



Leseprobe aus Olk und Schmachtel, Educational Governance in kommunalen  
Bildungslandschaften, ISBN 978-3-7799-3372-4

© 2017 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel  
[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?  
isbn=978-3-7799-3372-4](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-3372-4)

# **Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften: Empirische Befunde und kritische Reflexionen – eine Einführung**

Stefanie Schmachtel, Thomas Olk †

*In Gedenken an Thomas Olk*

## **Einführung<sup>1</sup>**

Seit der ersten Erwähnung der Idee der Bildungslandschaft vor etwa 20 Jahren im Bildungskommissionsbericht NRW „Zukunft der Bildung – Bildung“ (Bildungskommission NRW 1995) sind Bildungslandschaftsprogramme, -initiativen und -projekte<sup>2</sup> zum festen Bestandteil der deutschen Bildungs- und Sozialpolitik geworden. Trotz, oder gerade wegen ihrer Popularität gibt es kein einheitliches Verständnis davon, was Bildungslandschaften sind; die Definitionen variieren beträchtlich. Dennoch lässt sich festhalten, dass das Konzept im Kern auf der Annahme beruht, dass durch das gemeinsame Planen und Zusammenwirken unterschiedlicher bildungsrelevanter Akteure im Rahmen lokaler Bildungsnetzwerke eine Verbesserung des lokalen Bildungsangebots erreicht werden soll. In diesen Bildungsnetzwerken geht es dabei sowohl um eine horizontale (d. h. institutionsübergreifende, im Kern aus Schul- und Jugendhilfeakteuren bestehende) wie auch vertikale (d. h. politische Ebenen übergreifende bzw. partizipativ

---

1 Dieser Einführungstext und die in ihm erhaltenen Analysen sind erst nach dem Tod von Thomas Olk in der Form entstanden, wie sie hier vorzufinden sind. Prof. Olk hat sich hinsichtlich einiger tiefgreifenden Gespräche über einzelne Inhalte des Einführungstextes (z. B. Managerialismus) und mit einem Manuskript zum demokratischen Defizit kommunaler Bildungslandschaften eingebbracht. Ich hoffe sehr, dass er die Analysen zumindest in ihren wesentlichen Aussagen mitgetragen hätte.

2 Im Folgenden auch mit dem Begriff Bildungslandschaften abgekürzt.

aufgezogene) Verschränkung der Perspektiven (z. B. Schubert 2008), die auch mit dem Konzept der („Netzwerk“-), „Governance“ beschrieben wird. Governance (z. B. Benz 2004) markiert dabei eine neue Form der politischen Steuerung, in der durch das systematische Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Rahmen solcher Mehr-Ebenen-Politiknetzwerke eine effektivere und effizientere Politikgestaltung erreicht werden soll.

Schaut man historisch auf die „Karriere“ der Bildungslandschaftsidee, lassen sich drei Stränge in der Bildungslandschaftsentwicklung ausmachen (siehe auch Emmerichs Ausführungen dazu in diesem Band), die sich auch in zeitliche Phasen aufteilen lassen. Sie lassen unterschiedliche Orientierungen, Akteurs- und Interessenkonstellationen sowie politische Federführungen erkennen, die erklären, warum es schwierig ist, Bildungslandschaften im Rahmen einer gemeingültigen Definition zu beschreiben.

(1) In den Anfängen der Bewegung kommt der Bildungslandschaftsidee eine dezidiert schulentwicklerische Orientierung zu; es geht um das Anliegen, die Schule den Anforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen (Bildungskommission NRW 1995). Die Institution Schule mit ihrem Kerngeschäften steht im Zentrum von Bildungslandschaftsprojekten (wie etwa in „Schule & Co“, „Selbstständige Schule“ und später auch in „Schulen im Team“); Bildungslandschaften erfüllen den Zweck der „Bereitstellung regionaler Unterstützung für die einzelschulische Qualitätsentwicklung“ (siehe Emmerich in diesem Band). Das Land (hier: insbesondere NRW) hat die politische Federführung für dementsprechende Modellprogramme. Stiftungen (insbesondere die Bertelsmannstiftung) bilden wichtige Partner dabei.

(2) Angestoßen durch den PISA-Schock, der das Thema der Bildungsbenachteiligung in den Fokus gerückt hat, geht es in einer zweiten Phase verstärkt um eine sozialintegrative Ausrichtung der Bildung (siehe auch Emmerich in diesem Band). Themen wie Bildung und Sozialraumorientierung bzw. Stadtteilentwicklung, Kooperation von Schule und Jugendhilfe und den Ausbau von Ganztagschulen rückten mithilfe unterschiedlicher Programme (z. B. maßgeblich im Rahmen des BMBF-geförderten Ganztagschul[begleit]programms) ins Zentrum. Die Kinder- und Jugendhilfe tritt dabei mithilfe für die Neuausrichtung des Bildungslandschaftskonzepts zentraler politischer Papiere wie die JMK/KMK Resolution (2004) und dann maßgeblich der Zwölften Kinder- und Jugendbericht (BMFSFJ 2005) als wichtiger inhaltsgestaltender Akteur in die Debatte ein. Zentrale politische Gestaltungsebenen sind dabei der Bund in Kooperation mit den Kommunen. Gleichzeitig übernehmen in dieser Phase auch Stiftungen als Initiator von (zum Teil unabhängigen) Programmen die Federführung.

(3) Ein dritter Strang, der aufgrund seiner (wenn auch impliziten) sozialintegrativen Ausrichtung ebenfalls als Teil des zweiten Strangs gesehen werden kann, wurde 2009 durch das BMBF-geförderte nationale Programm „Lernen vor Ort“ (LvO) eröffnet. Der Fokus ist hier jedoch ein dezidiert administrativ-planerischer, der das Thema der kommunalen Steuerung von Bildungslandschaften in den Mittelpunkt stellt (DV 2009); es geht um die Entwicklung einer integrierten Bildungsplanung mithilfe eines Datengestützten Kommunalen Bildungsmanagements bzw. einer kommunalen Bildungsberichtserstattung. Eingeläutet wird dieser Strang dadurch, dass die Kommunen sich mit der Aachener Erklärung (DV 2007) und den Positionspapieren des Deutschen Vereins (2007; 2009) als zentrale Bildungsakteure und Stakeholder in der Umsetzung von Bildungslandschaften zu Wort melden. Die politische Federführung der Modellprojekte dieser Phase liegt dabei weiterhin beim Bund in Kooperation mit den Kommunen. Stiftungen sind weiterhin wichtige Partner dabei (wie etwa der Stiftungsverbund LvO) (s. hierzu auch die kritischen Ausführungen von Kolleck und Brix in diesem Band). LvO wurde 2014 in Transferagenturen überführt („Transferinitiative kommunales Bildungsmanagement“), welche seit 2015 durch das neue BMBF-geförderte Programm „Bildung integriert“ flankiert werden.<sup>3</sup>

Die Forschung zur Governance von Bildungslandschaften, um die es in diesem Sammelband gehen soll, kam der rasanten Entwicklung der Bildungslandschaftspraxis lange nicht hinterher. Für eine lange Zeit war die Bildungslandschaftsforschung mit der Erarbeitung seiner programmatischen Basis (insbesondere entlang des 2. und 3. Strangs) beschäftigt; Mitte bis Ende der 2000er prägten Beiträge affirmativ-programmatischer Art die Literatur. Das Konzept der Educational Governance fasste in der deutschen Forschungslandschaft, zunächst bezogen auf die Schule, erst 2007 richtig Fuß (maßgeblich durch die VS Serie Educational Governance vorangetrieben), und auch dort gab es zunächst eine programmatische Orientierung zur Verschränkung von Bildungslandschaften und (Local) Governance. Die von Stolz geleiteten DJI-Studien (z. B. Stolz/Schalkhaußer/Täubig 2011) waren die ersten empirischen Studien, die das Konzept der Local Governance auf die untersuchten kleinräumigen Bildungslandschaftsprojekte angewandt haben. Gleichzeitig prägte eine evaluative Forschungshaltung

---

3 Möglicherweise muss noch eine vierte Kategorie für Bildungslandschaften bzw. kommunale Bildungsnetzwerke zur institutionsübergreifenden Implementierung von gesellschaftspolitischen Querschnittsthemen wie Bildung für nachhaltige Entwicklung (Fischbach/Kolleck/Haan 2015) gebildet werden. Solch thematisch spezifische Bildungslandschaften könnten jedoch auch als kommunale Profilthemen lose dem 3. Strang zugeordnet werden.

mit Blick auf die Generierung von Gelingensbedingungen und Hindernisse einer erfolgreichen Implementation von Bildungslandschaften die Forschung. Erst in den letzten Jahren lässt sich eine verstärkte Suche nach geeigneten sozialwissenschaftlichen Instrumenten zur Erforschung von Educational Governance-Prozessen in Bildungslandschaften ausmachen (z. B. Stolz et al. 2011, oder durch die Ansiedlung der Begleitforschung an der Bildungssoziologie Gießen bei Prof. Brüsemeister). Gleichzeitig ist eine deutliche Ernüchterung in der Literatur hinsichtlich Bildungslandschaften zu verzeichnen; seit geraumer Zeit mehren sich kritische Stimmen bzw. Bemühungen von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen, kritische Analysen zur Steuerung von Bildungslandschaften zu erarbeiten.

Vor diesem Hintergrund möchte der vorliegende Band einen Raum schaffen, innezuhalten und mithilfe kritischer Beiträge die bestehende Kritik an Bildungslandschaften aus theoretischen Positionen heraus und mit Hilfe von empirischen Fallstudien ins Auge zu fassen und zu reflektieren. Dabei soll es auch darum gehen, die mit der Idee der Bildungslandschaften verknüpften Erwartungen zu überdenken und Bildungslandschaften als Konzept vor diesem Hintergrund neu zu rahmen und zu verorten.

Im Mittelpunkt stehen Fragen wie:

- Vor welche Herausforderungen sehen sich die beteiligten Akteure gestellt, wenn sie versuchen, ressortübergreifendes Handeln und eine Vernetzung von Bildungsakteuren zu erreichen?
- Welche Akteure beteiligen sich mit welchem Interesse und in welchen Machtkonstellationen an Bildungslandschaften?
- Was weiß man über die mikropolitischen Dynamiken in Governanceprozessen in Bildungslandschaften?
- Welche Regulierungs- und Verteilungsmechanismen greifen in der Implementation?
- Welche intendierten (und nicht-intendierten) Wirkungen von Bildungslandschaften sind bekannt?
- Welche Rolle nimmt die Forschung hinsichtlich der Governance von Bildungslandschaften ein? Welche Rolle spielt Theorie dabei?
- Inwieweit sind die Zielsetzungen und konzeptionellen Annahmen, die Bildungslandschaften unterliegen bzw. diese legitimieren, realistisch?

In diesem Einführungsbeitrag des Sammelbandes geht es nun darum, mit starkem Rückbezug auf die Beiträge einige Konflikte und Problemfelder hinsichtlich der Governance, Steuerung und Implementation von Bildungs-

landschaften herauszuarbeiten, die in der bisherigen Debatte noch nicht ausreichend erörtert wurden, und damit ein kritisches Potenzial hinsichtlich des Gegenstands der Bildungslandschaften offenzulegen. Dabei geht es nicht darum, das „Kind ‚Bildungslandschaften‘ mit dem Bade auszuschütten“. Vielmehr geht es um ein dialektisches Umdenken des Konzepts, d. h. um eine Umrahmung des Konzepts, die die Widersprüche in der bestehenden Konzeption und Praxis der Bildungslandschaften versucht aufzuheben, um eine differenziertere und auch kritischere Sicht auf den Gegenstand lokaler Vernetzung in der Bildung anzubieten<sup>4</sup>.

Im Folgenden wird dabei zunächst mithilfe eines kurzen Aufrisses der bestehenden Forschung zu den Wirkungen von Bildungslandschaften die Frage aufgeworfen, inwieweit diese bislang als Erfolgsmodell gewertet werden können. Vor diesem Hintergrund geht es anschließend um weitere Analysen, die bestehende Kritik aufgreifen und ein alternatives Bild von Bildungslandschaften zeichnen. Auf dieser Basis werden abschließend Überlegungen zu einer Reformulierung des Konzepts der Bildungslandschaft angestellt sowie mögliche Konsequenzen für die Forschung dargestellt.

## Kommunale Bildungslandschaften – ein Erfolgsmodell?

Nimmt man die bestehende Forschung zu den intendierten (und nicht-intendierten) Wirkungen von Bildungslandschaften ins Auge, so ergibt sich ein differenziertes Bild. Dieses Bild lässt sich jedoch hinsichtlich der drei oben aufgeführten, historischen Stränge der Bildungslandschaftsentwicklung mit ihren spezifischen Akteurskonstellationen und Zielausrichtungen im Folgenden überblicksartigen Aufriss aufschlüsseln.

Hinsichtlich der Erfolge von Bildungslandschaften als regionale Unterstützungsstruktur zur Schulentwicklung (Strang 1) wird aus schulpädagogischer Sicht durchaus ein positives Bild gezeichnet. Dabei spricht der schulpädagogische Flügel zur Bildungslandschaftsforschung von der „Regionalisierung der Bildung“ (s. das Special Issue im JERO, Manitius et al. 2015), mit dem die damit einhergehenden Dezentralisierungsprozesse in der schulischen Steuerung hervorgehoben werden. Die Forschung zu Modellprogrammen wie „Schule & Co – Stärkung von Schulen im kommunalen und regionalen Umfeld“ (Bastian/Rolff 2002), „Selbstständige Schule NRW“

---

4 Siehe hierzu insbesondere auch Maykus (in diesem Band).

(Lohre et al. 2008), „Regionale Bildungsnetzwerke NRW“, die Bildungsregionen Freiburg und Ravensburg (Maag Merki/Emmerich/Kotthoff 2008) oder „Schulen im Team“ (Berkemeyer et al. 2011) hat aufgezeigt, dass die regionale Ebene durchaus erfolgreich als Ebene fungieren kann, in der unter Einbezug der Schulträger wichtige Impulse für eine Schul- und Unterrichtsentwicklung gesetzt werden können, dadurch, dass eine regionale Vernetzung von Schulen in die Region diesbezüglich erreicht wird. Die Modellprojekte dieses (in Forschung und Praxis) schulpädagogisch dominierten Stranges institutionalisieren sich in Form von regional angelegten Austausch- und Professionalisierungsnetzwerken, die durch ein regionales Bildungsbüro koordiniert werden.

Ein weniger positives Bild entsteht durch die Betrachtung der Forschung hinsichtlich des zweiten Strangs, der sich Post-PISA herausgebildet hat. Hier werden Bildungslandschaften als Maßnahme zum Abbau sozialer Ungleichheit bzw. Bildungsbeteiligung mittels einer systematischen Abstimmung von Bildung „vor, neben und nach der Schule“ (BMFSFJ 2005, S. 32) – federführend von in der Sozialpädagogik und Sozialpolitik angesiedelten Forschenden – untersucht. Dabei spielte die Hoffnung, die Zusammenarbeit zwischen den zwei zentralen Institutionen Schule und Kinder- und Jugendhilfe auf eine neue strukturell-abgesicherte, (raum)pädagogische Basis zu stellen (z. B. Maykus 2009) bzw. entlang des Konzepts der „Ganztagsbildung“ (Coelen/Otto 2008) zu gestalten, eine zentrale Rolle. Die empirischen Studien machen jedoch auf eine deutliche Lücke zwischen diesen Zielorientierungen und der Implementationspraxis deutlich. Vielmehr zeichnen sich Strukturkonservatismus, eine Schulzentrierung der Maßnahmen und eine verdeckt hierarchische Implementation entlang dieser Orientierungen als zentrale Aspekte der Analysen ab.

So beklagten Stoltz (2010) im Rahmen von zwei bundesweiten Projekten des Deutschen Jugendinstituts zur Erforschung von kleinräumig angelegten lokalen Bildungslandschaften, dass die von ihnen untersuchten Gute-Praxis-Projekte nicht zu dem erhofften nachhaltigen und innovativen Strukturwandel geführt haben, sondern eher „diffus und lose gekoppelte Regulierungsstrukturen zeigen, die eine Adaption der Aktivitäten an existierende Strukturen unterstützen“ (in Maykus 2010, S. 8). Zipperle und Bolay (2011) stellten in ihrer Begleitung eines kleinräumigen Bildungslandschaftsprozesses um eine Schule herum fest, dass es zu einer schuldominierten Implementation dieser im Zuge der Ganztagschulentwicklung kam. Die Autoren führten dies auf die fehlende innere systemische Integration der Kinder- und Jugendhilfe zurück, die zu einer schwachen Verhandlungsposition gegenüber den beteiligten Schulakteuren auf Praxis- und Verwaltungsebene

führte. Schmachtel (in diesem Band; 2016; Schmachtel-Maxfield 2013) stellte in ihrer ethnographischen Studie eines Bildungslandschaftsprozesses in einem sozial benachteiligten Stadtteil fest, dass die auf Stadtteilebene erarbeiteten (Bau-)Maßnahmen die Kerntätigkeiten der beteiligten Organisationen unberührt ließen und die bestehenden Strukturen, Konfliktlinien und Machtverhältnisse im benachteiligten Stadtteil reproduzierten. Gleichzeitig wurde auf Ebene des Stadtstaates außerhalb des Projektes gleichsam in dessen Schatten durch Mittelumverteilungen das Verhältnis von Schule und Jugendhilfe zugunsten einer Schulzentrierung hierarchisch neu bestimmt. Es konnten jedoch positive „Sekundäreffekte“ durch ein verbessertes Verständnis und dadurch eine passgenauere Ausrichtung aufeinander bei den befragten Organisationsleitungen festgestellt werden. Duveneck (2014; 2016; in diesem Band) stellte im Rahmen ihrer Fallanalyse zur kleinräumigen Bildungslandschaft „Campus Rütli“ ebenfalls eine strukturelle Zentrierung der Maßnahmen auf formale Bildungseinrichtungen fest – sowohl durch die Maßnahmen des Projekts als auch durch die verdeckt hierarchische Verschiebung der strukturellen Ansiedelung der Kinder- und Jugendhilfe vom Jugend- zum Schulamt durch die Umsiedelung der gemeinsamen „Campus-Verwaltung“. Ihre rekonstruktive Analyse problematisiert, dass sich durch die konkrete Implementation entlang der wettbewerbsgesteuerten kommunalen Orientierung, Mittelstandsfamilien anzuziehen, die lokale Bildungssituation für die sozial benachteiligten Kinder und Jugendliche verschlechterte. Weitere Thematisierungen einer schulbezogenen Ausrichtung von Bildungslandschaften kommen von Berse (2009, S. 22 ff.), Weiß (2011, S. 170), Stolz (2012, S. 29) und Olk (2015, S. 248 ff.). Der Beteiligungsanspruch, so wird beklagt, wird hinter die Einrichtung neuer Steuerungsstrukturen gestellt (Duveneck 2016, S. 15; Olk/Stimpel 2011, S. 183; Stolz 2012, S. 29) – Bildungslandschaften seien noch „keine Beteiligungslandschaften“ (Stolz zit. in Tibussek/Riedt 2012, S. 144).

Die Forschung zum dritten Strang wird insbesondere von der Begleitforschung des BMBF-Programms „Lernen vor Ort“ (LvO) unter Federführung von Brüsemeister bestimmt. Diese verzeichnet etliche intendierte Wirkungen struktureller Art, die sich auf die Implementierung des in LvO zentralen „Datengestützten Kommunalen Bildungsmanagements“ sowie der Erarbeitung Kommunaler Bildungsberichte beziehen. Jenseits des Aufbaus von Kooperationsstrukturen entlang unterschiedlicher Handlungsbereiche (z. B. Bildungsmanagement, Bildungsmonitoring, Übergänge, Beratung) werden insbesondere zwei Lernprozesse genannt, die sich bei den beteiligten Akteuren im Zuge der Zusammenarbeit in interorganisationalen Strukturen ergeben haben (Niedlich/Klausing/Rädler 2016):

(1) Ihr Bildungsverständnis hat sich von einem eng gefassten institutio-  
nsspezifischen Bildungsbegriff zu einem weiten Bildungsbegriff mit Ori-  
entierung auf Bildungsbiographien und Lebenslanges Lernen hin gewan-  
delt. Dadurch wurde eine umfassendere bereichsübergreifende Betrachtung  
der Zusammenhänge und Problemlagen möglich. Durch ein besseres Ver-  
ständnis voneinander wurden Schnittmengen deutlich und Kooperations-  
potenziale offenbart; durch ein Überdenken der eigenen Rolle im Bildungs-  
bereich richteten die Akteure diese neu aus. Diese Fähigkeit hat Brüse-  
meister (in diesem Band) mit dem Begriff der „Literalität“ bezeichnet.

(2) Daten sind für die Akteure als Planungsgrundlage bedeutsamer ge-  
worden, mit denen sie auch zunehmend selbstverständlicher umgingen.  
Über die gemeinsame datenbezogene Wissensarbeit bzw. die Verständigung  
über die Interpretation der Daten fand ein wechselseitiges Kennenlernen  
der unterschiedlichen Perspektiven statt. Den Daten kamen damit eine  
bedeutsame Katalysatorfunktion zu, die unter anderem auch die Einbin-  
dung von Akteuren vor Ort in Datenerhebung und Interpretation ermög-  
lichte.

Valide Hinweise auf Wirkungen hinsichtlich der Endnutzerinnen und  
-nutzer konnten jedoch nicht getroffen werden; es steht die Frage im Raum,  
inwieweit der im Zuge von LvO stattgefundene kommunale Strukturwandel  
auch Auswirkungen in Richtung eines stärker sozialintegrativ ausgerichteten  
lokalen Bildungsangebot bewirkt hat.

Sind nun angesichts dieser Ergebnisse Bildungslandschaften als Er-  
folgsmodell zu werten? Ja und Nein, könnte man sagen. Bildungsland-  
schaften scheinen insbesondere als Katalysatoren, d. h. „Bühnen und Gele-  
genheiten für professionellen Austausch“ (Niedlich/Klausing/Rädler 2016,  
S. 248) erfolgreich zu sein. Als strukturveränderndes Instrument sind sie  
ebenfalls erfolgreich, aber möglicherweise anders als gedacht. Sie müssen  
sich vor dem Hintergrund der vorliegenden Fallstudien die Frage gefallen  
lassen, ob sie in der jetzigen Konzeption nicht „Arenen“ (Papadopoulos  
2004; siehe auch Brüsemeister in diesem Band) darstellen, die als Medium  
auch dahingehen wirksam sind, Strukturen verdeckt hierarchisch zu ändern  
– zugunsten einer Zentrierung auf die formale Bildung begleitet von einer  
Funktionalisierung der informellen Bildung, die kontraproduktive Effekte  
hinsichtlich des Ziels hat, Bildungsgerechtigkeit zu fördern. Gleichzeitig  
konnte keine der Studien nachzeichnen, inwieweit es diesbezüglich Wir-  
kungen auf der Ebene der Adressaten gab. Dennoch erhärtet sich der Ver-  
dacht, dass Post-PISA-Bildungslandschaften einen Gegenstand bearbeiten  
(den der sozialen bzw. Bildungsbenachteiligung), den sie selbst mit erzeu-  
gen bzw. demgegenüber sie kontraproduktiv wirken.

Die folgenden Analysen setzen sich mit diesem Problem weiter auseinander. Unter Rückgriff auf die Artikel in diesem Sammelband zeigen sie Konflikte und innere Widersprüche im Konzept Bildungslandschaften auf, die in der Literatur bislang zu wenig berücksichtigt worden sind. Dabei lesen sich die Analysen zuweilen wie eine „dichte Beschreibung“ (Geertz 1987) einer theoriegeleiteten Ethnographie des sozialen Feldes (im Bourdieuschen Sinne) der Bildungslandschaftspraxis, -forschung, und -politik. Gleichzeitig wurden inspiriert von Elias' (2000) Figurationsanalyse unterschiedliche Akteurskonstellationen in den Blick genommen. Geleitet sind die Analysen von der Motivation, Systementwicklung von den Menschen in ihren gesellschaftlichen, institutionellen und gemeinschaftlichen Zusammenhängen aus zu denken und zu verstehen. Dies impliziert einen Fokus auf die Herausforderungen, die sich für die Menschen in ihren jeweiligen Zusammenhängen stellen, wie auch auf die individuellen und kollektiven Bewältigungsmechanismen dieser zur Herstellung von Handlungsfähigkeit (Osterkamp 1976)<sup>5</sup> und die systemübergreifenden Dynamiken, die sich daraus ergeben (Schmachtel-Maxfield 2013). Dabei stützen sich die folgenden Analysen auf Thesen, die größtenteils durch Forschung gestützt sind, zum Teil aber auch (wo indiziert) noch der Weiterentwicklung und empirischen Validierung bedürfen. Ziel ist es, durch diese einen Impuls für die Diskussion um Bildungslandschaften anzubieten mit dem Ziel, zum Umdenken von Bildungslandschaften mittels kritischer Analysen beizutragen.

Die Analysen unterteilen sich in drei Kapitel:

1. Die Macht der Metagovernance
2. Bildungslandschaften als Problem bildungspolitischer Handlungs(un)-fähigkeit
3. Governance: Eine Gestaltungsperspektive, die sich selbst im Weg steht

## **1. Die Macht der Metagovernance**

Die Einbettung von Bildungslandschaftsprozessen in übergreifende Steuerungsrahmen wurde bislang überwiegend in Form von Kooperationshindernissen diskutiert (siehe z. B. die Zusammenstellung in Tibussek 2009).

---

5 Die kritische Psychologin Osterkamp hat in ihrem bahnbrechenden Werk zur menschlichen Motivation herausgearbeitet, dass Handlungsfähigkeit eines der menschlichen Grundbedürfnisse darstellt.

Es spricht aber viel dafür, diese institutionellen Rahmenbedingungen und die institutionellen Diskurse bzw. Kulturen noch umfassender zu betrachten und tiefer in die übergreifenden politisch wirksamen Steuerungsphilosophien einzubetten. Diese haben erheblichen Einfluss auf die lokalen institutionellen Bildungspraxen, auf die Semantiken, die die kollektive Sinnbildung zwischen den Professionellen strukturieren und das legitime „Set von Handlungsmöglichkeiten“ (Wartofsky 1979) bestimmen, das den Professionellen zur Verfügung steht, ohne dass sie Gefahr laufen, exkludiert zu werden (Nissen 2012). In Anlehnung an Jessop (2004) können diese von Steuerungsphilosophien geprägte Steuerungsrahmen auch mit dem Begriff der „Metagovernance“ bezeichnet werden, der den normativen Überbau der Governance und dementsprechende staatliche Regulierungen bezeichnet. Dabei muss es sich nicht unbedingt um einen bewussten Prozess handeln; vielmehr spielen Diskurse und die in ihnen enthaltenen für selbstverständlich gehaltenen Rationalitäten eine große Rolle zur Legitimation dieser (s. z. B. Meyer/Rowan 1977). Diese Perspektive zieht sich durch die folgenden Analysen, dessen Ziel es ist, zu veranschaulichen, welchen großen Einfluss die Metagovernance in Bezug auf das Reformkonzept der Bildungslandschaften hat.

Einige in diesem Sammelband aufgeführten Fallstudien und Beiträge (z. B. Emmerich, Duvaneck, Schmachtel) nehmen Überlegungen in diese Richtung vor. In unterschiedlicher Ausprägung thematisieren sie auf theoretischer und/oder empirischer Ebene verschiedene Aspekte der Metagovernance mit Blick auf die Auswirkung auf die lokalen Governanceprozesse in Bildungslandschaften (und deren Ergebnisse). Genannt werden Kontextfaktoren wie etwa die Transformation des Sozialstaats bzw. die Transformation der Bildungspolitik als Sozialpolitik (Emmerich in diesem Band) Bildungspolitik als Beitrag zur politischen Ökonomie des Wettbewerbsstaats (Duvaneck in diesem Band) oder Managerialismus als Steuerungsphilosophie (Schmachtel; Maykus; Stolz in diesem Band) bzw. sein Geschwister New Public Management (Schmachtel in diesem Band). Als Ausgangsbasis zur Erkundung dieser Metagovernance-Aspekte wird im Folgenden der Managerialismus als institutionsübergreifende, legitimierende Steuerungsphilosophie und Glaubenssystem (Otto/Ziegler 2011) ins Auge gefasst. Dieser strukturiert, so das Argument, die institutionelle Bildungspraxis in erheblichem Maße und schafft damit eine spezifische Kooperations situation für Bildungslandschaftsprogramme und -projekte.

Otto und Ziegler (2011) beschreiben Managerialismus als ein „Bündel von Glaubenssätzen, Orientierungen und Praxen [Pollitt 1993; Clarke et al. 2000] (...) in dessen Mittelpunkt die (ungeprüfte) Annahme steht, dass