage der exemplarischen Vertiefung der zuvor dargestellten Annahmen zu Einflussfaktoren auf bildungspolitische Reformen.

3.3.1. Institutionelle sowie parteipolitische Einflussfaktoren, das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport sowie der Einfluss wissenschaftlicher Akteure

Entsprechend der Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen spielt das Land Baden-Württemberg und im Rahmen der nachgewiesenen Exekutivdominanz damit die Landesregierung, insbesondere über die Kultusministerin und das angegliederte Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, aufgrund der hohen Einflussstärke in der Analyse eine zentrale Rolle, die sich äquivalent für keinen anderen Einflussfaktor abbilden lässt, weshalb sie aufgrund der hohen Kohäsion hier gemeinsam im Zentrum der exemplarischen Analyse stehen. Hierbei zeigt sich für die Reform der Institutionen in der extensiven Nutzung des Initiativrechtes über das Kabinett und damit die Landesregierung nicht nur die hohe Einflussstärke, sondern über die Betonung des Zusammenhangs von wissenschaftlicher Evidenz und einer Verbesserung der Qualität des Lernprozesses der Schüler auch genau die Erwartungslogik, die zunächst einem hohen Rationalisierungspotenzial zu entsprechen scheint (vgl. Ministerium für Kultus, Jugend und Sport 2018a). Die Einflussstärke ergibt sich darüber hinaus durch die große Handlungsfähigkeit gerade im Ministerium, mit umfassenden kollektiven Handlungsressourcen und hierarchischer Entscheidungsfindung, Vetomacht über die legislative Mehrheit von Grünen und CDU, direkte Vetomacht durch Umsetzung der Instituts-

gründung inklusive Personalauswahl und weitgehende Agenda-Macht insofern, als die öffentliche Aufmerksamkeit auf das negative Abschneiden im IQB-Bildungstrend als Problem insbesondere der institutionellen Strukturierung umgedeutet wurde (vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2017a). Zusätzlich wird über die Maßnahme selbst die Macht weiter in Richtung des Ministeriums konzentriert, indem dezentrale Zuständigkeiten unterer Verwaltungseinheiten, wie den Regierungspräsidien, mit dem Argument geringer Effizienz abgeschafft werden (vgl. Ministerium für Kultus, Jugend und Sport 2018b). Die geringe Anzahl von Beschränkungen aus anderen Bereichen des Mehrebenensystems, die zumal eher fördernd mit Blick auf eine Stärkung des Bildungsmonitorings wirken, die hohe Kongruenz mit direkten Vetospielern in Exekutive und Legislative (vgl. Ministerium für Kultus, Jugend und Sport 2017b) und eine mittlere Ausprägung der Kompetitivität aufgrund zukünftiger Koalitionsanforderungen gerade einer potenziellen Mehrheitspartei wie der CDU, bestätigen insgesamt die Einschätzung hoher Einflussstärke, was nicht in gleicher Form für das Rationalisierungspotenzial gilt. In sämtlichen Stellungnahmen zur Konzeption des Qualitätskonzeptes für das Bildungssystem (Ministerium für Kultus, Jugend und Sport 2017c) und zum Kabinettsbeschluss, der wie gezeigt gerade durch Einbindung von Expertengremien in der Bildungspolitik bereits den entsprechenden legislativen Prozess weitgehend determiniert, finden sich zwar Diskurse zur Bedeutung der Wissenschaft für die Entwicklung des Schulsystems und die umfassende Neustrukturierung deutet zusammen mit der Einstellung der bisherigen Fremdevaluation (vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2017a) auf Präferenzoffenheit bei den zentralen Einflussfaktoren hin. Die zentrale Abweichung ergibt sich jedoch aus der durchgängigen Dominanz einer reinen Datenbasierung, im Gegensatz zu einer Evidenzbasierung, sowohl in der Gestaltung des Prozesses als auch in der Funktionsbestimmung insbesondere des zukünftigen Instituts für Bildungsanalysen (vgl. Ministerium für Kultus, Jugend und Sport 2018b). Diese bedeutet in Kombination mit der Auswertung und Interpretation der Daten im Schulsystem und außerhalb wissenschaftlicher Handlungslogik eine nur geringe Ausprägung des Rationalisierungspotenzials im Sinne der wissenschaftlichen Evidenz. Gleichzeitig kann in diesem Bereich der Einfluss wissenschaftlicher Akteure ohne starke ideologische oder an Partikularinteressen ausgerichtete Präferenz, wie dem wissenschaftlichen Beirat und dem IQB, das Rationalisierungspotenzial erhöhen, die Kopplung ist allerdings explizit punktuell mit einer Beschränkung auf einzelne Impulse im Rahmen vorgegebener Aufträge konzipiert (vgl. Ministerium für Kultus, Jugend und Sport 2017a), was dieses wiederum nachhaltig reduziert. Damit müssen auch die Einfluss- und Implementierungsstärke wissenschaftlicher Akteure mit besonders hohem

Rationalisierungspotenzial als gering eingestuft werden. Diese Diagnose wird dadurch bestärkt, dass bei allgemein abnehmender Durchdringung der entscheidenden Einflussfaktoren im Bereich der Ministerialbürokratie und Verwaltung in der bildungspolitischen Reform auch eine umfassende personelle Neubestimmung durchgeführt wird, die auf Ebene der bisherigen Institutionen vorhandene wissenschaftliche Erkenntnis reduziert, was nur teilweise durch die Einbindung ausgewählter Akteure in die Konzeption der neuen Institute kompensiert wird (vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2017a).

Die Einschätzungen der Implementationsstärke zeigt sich dabei in Abgrenzungen zu anderen Schulreformen, mit stärkerer Orientierung an den Einzelschulen, als weitgehend über die Einflussstärke steuerbar, weil die umfassende Gesetzgebungsmacht sich sowohl über die Zentralisierung am Ministerium, und damit die Reduktion der Anforderungen an die symbiotische Vernetzung, als auch die Möglichkeit zur parallelen Institutionalisierung des Zentrums für Schulqualität und Lehrerbildung als Unterstützungssystem stärkend in diesem Bereich auswirkt, zumal die zukünftig relevanten Personen innerhalb der neuen Institutionen im Sinne eines lokalen Zuschnitts und gesteigerter Partizipation in den Prozess der Konzeption eingebunden waren (vgl. Ministerium für Kultus, Jugend und Sport 2017c). Obwohl mit der breiten Diskussion um die Bedeutung der wissenschaftlichen Evidenz und dem Konsens bezüglich des Handlungsdrucks im Nachgang der PISA-Studien und des IQB-Bildungstrends die Anschlussfähigkeit erhöht und beim Ministerium für Kultus, Jugend und Sport eine hohe Fähigkeit zur Erzeugung von Implementationsdruck über Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Erlasse als verbindlichen Rechtsregeln vorhanden ist (vgl. Gayer/Reip 2010: 19f.), bleiben alle diese Faktoren auf die eigentliche Institutsgründungen beschränkt und entfalten keine Wirkung auf die folgende Arbeit des Bildungsmonitorings selbst. Deshalb muss für dieses insbesondere mit Blick auf die fehlende Partizipation und Flexibilität für einen lokalen Zuschnitt, fehlende Anschlussfähigkeit insbesondere nach den kurzfristig gestrichenen Prozessen der Fremdevaluation (vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2017a) und deutlich reduziertem Druckpotenzial die Implementationsstärke niedrig eingeschätzt werden.

Für weitere institutionelle und parteipolitische Einflussfaktoren lässt sich bis auf eine allgemeine Förderung der weitgehend auf Datenbasierung reduzierten wissenschaftlichen Evidenz keine signifikante Einflussstärke, kein Rationalisierungspotenzial und insbesondere keine relevante Implementationsstärke nachweisen und sich gerade im Landtag die Aktivität der Opposition auf eine allgemeine Kontrollfunktion im Sinne

einer Anfrage (Landtag von Baden-Württemberg 2017a) und öffentlichem Zweifel am Wirkungsradius der Reform beschränken (vgl. Allgöwer 2018a).³⁷

3.3.2. *Sonstige Einflussfaktoren*

Die Analyse sonstiger Einflussfaktoren offenbart insgesamt für alle potenziell relevanten Einflussfaktoren sowohl eine geringe Einfluss- und Implementationsstärke als auch eine praktisch vollständige Abwesenheit von Rationalisierungspotenzial im Sinne einer Forderung nach wissenschaftlicher Evidenz, die sich aus der öffentlichen Kommunikation ablesen lassen würde. Während es von Seiten des Landeseltern- (vgl. Landeselternbeirat Baden-Württemberg 2018) und Landesschülerbeirates (vgl. Landesschülerbeirat Baden-Württemberg 2018) keine im Rahmen der Methodik nachweisbaren Einflussmechanismen mit Bezug zu dieser bildungspolitischen Schulreform gibt, zeichnen sich die Lehrerverbände durch weitgehende Beschränkung auf die Wiedergabe der Maßnahmen und Kritik lediglich an den arbeitsrechtlichen Komponenten der Schulreform ab, wobei auf die Frage der Rationalisierung nicht eingegangen wird (vgl. Futterer 2017; Gostovic-Storz 2017).

Darüber hinaus stellen sich im Rahmen der medialen Berichterstattung zur hier analysierten Reformmaßnahme die Medien weniger als Einflussfaktor mit eigenem Rationalisierungspotenzial dar, sondern beschränken sich umfassend auf deskriptive Wiedergabe der Sichtweise der Landesregierung, des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport inklusive der Kultusministerin, der Verwaltung, den Oppositionsparteien im Rahmen ihrer Wahrnehmung der Kontrollfunktion und letztlich der Gewerkschaften (exemplarisch Allgöwer 2018a, 2018b; Spitz 2018; SWR 2018). Darüber hinaus lässt sich auch für die kommunale Vertretung in Form des Gemeindetages Baden-Württemberg als auf äußere Schulangelegenheiten beschränkten Stakeholder kein Einfluss auf die geplante Institutionalisierung feststellen.

4. Fazit

Schon in der Einleitung wurde mit Fullan (2016) auf die Defizite staatlichen Steuerungshandelns im Bildungsbereich hingewiesen und über die Governance-Perspektive die Berücksichtigung komplexer Netzwerke als Handlungslogik für bildungspolitische Reformen gefordert, insbesondere wenn mit Blick auf Steuerungsinstrumente der Governance-Forschung und die Themenstellung dieser Arbeit Einflussfaktoren auf bildungspolitische Reformen im Schulbereich zur Rationalisierung im Kontext von

³⁷ Diese sehr zurückhaltende Auseinandersetzung der politischen Parteien und weitgehende Dominanz des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport lässt sich auch in der Aussprache zur Vorstellung der Konzeption im Plenum des Landtages von Baden-Württemberg abbilden, in dem die spezifische Reform bis auf drei Zwischenrufe keine Diskussion hervorruft. Vgl. Landtag von Baden-Württemberg (2017b: 2763).

Defiziten der Outputleistung analysiert werden sollen. Es hat sich im Verlauf der Rezeption der Theorie und Empirie zur Analyse von Wirkungsmechanismen, innerhalb von Politikfeldern im Allgemeinen und in der schulbezogenen Governance-Literatur im Besonderen, ein eklatanter Mangel an theoretischer Modellbildung zu den Kernfragen der Interaktion von Akteuren im Bereich bildungspolitischen Steuerungshandelns gezeigt und somit stellte die Entwicklung eines Modells zur Identifikation und Bewertung der Rationalisierungspotenziale, Einfluss- sowie Implementationsstärke, das über Kriterien und Ausprägungsgrade zur Analyse eben dieser Einflussfaktoren nicht nur im Bildungskontext, sondern allgemein an der Schnittstelle von politischem Steuerungshandeln unter Einbeziehung wissenschaftlicher Evidenz und Anforderungen der Implementation angewendet werden kann, den Schwerpunkt dieser Arbeit dar.

Trotz der Fokussierung auf diese notwendige theoretische Fundierung im vorliegenden Kontext konnte exemplarisch an der Institutionalisierung wissenschaftlicher Evidenz im Bereich bildungspolitischer Steuerung in Baden-Württemberg als Reaktion auf Defizite der Outputleistung aufgezeigt werden, dass im Zusammenspiel institutioneller Rahmenbedingungen und der Nutzung insbesondere der Einflusstärke eine Rationalisierung eben nicht im Sinne dieses Modells diagnostiziert werden kann. Dies gilt insbesondere, da die Dominanz des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport, in Kombination mit einer reduzierten, eher politisch-taktisch motivierten Verwendung des Evidenzbegriffs im Sinne einer Datenorientierung, in Kombination mit nur punktueller Kopplung mit dem Wissenschaftssystem, die erwartete Rationalisierung unterminieren, während gleichzeitig andere Einflussfaktoren entweder kongruent angebunden sind, aufgrund des institutionellen Settings keine Einflusstärke entfalten oder aufgrund der eigenen Wirkungslogik, wie sie insbesondere im Rahmen der Medien diskutiert wurde, den eigenen Einfluss im Steuerungshandeln begrenzen.

Während das Modell aufgrund seiner umfassenden theoretischen Einbettung ein universelles Analyseraster mit großer Reichweite darstellen kann, stellen die Ergebnisse der exemplarischen Anwendung aufgrund der Schwerpunktsetzung dieser Arbeit nur einen ersten Schritt zur Analyse der Einflussfaktoren auf die Rationalisierung im Rahmen bildungspolitischer Reformen dar. Dies gilt insbesondere, da der gewählte Handlungsbereich zwar eine besondere Nähe zu Fragestellungen der empirischen Evidenz aufweist, gleichzeitig aber durch seine Machtimbalance, mit der besonderen Dominanz des Ministeriums und der Auswirkungen der Zentralisierung, die Zahl der Einflussfaktoren und Anforderungen an die Implementationsstärke nicht repräsentativ für das Steuerungshandeln im gesamten Feld der schulischen Bildungspolitik in Baden-Württemberg oder gar darüber hinaus sein kann. Dabei muss gerade mit Blick auf die

derzeit nur als Wirkungshoffnung formulierte Erwartung eines besseren Lernens der Schüler durch eine Rationalisierung über empirische Evidenz (vgl. Dederling 2016: 70), als ultimativen Bezugspunkt bildungspolitischer Reformen, die Anwendung des Modells auf Schulsysteme mit unterschiedlicher Performanz und davon abgeleitet eine Korrelationsanalyse mit der Einschätzung der Einflussfaktoren und der hier diskutierten Ausschöpfung der Rationalisierungspotenziale im Mittelpunkt weiterer Forschung stehen. Eine solche Studie würde nicht nur wichtige Implikationen für die Anwendung und weitere Ausdifferenzierung des hier vorgestellten Modells, sondern auch die Möglichkeit zur Formulierung von genau den wissenschaftsbasierten Empfehlungen bieten, welche die Einflussstärke des Wissenschaftssystems erhöhen können.

Doch auch ohne dass eine solche Studie derzeit vorliegt, können an dieser Stelle ausgehend von der Analyse des theoretischen und empirischen Forschungsstandes und der exemplarischen Anwendung des Modells zumindest Überlegungen mit empfehlendem Charakter angestellt werden, wenn es um die Chancen der Rationalisierung über Einflussfaktoren auf bildungspolitische Reformen geht. Unbestritten der demokratiethoretischen Bedenken und der hohen Bedeutung jeweils kulturspezifischer Kontexte (vgl. van Ackeren et al. 2016a: 34ff.) lassen sich negative Auswirkungen von einer Dominanz von Einflussfaktoren, die der Logik der Wiederwahl und Legislaturperioden unterliegen, auf das Rationalisierungspotenzial ganzer Schulsysteme im Sinne einer leistungssteigernden Nutzung wissenschaftlicher Evidenz aus den bisherigen Überlegungen ableiten. Eine Förderung balancierter Einflussstärken insbesondere unter der Berücksichtigung von Einflussfaktoren über wissenschaftliche Akteure ohne weitgehende ideologische Prägung oder Abhängigkeit von Partikularinteressen könnten hier positiv wirken.

Es wäre somit zumindest bei positivem Befund einer oben skizzierten Korrelationsstudie zu erwägen, bildungspolitische Reformen über weitgehend unabhängige Wissenschaftsgremien entscheidend mitprägen zu lassen, auf die direkte Vetospieler, insbesondere politische Parteien und deren Vertreter in den Exekutiven und Legislativen unterschiedlicher politischer Systeme, nur unter rigideren Vorgaben, beispielsweise entsprechenden Anforderungen an qualifizierte Mehrheiten in Parlamenten, steuernden Einfluss ausüben können. Die teilweise Entkopplung vom Politischen könnte Schulsysteme eventuell nachhaltiger verbessern als die zahllosen evidenzfreien Reformen der letzten Jahre.

5. Quellenverzeichnis

- Allgöwer, Renate. 2018a. *Grüne zweifeln an Eisenmanns Bildungsoffensive*.
<https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.schulverwaltung-vor-komplettumbau-gruene-zweifeln-an-eisenmanns-bildungsoffensive.64e96b30-5b44-4eb6-8be2-6a6cca9e961e.html>. 07.08.2018.
- Allgöwer, Renate. 2018b. *Verwaltung stellt sich gegen Eisenmann*.
<https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.umbau-der-schulbehoerden-verwaltung-stellt-sich-gegen-eisenmann.e6c11092-60e4-4f0e-8ffb-e5879fbc9cc5.html>.
07.08.2018.
- Altrichter, Herbert (Hrsg.). 2007a. *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Altrichter, Herbert, Thomas Brüsemeister und Jochen Wissinger. 2007b. Einführung.
In: Herbert Altrichter (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 9-14.
- Altrichter, Herbert und David Kemethofer. 2015. Neue Ansätze der Steuerung des Schulsystems und die Einstellung von Schulleitungen. *Bildung und Erziehung* 68: 291-310.
- Altrichter, Herbert und Katharina Maag Merki. 2016a. Empirische Erforschung schulischer Governance. Eine Zwischenbilanz und offene Forschungsfragen. In: Herbert Altrichter und Katharina Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: Springer VS, 479-486.
- Altrichter, Herbert und Katharina Maag Merki. 2016b. Steuerung der Entwicklung des Schulwesens. In: Herbert Altrichter und Katharina Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: Springer VS, 1-28.
- Amaral, Marcelo P. d. 2016. Neue Akteure der Governance des Bildungssystems – Typen, Einflussmöglichkeiten und Instrumente. In: Herbert Altrichter und Katharina Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: Springer VS, 455-478.
- Ansell, Ben W. 2013. *From the ballot to the blackboard. The redistributive political economy of education*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Bascio, Tomas. 2012. Bildungspolitisches Handeln: trotz oder dank wissenschaftlicher Erkenntnis? Synoptischer Vergleich der Buchbeiträge und idealtypische Betrachtung einer bildungspolitischen Schlussfolgerung. In: Andreas Hoffmann-

- Ocon (Hrsg.), *Reformprozesse im Bildungswesen. Zwischen Bildungspolitik und Bildungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS, 209-236.
- Baumert, Jürgen und Hans-Peter Füssel. 2012. Kooperation im föderalen Bildungssystem – zwischen Wettbewerb und Qualitätssicherung. In: Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus. Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus*. Heidelberg: Springer, 247-274.
- Bellmann, Johannes. 2016. Datengetrieben und/oder evidenzbasiert? *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 19: 147-161.
- Benz, Arthur. 2004. *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beyer, Daniel, Boushey Graeme und Christian Breunig. 2013. Die Punctuated-Equilibrium-Theorie. In: Karl-Rudolf Korte und Timo Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 355-378.
- Bischof, Linda M. 2017. *Schulentwicklung und Schuleffektivität*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Blank, Florian. 2012. Einleitung: Vetospieler in der Policy-Forschung. In: Florian Blank (Hrsg.), *Vetospieler in der Policy-Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 7-12.
- Blätte, Andreas und Karina Hohl. 2013. Gestaltungsspielräume des Regierens in den Ländern: Landespolitik zwischen Marginalisierung, Blockade und Innovation. In: Karl-Rudolf Korte und Timo Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 207-218.
- Blumenthal, Julia v. 2010. Governance im Bundesstaat: Föderale und unitarische Tendenzen in der Landespolitik am Beispiel der Kopftuchfrage. In: Klemens H. Schrenk und Markus Soldner (Hrsg.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, 375-388.
- Bogdanski, Karen. 2012. Parteien als kollektive Vetospieler: Die Absorptionsregel nach Tsebelis und die Besonderheiten des deutschen Bikameralismus. In: Florian Blank (Hrsg.), *Vetospieler in der Policy-Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 49-76.
- Bogner, Alexander und Wolfgang Menz. 2002. Wissenschaftliche Politikberatung? Der Dissens der Experten und die Autorität der Politik. *Leviathan* 30: 384-399.
- Bromme, Rainer, Manfred Prenzel und Michael Jäger. 2016. Empirische Bildungsforschung und evidenzbasierte Bildungspolitik. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 19: 129-146.

- Busemeyer, Marius R. 2015. Bildungspolitik. In: Georg Wenzelburger und Reimut Zohlhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS, 615-640.
- Cassel, Susanne und Tobias Thomas. 2018. Mehr Wohlstand durch wissenschaftliche Politikberatung. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*.
- Dedering, Kathrin. 2016. Entscheidungsfindung in Bildungspolitik und Bildungsverwaltung. In: Herbert Altrichter und Katharina Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: Springer VS, 53-74.
- Dehling, Jochen. 2012. Vetospieler im Policy-Raum: Die Bedeutung der Richtung und Reichweite von Policy-Change. In: Florian Blank (Hrsg.), *Vetospieler in der Policy-Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 155-174.
- Dernbach, Beatrice, Christian Kleinert und Herbert Münder. 2013. Einleitung: Die drei Ebenen der Wissenschaftskommunikation. In: Beatrice Dernbach (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftskommunikation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1-16.
- Döring, Nicola und Jürgen Bortz. 2016. *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Dose, Nicolai. 2013. Von Government zu Governance: Regieren unter veränderten Bedingungen. In: Karl-Rudolf Korte und Timo Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 53-60.
- Falk, Svenja, Dieter Rehfeld, Andrea Römmele und Martin Thunert. 2006. Einführung: Politikberatung – Themen, Fragestellungen, Begriffsdimensionen, Konzepte, Akteure, Institutionen und Politikfelder. In: Svenja Falk (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 11-22.
- Fazekas, Mihály und Tracey Burns. 2012. *Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education*.
- Fraenkel, Ernst. 1991. *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Fullan, Michael. 2016. *The new meaning of educational change*. New York: Teachers College Press.
- Futterer, Michael. 2017. *Qualität gibt's nicht umsonst*. <https://www.gew-bw.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/qualitaet-gibts-nicht-umsonst/>. 07.08.2018.

- Ganghof, Steffen und Kai Schulze. 2015. Vetospieler und Institutionen. In: Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS, 113-148.
- Gayer, Bernhard und Stefan Reip. 2010. *Schul- und Beamtenrecht für die Lehramtsausbildung und Schulpraxis in Baden-Württemberg*. Haan-Gruiten: Verl. Europa-Lehrmittel Nourney, Vollmer.
- Glaab, Manuela. 2018. Politikberatung. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Handbuch Staat*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1085-1095.
- Goldenbaum, Andrea. 2012. *Innovationsmanagement in Schulen. Eine empirische Untersuchung zur Implementation eines Sozialen Lernprogramms*. Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 2011. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gostovic-Storz, Michael. 2017. *Neues Qualitätskonzept des Kultusministeriums*. <https://www.vbe-bw.de/meldung/neues-qualitaetskonzept-des-kultusministeriums/>. 07.08.2018.
- Gückelberger, Annette. 2012. Bildung und Föderalismus. In: Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus. Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus*. Heidelberg: Springer, 217-246.
- Hajer, Maarten. 2008. Diskursanalyse in der Praxis: Koalitionen, Praktiken und Bedeutung. In: Frank Janning und Katrin Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 211-222.
- Heinelt, Hubert (Hrsg.). 2002. *Participatory Governance in Multi-Level Context. Concepts and Experience*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hepp, Gerd F. 2006. Bildungspolitik als Länderpolitik. In: Herbert Schneider und Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen - Strukturen - Arbeitsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 240-269.
- Hepp, Gerd F. 2011. *Bildungspolitik in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hoffmann-Ocon, Andreas. 2012. Politisierung von Bildungsexpertise? - Zur Organisation der Sekundarstufe I in Ausschussentwürfen des Deutschen Bildungsrates und der Schweizerischen Konferenz der Inhalt kantooalen Erziehungsdirektoren. In: Andreas Hoffmann-Ocon (Hrsg.), *Reformprozesse im Bildungswesen. Zwischen Bildungspolitik und Bildungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS, 129-166.

- Holtappels, Heinz G. 2013. Innovation in Schulen – Theorieansätze und Forschungsbefunde zur Schulentwicklung. In: Matthias Rürup und Inka Bormann (Hrsg.), *Innovationen im Bildungswesen. Analytische Zugänge und empirische Befunde*. Wiesbaden: Springer VS, 45-69.
- Holtmann, Everhard. 2008. Einleitung: Entscheiden unter Bedingungen von Unsicherheit – Zur Reichweite von institutionell basierter politischer Führung. In: Everhard Holtmann und Werner J. Patzelt (Hrsg.), *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 7-20.
- Imhof, Kurt, Roger Blum, Heinz Bonfadelli und Otfried Jarren. 2006. Demokratie in der Mediengesellschaft. In: Kurt Imhof (Hrsg.), *Demokratie in der Mediengesellschaft. [Mediensymposium "Demokratie in der Mediengesellschaft" ... am 9., 10. und 11. Dezember 2004 in Luzern]*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, 9-24.
- Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen. 2016. *Ländervergleich und IQB-Bildungstrend*. <https://www.iqb.hu-berlin.de/bt>. 05.08.2018.
- Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen. 2017. *IQB-Bildungstrend 2016. Zusammenfassung*. Berlin.
- Keller, Florian. 2014. *Strukturelle Faktoren des Bildungserfolgs. Wie das Bildungssystem den Übertritt ins Berufsleben bestimmt*. Wiesbaden: Springer.
- Kiesow, Julia. 2015. *Wirtschaftskrisen in Deutschland. Reaktionsmuster von Vetospielern und Agendasetzern*. Zugl.: Gießen, Univ., Diss., 2014. Wiesbaden: Springer VS.
- Koch, Katja. 2012. Evaluationen als vermittelnde Instanzen? - Die Einführung der „Neuen Schuleingangsstufe“ in Deutschland im Kontext ihrer Akteure. In: Andreas Hoffmann-Ocon (Hrsg.), *Reformprozesse im Bildungswesen. Zwischen Bildungspolitik und Bildungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS, 107-128.
- Koch-Baumgarten, Sigrud und Katrin Voltmer. 2009. Policy matters – Medien im politischen Entscheidungsprozess in unterschiedlichen Politikfeldern. In: Frank Marcinkowski und Barbara Pfetsch (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 299-319.
- König, Klaus. 2008. Governance- und Managementkonzepte des Regierens. In: Everhard Holtmann und Werner J. Patzelt (Hrsg.), *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 21-34.
- Landeselternbeirat Baden-Württemberg. 2018. *Webseite des Landeselternbeirates Baden-Württemberg*. <https://www.leb-bw.de/>. 07.08.2018.

- Landesregierung Baden-Württemberg. 2017. *Bildungspolitische Konsequenzen aus dem IQB-Bildungstrend*. <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/bildungspolitische-konsequenzen-aus-dem-iqb-bildungstrend/>.
- Landesschülerbeirat Baden-Württemberg. 2018. *Webseite des Landesschülerbeirates Baden-Württemberg*. <https://www.lsbr.de/>. 07.08.2018.
- Landtag von Baden-Württemberg. 2017a. *Antrag der Abg. Dr. Hans-Ulrich Rülke u. a. FDP/DVP und Stellungnahme des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport Fördern die Umstrukturierungspläne der Kultusministerin die Bildungsqualität? Drucksache 16/2517*.
- Landtag von Baden-Württemberg. 2017b. *Plenarprotokoll 16 / 48*.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven Conn.: Yale University Press.
- Mai, Manfred. 2013. Regieren mit organisierten Interessen: Lobbyismus im Wandel. In: Karl-Rudolf Korte und Timo Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 307-316.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (Hrsg.). 1995. *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main: Campus-Verl.
- Mazzoleni, Gianpietro und Winfried Schulz. 1999. "Mediatization" of politics: A Challenge for Democracy? *Political Communication* 16: 247-261.
- Mielke, Gerd. 2013. Parteiensysteme, gesellschaftliche Konflikte und komplexe Wählermärkte: Zur Repräsentations- und Integrationsfähigkeit politischer Parteien. In: Karl-Rudolf Korte und Timo Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 175-186.
- Ministerium für Kultus, Jugend und Sport. 2017a. *Kultusministerin beruft wissenschaftlichen Beirat*. https://www.km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/1_8_2017+Wissenschaftlicher+Beirat/?LISTPAGE=131491. 07.08.2018.
- Ministerium für Kultus, Jugend und Sport. 2017b. *Pressemitteilung: Qualitätskonzept für das Bildungssystem Baden-Württembergs*. https://www.km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/28_06_2017+Qualitaetskonzept+Bildungssystem/?LISTPAGE=4978503. 29.07.2018.
- Ministerium für Kultus, Jugend und Sport. 2017c. *Qualitätskonzept für das Bildungssystem Baden-Württembergs*. <https://www.km-bw.de/,Lde/Startseite/Schule/Qualitaetskonzept>. 29.07.2018.

- Ministerium für Kultus, Jugend und Sport. 2018a. *2018: Starker Fokus auf Qualität und Leistungsfähigkeit*. https://www.km-bw.de/Lde/Startseite/Service/02_01_2018+Aktueller+Stand+Qualitaetskonzept/?LSTPAGE=344894. 29.07.2018.
- Ministerium für Kultus, Jugend und Sport. 2018b. *Kabinettt bringt Umsetzung des Qualitätskonzepts für das Bildungssystem in Baden-Württemberg auf den Weg*. https://www.km-bw.de/Lde/Startseite/Service/24_04_2018+Qualitaetskonzept+Bildung. 29.07.2018.
- OECD (Hrsg.). 2008. *Measuring Improvements in Learning Outcomes: Best Practices to Assess the Value-Added of Schools*. s.l.: OECD.
- Patzelt, Werner J. 2008. Verwaltungskultur in der Ministerialbürokratie: Ein empirischer Essay. In: Everhard Holtmann und Werner J. Patzelt (Hrsg.), *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 115-130.
- Patzelt, Werner J. 2014. Interessengruppen und Parlamente – Grundsätzliches und Forschungsaufgaben. In: Thomas Winter und Julia Blumenthal (Hrsg.), *Interessengruppen und Parlamente*. Wiesbaden: Springer VS, 15-46.
- Petring, Alexander. 2007. Fritz W. Scharpf, Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research, Boulder 1997. In: Steffen Kailitz (Hrsg.), *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 421-424.
- Pfetsch, Barbara und Frank Marcinkowski. 2009. Problemlagen der „Mediendemokratie“ – Theorien und Befunde zur Medialisierung von Politik. In: Frank Marcinkowski und Barbara Pfetsch (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11-36.
- Pilz, Simone. 2016. *Schulentwicklung als Antwort auf Heterogenität und Ungleichheit*. Dissertation. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Quesel, Carsten. 2012. Allgemeine Hochschulreife als Steuerungsfiktion. In: Andreas Hoffmann-Ocon (Hrsg.), *Reformprozesse im Bildungswesen. Zwischen Bildungspolitik und Bildungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS, 166-208.
- Reichenbachs, Mauricio und Frank Nullmeier. 2016. Korporatismus und Demokratie. In: Oliver Lembcke (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 2: empirische Demokratietheorien*. Wiesbaden: Springer VS, 79-102.
- Reutter, Werner. 2018. Verbände. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Handbuch Staat*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 907-916.

- Rolff, Hans-Günter. 2017. *Konzepte, Verfahren und Perspektiven der Schulentwicklung. Studienbrief SM0910 des Master-Fernstudiengangs Schulmanagement der TU Kaiserslautern. Unveröffentlichtes Manuskript.* Kaiserslautern.
- Rudi, Tatjana und Harald Schoen. 2014. Ein Vergleich von Theorien zur Erklärung von Wählerverhalten. In: Jürgen W. Falter und Harald Schoen (Hrsg.), *Handbuch Wahlforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 405-436.
- Scheerens, Jaap. 2000. *Improving School Effectiveness*. Paris: IIEP Publications.
- Schiffers, Maximilian. 2013. Interessengruppen als Veto-Spieler und Kooperationspartner in der Politikgestaltung der Bayerischen Staatsregierung. In: Manuela Glaab (Hrsg.), *Politik und Regieren in Bayern*. Wiesbaden: Springer VS, 257-268.
- Schimank, Uwe. 2007. Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Herbert Altrichter (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 231-260.
- Schimank, Uwe. 2009. Planung - Steuerung - Governance: Metamorphose politischer Gestaltung. *Die Deutsche Schule* 101: 231-239.
- Schmid, Josef und Michael Schuhen. 2018. Bildungspolitik. In: Karsten Mause (Hrsg.), *Politik und Wirtschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 497-522.
- Schmid-Petri, Hannah. 2012. *Das Framing von Issues in Medien und Politik. Eine Analyse systemspezifischer Besonderheiten*. Wiesbaden, s.l.: Imprint VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schnapp, Kai-Uwe und Roland Willner. 2013. Regierung und Bürokratie: Zum Einfluss der Ministerialbürokratie auf das Regierungshandeln. In: Karl-Rudolf Korte und Timo Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 247-256.
- Schranz, Mario und Matthias Vonwil. 2006. Öffentlichkeit und politische Entscheidungsfindung - Problemlösungsmechanismen im Spannungsfeld öffentlicher Moralisierung, politischer Gesetzgebung und wirtschaftlicher Selbststeuerung. In: Kurt Imhof (Hrsg.), *Demokratie in der Mediengesellschaft. [Mediensymposium "Demokratie in der Mediengesellschaft" ... am 9., 10. und 11. Dezember 2004 in Luzern]*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., 25-40.
- Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.). 2006. *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.

- Seeberg, Henrik B. 2013. The opposition's policy influence through issue politicisation. *Journal of Public Policy* 33: 89-107.
- Spitz, Manfred. 2018. *Neues Qualitätskonzept: GEW-Landesvorsitzende Doro Moritz "misstrauisch"*. <https://bnn.de/lokales/karlsruhe/vbe-landesvorsitzender-brandhofft-auf-besser-unterstuetzung-der-lehrer-und-schulen>. 02.08.2018.
- Straßner, Alexander. 2006. Verbände als Manifestation des Neopluralismus: Ernst Fraenkel. In: Alexander Straßner und Martin Sebaldt (Hrsg.), *Klassiker der Verbändeforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 73-89.
- SWR. 2018. *Eisenmann will Lehrer dezentral unterstützen*. <https://www.swr.de/swraktuell/bw/schulen-baden-wuerttemberg-eisenmann-qualitaetsoffensive-lehrerbildung/-/id=1622/did=21323150/nid=1622/e5v7pp/index.html>. 02.08.2018.
- Tippelt, Rudolf und Bernhard Schmidt-Hertha. 2018a. Einleitung der Herausgeber. In: Rudolf Tippelt und Bernhard Schmidt-Hertha (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1-16.
- Tippelt, Rudolf und Bernhard Schmidt-Hertha (Hrsg.). 2018b. *Handbuch Bildungsforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Treib, Oliver. 2015. Akteurzentrierter Institutionalismus. In: Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS, 277-304.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players. How political institutions work*. New York, Princeton: Russell Sage Foundation; Princeton University Press.
- van Ackeren, Isabell, Stefan Brauckmann und Esther Dominique Klein. 2016a. Internationale Diskussions-, Forschungs- und Theorieansätze zur Governance im Schulwesen. In: Herbert Altrichter und Katharina Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: Springer VS, 29-52.
- van Ackeren, Isabell, Stefan Brauckmann und Esther Dominique Klein. 2016b. Internationale Diskussions-, Forschungs- und Theorieansätze zur Governance im Schulwesen. In: Herbert Altrichter und Katharina Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: Springer VS, 29-52.
- Vögele, Catharina, Frank Brettschneider und Marko Bachl. 2013. Parteien, Massenmedien, Wähler und TV-Debatten in Landtagswahlkämpfen. In: Marko Bachl (Hrsg.), *Das TV-Duell in Baden-Württemberg 2011. Inhalte, Wahrnehmungen und Wirkungen*. Wiesbaden: Springer VS, 29-46.

- Vögele, Catharina und Inkeri Schmalz. 2013. „Bildung, Bildung und nochmals Bildung.“ Die Bildungspolitik im TV-Duell. In: Marko Bacht (Hrsg.), *Das TV-Duell in Baden-Württemberg 2011. Inhalte, Wahrnehmungen und Wirkungen*. Wiesbaden: Springer VS, 219-236.
- Wagschal, Uwe. 1999a. Blockieren Vetospieler Steuerreformen? *Politische Vierteljahresschrift* 40: 628-640.
- Wagschal, Uwe. 1999b. Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können. In: Andreas Busch (Hrsg.), *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, 223-247.
- Weber, Max. 1972. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen.
- Wenzelburger, Georg. 2015. Parteien. In: Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS, 81-112.
- Winter, Thomas v. 2010. Interessengruppen und Demokratie im Wandel verbändetheoretischer Paradigmen. In: Klemens H. Schrenk und Markus Soldner (Hrsg.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, 115-128.
- Wissinger, Jochen. 2007. Does School Governance matter? Herleitungen und Thesen aus dem Bereich „School Effectiveness and School Improvement“. In: Herbert Altrichter (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 104-129.
- Wolling, Jens. 2009. Onlinenutzung und Einstellungen zur Politik. Ergebnisse einer repräsentativen Panelstudie. In: Frank Marcinkowski und Barbara Pfetsch (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 447-467.
- Zittel, Thomas. 2009. Entmedialisierung durch Neue Digitale Medien? Direkte Wählerkommunikation im WWW aus der Sicht von Abgeordneten des Deutschen Bundestages. In: Frank Marcinkowski und Barbara Pfetsch (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 366-392.
- Zürn, Michael. 2011. Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert. *Politische Vierteljahresschrift* 52: 603-635.