

Lorenz Lassnigg, equi-IHS Wien (lassnigg@ihs.ac.at)

Governance in der Erwachsenenbildung: Besseres Regieren durch Aushöhlung der Demokratie?¹

Januar 2013, Internet: <http://www.equi.at/dateien/EBWB-gov.pdf>

*„...governance has never been easy
but perhaps more difficult now
problem is linking central goals with local delivery, local variations
and then holding that system accountable...“*
(B. Guy Peters)

Einleitung

Dieser Beitrag knüpft an frühere Überlegungen zur LLL-Strategie in Österreich (Lassnigg 2011a) und an eine Analyse der Governance-Diskurse (Lassnigg 2011b) an, und reflektiert die Anwendung von Governance-Konzepten auf die Erwachsenenbildung und Weiterbildung (EB/WB) im Hinblick auf ihre Nutzbarkeit für Weiterentwicklungen wie auch auf die Probleme für die Demokratie, wie sie im Call for Papers angesprochen werden. Erstens wird das Konzept und seine Beziehung zu ‚New Public Management (NPM)‘ näher betrachtet, wobei interessante (inter)-disziplinäre Fragen aufgeworfen werden, insbesondere die schwache theoretische Verankerung von ‚Educational Governance‘ in der Politikwissenschaft und die hohe normative Ladung – im unterstützenden wie auch im kritischen Sinn – vorhandener Anwendungen des Konzepts auf das Bildungswesen. Zweitens wird eine Anwendung des Konzeptes auf die Entwicklung der österreichischen EB/WB und insbesondere die LLL-Strategie versucht, die herausarbeitet, dass Realisierungen immer Hybride sind, deren Bezug zu den Modellen schwer zu identifizieren ist und eine Bewertung versucht, inwieweit Governance-Ansätze eine Weiterentwicklung der EB/WB-Politik bewirkt haben bzw. bewirken können oder inwieweit sie eher die Ökonomisierung und Entdemokratisierung befördern.

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass der Governance-Begriff auf unterschiedlichen Diskursebenen ganz unterschiedliche Bedeutungen hat, die oft vermischt werden und zu Missverständnissen und Fehlkommunikationen führen. Er zirkuliert auf der Ebene der *sozialwissenschaftlichen Diskurse* in (zumindest) zwei sehr unterschiedlichen und weitgehend unverbundenen ‚Diskursfamilien‘: erstens in reformistisch angelegten Versuchen, die Vorgänge

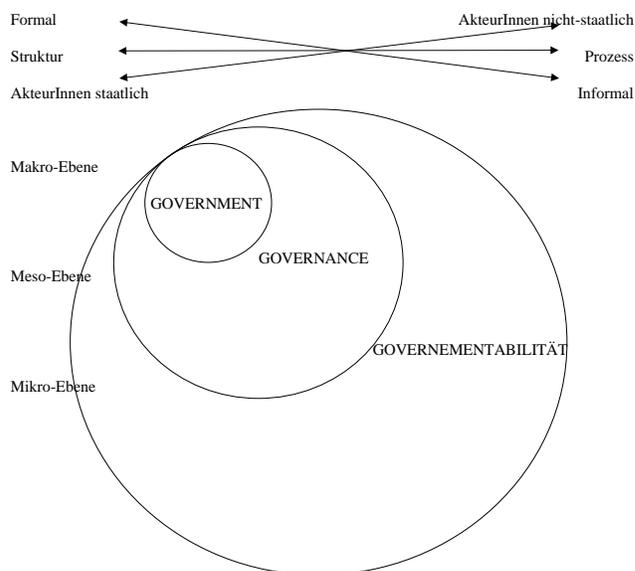
¹ Der Beitrag ist eine erweiterte Langfassung des gleichnamigen Artikels im Magazin erwachsenbildung.at, Nr.18, 2013 <http://erwachsenbildung.at/magazin/>

gesellschaftlicher Koordination und der gesellschaftlichen Einbettung der Regierung im engeren Sinne zu verstehen (zentral der ‚akteurInnenzentrierte Institutionalismus‘ um Renate Mayntz und Fritz Scharpf; Mayntz/Scharpf 1995, Scharpf 2000, Mayntz 2004) und zweitens parallel dazu in den viel fundamentaleren gesellschaftstheoretischen Analysen, die am Begriff der ‚Gouvernementalität‘ von Michel Foucault anknüpfen und einen viel weiteren Begriff von ‚Regierung‘ haben (vgl. die Beiträge von Klingovsky, Krondorfer, Michalitsch dazu im Heft). Zwischen diesen Diskursen ist ein konstruktiver Austausch schwierig oder nicht möglich, da der zweite aufgrund seines fundamentalen Zuganges die Fragen und Probleme des ersten in sich ‚aufhebt‘ und bestenfalls zu Detailproblemen von Gouvernementalität degradiert, die wenn überhaupt von nachgeordnetem Interesse sind. Der vorliegende Beitrag findet es dennoch der Mühe wert, sich mit dem ersten ‚reformistischen‘ Diskurs näher zu beschäftigen.

Der Governance-Begriff zirkuliert aber mittlerweile auch auf der Ebene der *praktisch-politischen Diskurse*, wo er keine analytische Bedeutung hat, sondern als wertender Sammelbegriff für eine bestimmte Art von ‚neuer‘ Politik dient, die befürwortet oder kritisiert bzw. abgelehnt wird. Als Inhalte von Governance treten hier die Formen und Instrumente des ‚New Public Management‘ in den Vordergrund. Dabei ist interessant, dass der Gegenpol von Governance meistens nicht wirklich bestimmt ist, was also die ‚alte‘ Politik ist, die durch das ‚Neue‘ abgelöst wird.

Der vorliegende Beitrag bewegt sich auf der analytischen Ebene und versucht aus dieser Perspektive auszuloten, inwiefern auch die erste nicht-gouvernementalistische Diskursfamilie zum besseren Verständnis der Entwicklung der österreichischen EB/WB-Politik beitragen kann.

Abbildung 1: Schematisierte Beziehung zwischen Konzepten



Quelle: Eigene Darstellung

1. Governance als analytisches Konzept und hegemoniale Ausformungen im NPM

Rhodes (1996) hat bereits in einer sehr frühen politikwissenschaftlichen Analyse eine Vielfalt an Bedeutungen des Governance-Begriffes herausgearbeitet, die auf ganz wesentliche Engführungen der österreichischen, deutschen und auch (deutsch)-schweizerischen Verwendung des Begriffes hinweist. In Deutschland wird von ‚Neuer Steuerung‘ gesprochen, in Österreich und der Schweiz wird v.a. die Bedeutung des NPM angesprochen, in der Schweiz heißt es auch ‚Wirkungsorientierte Verwaltungsführung‘. Rhodes nennt noch vier weitere Bedeutungen (minimal state, corporate governance, good governance und self-organizing networks), und arbeitet insbesondere heraus, dass diese Begrifflichkeit eine Veränderung dessen ausdrückt, wie das Regieren verstanden wird: Veränderte Prozesse oder Methoden, auch eine veränderte Herrschaftsordnung. Er selbst betont in seinen Analysen den Netzwerk-Modus, den er als Alternative zu Staat (Bürokratie) und Markt (Quasi-Markt) mit bestimmten Vor- und Nachteilen sieht. Ganz wichtig ist aber, dass diese verschiedenen Mechanismen von Koordination nicht als gegeneinander über- oder untergeordnet, grundsätzlich als besser oder schlechter gesehen werden.

„None of these structures for authoritatively allocating resources and exercising control and coordination is intrinsically ‚good‘ or ‚bad‘.“ (Rhodes 1996, 653)

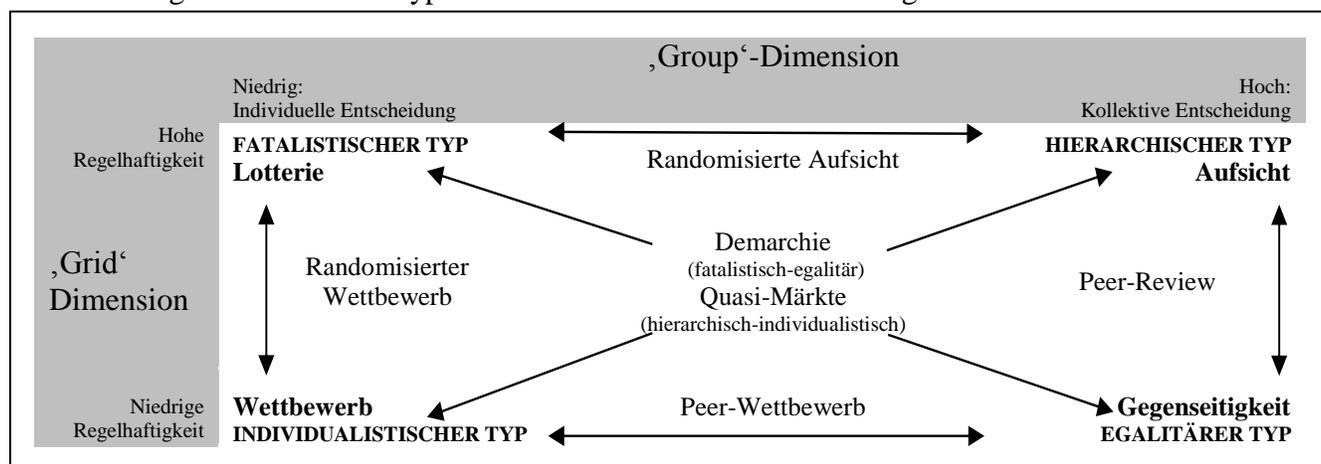
Dies macht einen wesentlichen Unterschied zum Großteil der Debatten und Publikationen zu Governance im Bildungswesen, die den Begriff normativ aufladen und sich im Zwischenbereich zwischen der analytischen und der politischen Ebene bewegen. Governance wird dabei tendenziell mit NPM oder ‚Neuer Steuerung‘ vermischt und entweder im Sinne einer ‚Advocacy‘-Forschung als vorteilhaft gegenüber dem ‚Alten‘ gesehen (sehr deutlich z.B. Schedler/Proeller 2006, wo zwar kritische Einwände breit angeführt werden, die ‚positiven‘ und unterstützenden Argumente aber bei Weitem überwiegen)², oder die neuen Ansätze werden in den Kontext von Neoliberalismus gestellt und grundsätzlich in Frage gestellt (z.B. Apple 2007a,b). In den letzten Jahren ist auch von verschiedenen Seiten her eine kritische empirische Überprüfung der Wirksamkeit von Instrumenten entstanden, die unter dem Begriff von Governance subsumiert werden. Hier gibt es bildungsökonomische Studien (z.B. Bishop/Woessmann 2001, 2004) im Rahmen von Modellen institutioneller Ökonomie, erziehungswissenschaftlich angelegte Analysen zum Schulwesen (Altrichter/Maag-Merki 2010; Oelkers/Reusser 2008) und auch organisationswissenschaftliche Analysen zum Hochschulwesen (Schimank 2000, Nickel 2011). Die empirischen Ergebnisse zur Wirksamkeit sind sehr unterschiedlich bis gegensätzlich.

² Nach der seitenlangen Auflistung vernichtender Ergebnisse aus einer breiten Studie über die Probleme von Verwaltungsreformen in den USA (Siegel 2006) heißt es: „Damit sagt Siegel aber nicht, dass mit den diversen Reformen nicht auch immer wieder Erfolge verbucht werden können“ (Schedler/Pröller 2006, S.287)

Ein interessantes Phänomen dieses Diskurses über Governance im Bildungswesen besteht darin, dass hier eine spezielle Art von ‚Interdisziplinarität‘ festzustellen ist, indem von den verschiedensten disziplinären Zugängen über politische Zusammenhänge geforscht wird (ursprünglich v.a. Verwaltungswissenschaft, Betriebswirtschaft und Regionalforschung, später Ökonomie und Erziehungswissenschaft), die eigentlich ‚zuständige‘ Politikwissenschaft jedoch außen vor gelassen wird. Wenn man zentrale Publikationen aus der Politikwissenschaft zu diesem Thema zu Rate zieht, fällt ein starker Kontrast ins Auge indem letztere die großen Vorteile und Neuerungen nicht erkennen und sich eher darüber lustig machen (Christopher Hood: ‚The state of the art of the art of the state‘) oder sie als eigentlich nicht für sinnvoll anwendbar halten (March/Olsen: ‚Democratic governance‘).

Hood setzt sich einerseits v.a. mit der NPM Variante auseinander (Hood 2002). In einem grundsätzlicherem Werk (Hood 2000) versucht er eine kulturtheoretische Interpretation verschiedener Politikregimes, die er in ein einfaches Goup-Grid-Schema nach Mary Douglas einordnet. (1), ‚Group‘ bezeichnet die Einordnung von individuellen Entscheidungen in kollektive Entscheidungen, (2), ‚Grid‘ bezeichnet den Grad der Regelgeleitetheit von Entscheidungen. Aus der Kombination der Ausprägung (hoch-niedrig) dieser beiden Dimensionen konstruiert er eine Vier-Felder-Tafel, die vier typische Organisationsformen von Public Management ergibt (hierarchist-hh, individualist-nn, egalitarian-hn, und fatalist-nh), die nebeneinander existieren, sich kombinieren und in den Gewichtungen auch über die Zeit verändern oder ablösen, und die auch ihre BefürworterInnen und GegnerInnen in der Praxis wie auch in der Forschung haben. In diesem Schema erfolgt eine differenzierte historische und zeitgenössische, praktische und theoretische Analyse und Synthese des Wissens über die öffentliche Verwaltung. Es ist leicht erkennbar, dass die Organisationstypen den verschiedenen Governance-Modellen entsprechen, aber jeweils sehr vielschichtig und v.a. in der Realität gemischt sind. In praktischer Hinsicht leitet Hood aus den gewonnenen Organisationstypen und ihren Kombinationen zehn instrumentelle Formen von Lenkung ab, von denen in den politischen Diskussionen die Kombinationen mit dem fatalistischen Typ, die auf der Anwendung des Zufallsprinzips beruhen, am wenigsten betont werden.

Abbildung 2: Governance-Typen und Koordinations- bzw. Lenkungsformen lt. Hood 2000



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Hood 2000, v.a. S.9 und S.235

March/Olsen 1995) setzen sich in ihrem umfassenden, aber in der Diskussion oft vergessenen Werk von ihrem institutionalistischen Zugang ausgehend v.a. mit der Idee der Ergebnisorientierung vis-a-vis der traditionellen Regelgeleitetheit der politischen Prozesse auseinander und argumentieren, dass aus den verschiedensten Gründen die Ergebnisorientierung in der Politik nicht funktionieren kann. Der Hauptpunkt besteht darin, dass es außer Streit stehende ‚objektive Ergebnisse‘ nicht gibt, sondern dass politische Objekte grundsätzlich erst in diskursiven Prozessen hergestellt werden müssen, die immer wertend sind. Aufgrund dieser Unbestimmtheit und Konflikträchtigkeit brauchen die AkteurInnen Regeln, nach denen sie vorgehen, und nach denen die politischen Objekte kreiert werden. Darüber hinaus erfordert die Ergebnisorientierung in einem Ausmaß ex-ante Festlegungen, die in den politischen Prozessen nicht durchgehalten werden können. Alles was man über den Umgang mit Evaluierung (für die österreichische Arbeitsmarktpolitik vgl. Lassnigg 2009) und über Evidence-based Policy (Lassnigg 2012) weiß, bestätigt diesen Ansatz.³ B. Guy Peters sieht noch plastischer als Christopher Hood einen unendlichen Reformprozess, der auch entsprechende Reformmüdigkeit auslöst, wobei jeweils die Reaktionen auf die vorangegangenen Reformen den Prozess vorantreiben; „[...] the most commonly cited of the reasons for continuing reform are administrative, and hinge upon reactions to the reforms that already have been implemented.“ (Peters 2002, S.1)

Wenn man fragt, warum die Auseinandersetzungen mit Governance sich v.a. seit den 1990ern so stark entwickelt haben und welche Veränderungen diesen Entwicklungen zugrunde liegen, so

³ Interessant ist die Karriere des Begriffs ‚Evidence based policy‘, der zunächst von der OECD kreiert wurde, aber dann, als er in den Gebrauch politischer Institutionen zu diffundieren begann, von seinen ursprünglichen SchöpferInnen zu ‚Evidence informed policy‘ zurückgenommen wurde; vgl. Burns/Schuller 2007, Schuller et al. 2006.

wird die wachsende Komplexität der Welt, die spätestens seit den 1980ern in den Sozialwissenschaften ein dominierendes Thema geworden ist, angeführt. Als Teil dieses Phänomens kann der Neoliberalismus als Herrschaftsideologie gesehen werden, die eben diese Komplexität durch eine universelle Durchsetzung des Governance-Mechanismus des Marktes radikal vereinfachen will (was aber anscheinend nicht so recht gelingt, wie die Wirtschafts- und Finanzkrise zeigt, die man wohl sicher nicht auf die Macht des Staates und zu viel Regulierung zurückführen kann). Bei all den vielen Facetten und Bedeutungen geht es bei Governance um Beeinflussungsversuche oder Eingriffe in komplexe Vorgänge und Strukturen, deren Ergebnisse nur sehr teilweise vorhersehbar sind (dieser Aspekt wird von Guy Peters betont; Peters 2002). Wenn auch viele AutorInnen versuchen, einen klaren Umriss von NPM zu finden, so kommt Peters zu einem anderen Bild:

„The dominant characterization of NPM has been the pursuit of efficiency through management techniques rather like those found in the private sector, but has also meant finding ways to make public organizations more participatory, or even means of pursuing alternative views of accountability. The New Public Management may mean as many things as there are people who interpret it and use the term.“ (Peters 2002, S.1)

Es erscheint nach dem Gesagten sinnvoll, das Governance-Konzept von der NPM-Variante als spezifische Ausformung der Kombination von Markt, Staat und Autonomie abzugrenzen und im Sinne des Zuganges von Rhodes weiter zu fassen, als sich verändernde Formen des Regierens, Rhodes spricht von Regieren ohne Regierung. Ein paradigmatisches Beispiel ist hier die Art und Weise, wie in Europa durch die sog. ‚offene Methode der Koordinierung (OMK)‘ regiert wird, indem in Bereichen wo keine gesetzliche Zuständigkeit für die Europäischen Institutionen besteht, die Mitgliedsstaaten übereinkommen, dass die Kommission in Richtung koordinierter Entwicklungen tätig werden soll. Die erste große Aktion in dieser Richtung war die Europäische Beschäftigungsstrategie, seit Lissabon 2000 wird dies im Bildungswesen vorangetrieben (Ziele 2010, Ziele 2020). Ein wesentliches Kennzeichen dieser Politik besteht darin, dass sie über mehrere Ebenen hinweg funktioniert (EU, Mitgliedsstaaten, innerhalb der Mitgliedsstaaten). Dieses Mehrebenen-Problem wurde in der klassischen Bürokratie durch die Vorschriften überbrückt, im Marktregime wird es durch die Dezentralisierung und Selbstkoordinierung aufgrund des Mediums Geld gelöst, in der OMK wird eine Kombination von Berichterstattung und Verhandlungen über Ziele und Indikatoren mit qualitativen Ansätzen von gegenseitigem Lernen von guten Beispielen angewendet.

Die erweiterte Fassung des Governance-Konzeptes hat den analytischen Vorteil, dass sie die traditionelle Vorstellung des Regierens auf mehreren Dimensionen erweitert: es werden über die formalisierten Vorgänge hinaus auch informelle Prozesse berücksichtigt und es werden alle relevanten AkteurInnen (auch nicht staatliche) in die Betrachtung einbezogen, auch wenn sie keine formal geregelte Position, aber eine faktische Bedeutung in den politischen Prozessen haben. Ein typisches Phänomen in diesem Zusammenhang ist der Korporatismus, in dem die SozialpartnerInnen eine starke Stellung haben, die in Österreich bis auf die gesetzliche

Grundlage der beteiligten Organisationen (v.a. die Pflichtmitgliedschaft in den Kammern) über weite Strecken ohne gesetzliche Grundlegung über etablierte Praktiken (z.B. die Lohnverhandlungen, oder informelle Überantwortung von Gesetzesentwicklungen) funktioniert.

Wenn man die Governance-Diskurse zum Bildungswesen betrachtet, so laufen diese in den verschiedenen Teilbereichen (Früherziehung, Schule, Berufsbildung, Hochschule, Erwachsenenbildung), wie auch in verschiedenen nationalen Kontexten sehr unterschiedlich, was durch unterschiedliche Grundstrukturen und Ausgangspunkte für Veränderungen erklärt werden kann. In der Schule ist die Bürokratie der Ausgangspunkt, während im Hochschulwesen die Autonomie und der Markt viel stärker verankert sind, und in der Früherziehung und der Erwachsenenbildung jedenfalls der Staat schwach ist (eine vielschichtige Auseinandersetzung für das Schul- und Hochschulwesen mit Österreichbezug findet sich in Brüsemeister/Heinrich 2011).

NPM ist ebenfalls kein einheitliches Konzept, und es wird auch von verschiedenen Seiten betont, dass diese Konzeption der Mischung von staatlichen und privaten Form eine Art ‚Double Bind‘ beinhaltet, indem zwei letztlich widersprüchliche Aspekte und Zugangsweisen treibend sind. Schedler/Proeller (2006, 291-294) bezeichnen dieses Problem als ‚Kontrollierer-Kontrollierten-Dilemma‘. Auf der einen Seite wird von der Leistungsbereitschaft in den Institutionen ausgegangen, die von der Bürokratie gefesselt wurde und durch NPM freigesetzt werden muss, auf der anderen Seite wird die mehr oder weniger radikale Leistungsmessung mit entsprechenden Sanktionen und somit das Misstrauen in die Leistungsbereitschaft und die Gefahr opportunistischen Handelns in den Vordergrund gestellt. Es ist also schon von der Konzeption ein Widerspruch eingebaut. Als zweites Problem aus der Evaluierung der Wirksamkeit von NPM-Reformen wird von Donald Kettl (1998) am Beispiel der USA der Widerspruch von gleichzeitig versprochenen Leistungsverbesserungen und Einsparungen herausgearbeitet, wobei die Einsparungen im politischen Alltag das Übergewicht bekommen und die Verbesserungen verhindern. Ein drittes und grundsätzliches Problem wird im Verhältnis von generellen und bereichsspezifischen Reformen gesehen, wobei Verbesserungschancen – wenn überhaupt – v.a. in generellen Reformen des gesamten öffentlichen Sektors gesehen werden. Bereichsreformen funktionieren nur als Teil von Gesamtreformen, als empirische Evidenz wird gerne die Entwicklung der ersten Reformwellen in Neuseeland herangezogen (Kettl 1998). Es stellt sich also die Frage, ob und inwiefern Gesamtreformen funktionieren. Eine frühe empirisch-ländervergleichend orientierte Studie unter der Leitung von James March und Johan Olsen (1995) kommt zu einer abschlägigen Antwort.⁴

⁴ „One of the most common forms of democratic institutional adaptation is comprehensive administrative reform ... Consequently, most democracies undertake comprehensive reforms of administration from time to time ... A study of comprehensive administrative reform in eight countries ... observed that administrative reforms, as a rule, seemed to result in neither improved administrative performance nor improved economic performance, nor did they lead to increased adaptability ... Reformers learned from their experiences, but often they learned more about the difficulties of learning than about what worked.“ (March/Olsen 1995,194-195)

Im Hinblick auf den Einfluss der NPM-Variante ist eine Unterscheidung zwischen der konzeptionellen Ebene und der politischen Ebene zu machen, mit durchaus unterschiedlichen Einschätzungen. Während das NPM auf der konzeptionellen Ebene in einer Spannung zwischen Kritik und ‚Advocacy‘ steht, ist es auf der politischen Ebene mit ihrer Tendenz zur Vereinfachung zu einem hegemonialen Konzept geworden. Die Idee der Verbesserung der Wirksamkeit und/oder Effizienz durch die Anwendung von Management-Methoden aus dem Unternehmenssektor auf die (unbeliebte) Bürokratie im öffentlichen Sektor erscheint so plausibel wie der Vergleich des Wirtschaftens der schwäbischen Hausfrau mit dem Staatshaushalt – die Frage z.B. wie viel das Management im Unternehmenssektor kostet, wird da schon vernachlässigt.

Eine wichtige Frage in den Governance-Diskursen betrifft das Verhältnis der Regierungsprozesse zu den demokratischen Entscheidungsprozessen. Es wird häufig davon ausgegangen, dass die erwartete Verbesserung der Wirksamkeit dadurch erkaufte wird, dass die demokratische Grundlage der öffentlichen Leistungserbringung geschmälert wird. Dies kann auf zweifache Weise erfolgen. Erstens, indem die demokratisch beschlossenen Gesetze die in Frage stehenden Bereiche viel weniger genau regulieren (Reduzierung des Einflusses der demokratischen Entscheidungsorgane), und zweitens, indem durch die größere Autonomie der LeistungserbringerInnen die Gesetzmäßigkeit der Vorgänge reduziert wird (Reduzierung der Rechtssicherheit der KlientInnen).

Diese Fragen betreffen also die Interaktionen zwischen den Gewalten in der Gewaltenteilung, der Legislative, Exekutive und Judikative, wie sie sich in der realen praktischen Entwicklung in den verschiedenen Politikfeldern darstellen: Inwieweit bestimmen die Gesetze das, was auf ihrer Grundlage tatsächlich umgesetzt wird? Inwieweit unterliegt das, was umgesetzt wird, der tatsächlichen Einklagbarkeit und Rechenschaftstätigkeit? In diesen Unterscheidungen bezieht sich der Governance-Begriff auf die Exekutive, und es stellt sich die Frage, wie der Zusammenhang zwischen den Gewalten funktioniert. In normativer Hinsicht geht es am ehesten um Fragen der Konsistenz der Politik: wenn die Rechenschaft verstärkt wird, können die Betroffenen wie auch die Legislative Rückmeldungen über die Folgewirkungen der demokratischen Gesetzesbeschlüsse bekommen – etwas, was der Demokratie offensichtlich nicht abträglich sein muss (außer man würde annehmen, dass bereits eine derartige Konsistenzprüfung die Freiheit der demokratischen Beschlüsse der Abgeordneten so weit einschränkt, dass dies die Demokratie gefährdet).

Wesentlich sind in diesem Sinne die Governance-Regimes und die Governance-Instrumente, deren Wirksamkeit letztlich empirisch zu untersuchen ist. Wir haben gesehen, dass von den VertreterInnen der Politikwissenschaft als ‚zuständiger‘ Disziplin unisono keine allgemeine ex-ante Erwartung in bessere oder schlechtere Governance-Regimes oder Governance-Instrumente gehegt wird, eher im Gegenteil.

Der Governance-Begriff ist im analytischen Sinne deshalb wichtig, weil er überhaupt erst eine Basis für den Vergleich verschiedener Regimes oder Instrumente abgibt. Es ist nämlich nicht trivial, und es hat in den Sozialwissenschaften auch lange gebraucht, die (staatliche) Bürokratie und den Markt als verschiedene Spielarten eines Phänomens zu analysieren, und nach alternativen Formen desselben Phänomen zu suchen. Die Frage der Beeinträchtigung der Demokratie durch das Zusammenspiel zwischen den Gewalten, beispielsweise das Verschwimmen von Legislative und Exekutive (und auf EU-Ebene oder stärker noch in den USA auch der Judikative) in der Umsetzung der Politik ist in der Politikwissenschaft bereits lange vor den heutigen Governance-Diskursen bekannt gewesen (Implementationsforschung): demokratische Gesetze werden erst in der Umsetzung wirksam, wie große Teile der ‚Umsetzung‘ auch über die Gesetze hinausgehen. Diese Probleme werden beispielsweise in den historischen Forschungen zu den US-Bildungsreformen von David Tyack und Larry Cuban oder – etwas indirekter – auch in der berühmten Studie über die US-Community Colleges von Steven Brint und Jerome Karabel eindrucksvoll aufgezeigt, lange bevor von ‚neuer‘ Governance die Rede war.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Governance-Konzept auf der analytischen Ebene als Reaktion auf die steigende Komplexität der (welt)-gesellschaftlichen Verhältnisse zu verstehen ist, die durch den traditionellen bürokratischen Apparat nicht mehr zu bewältigen ist (wenn sie es jemals war). Das Konzept gibt die Möglichkeit, viele verschiedene Formen der Umsetzung von politischen Entscheidungen zu unterscheiden und ihre Wirkungen zu vergleichen, aber nach dem heutigen Stand verspricht es weder notwendigerweise besseres Regieren noch führt diese Betrachtung zur Aushöhlung der Demokratie, möglicherweise begleitet es sie aber. Auf der politischen Ebene gibt es in diesem Sinne kein ‚Nicht-Governance‘, eine Ablehnung des Konzeptes oder eine Bewertung von Governance als gut oder schlecht macht daher keinen Sinn. Auch das NPM ist ein derart verzweigtes Konzept, dass eine einfache positive oder negative Bewertung ebenfalls keinen Sinn macht. Eine Betrachtung aus der Sicht der ‚Gouvernementalität‘ und insbesondere der ‚Sicherheitsdispositive‘ kann als Blick von außen auf das Hamsterrad gesehen werden, indem viele Aspekte der Governance-Modelle, insbesondere die mit der Ergebniseinschätzung und -messung zusammenhängen, diese Sichtweise sehr deutlich unterstützen.

2. Governance in der EB/WB und Entwicklung der LLL-Strategie

Wenn man auf die Erwachsenenbildung schaut, so kann man bereits seit den 1960er Jahren einen Governance-Diskurs feststellen, der zwischen den Modellen staatlicher Planung und Marktwirtschaft oszilliert. Die Globalgeschichte des Bildungswesens zeigt den Beginn organisierter Bildung aus religiösen und privaten Initiativen (Lassnigg 2010). Eine staatliche

Organisation des Bildungswesens ist mit der Herausbildung der modernen Nationalstaaten und als wesentlicher Teil dieser entstanden, meistens in mehr oder weniger starker Auseinandersetzung mit den religiösen Autoritäten. In der Geschichte Österreichs waren die Anfänge des Schulwesens für die Massen stark mit der Dynamik von Reformation und Gegenreformation verbunden, die Universitäten waren dem modernen Staat vorgängig, ebenso die Lehrlingsausbildung. Die (höhere) Berufsbildung außerhalb der Universitäten ist v.a. im späten 19. Jh. entstanden. Hier bestand teilweise keine klare Abgrenzung zwischen Jugendbildung und Erwachsenenbildung, die ersten Institutionen hatten im Hinblick auf die heutigen Unterscheidungen hybriden Charakter.

In dieser Zeit hat auch die Volksbildung von privaten und religiösen Initiativen her Gestalt angenommen. Ein wichtiger Strang war historisch auch die versuchte Außenwirkung der Universitäten auf die interessierte Bevölkerung. V.a. seit dem Ende des 18. Jh. hat sich eine globale Bewegung der ‚Verstaatlichung‘ des Bildungswesens abgespielt, die in verschiedenen Spielarten verlaufen ist, aber im Prinzip zu einer ziemlich einheitlichen und stabilen Struktur der Schul- und Hochschulsysteme geführt hat (Archer 1984).⁵ Vom Governance-Modus her hat sich – wiederum mit bestimmten Unterschieden, und v.a. gegen den Widerstand der katholischen Kirche – die Form der Bürokratie als Hauptmodus der staatlichen Pflichtschulsysteme durchgesetzt. Im Hochschulbereich bestanden und bestehen größere Unterschiede, aber auch hier haben zunehmend staatliche Systeme an Gewicht gewonnen. In gewissem Ausmaß waren und sind die staatlichen Systeme mit privaten Marktelementen durchsetzt, die beiden fundamentalen Governance-Modelle haben sich also historisch in den grundständigen Bildungssystemen in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen nebeneinander entwickelt.

Die Erwachsenenbildung (bzw. was man als ihre Vorläufer sehen kann) hat sich – wiederum in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen – in verschiedenen Kontexten entwickelt, in religiösen Organisationen, an Universitäten (die selbst ursprünglich in hohem Maße religiöse Organisationen waren), in politischen Organisationen und Interessenvertretungen (was mehr oder weniger frei war; in der österreichischen Geschichte war politische Bildung über weite Strecken schlicht verboten), und in beruflichen Kontexten. Mit den Bildungsvereinen im 19. Jh. wurden wichtige Impulse gesetzt, die man in heutiger Begrifflichkeit als Teil der sich entwickelnden Zivilgesellschaft sehen würde. In dieser Periode der sich herausbildenden Aktivitäten der Erwachsenenbildung ist die Unterscheidung nach dem Formalisierungsgrad zwischen formalen und informellen Aktivitäten schwierig, da Bildungszwecke in verschiedenen nicht direkt auf Bildung ausgerichteten Organisationsformen eine mehr oder weniger große Rolle spielten (das gilt für die Kirchen, ebenso wie für die Organisationen der Bauern und Gewerbetreibenden wie auch der Arbeiterbewegung, bis zu den bürgerlichen bzw. aristokratischen Salons). In

⁵ Diese Entwicklung hat sich insbesondere auch in der Zeit der Entkolonialisierung weit über den ‚alten Kontinent‘ hinaus ausgebreitet. Die staatlichen Bildungssysteme der Kolonien haben sich größtenteils gleichzeitig mit denen der Kolonialstaaten entwickelt und waren auch teilweise Arenen für Reformbestrebungen.

Governance-Begriffen wären hier Marktelemente in Verbindung mit kollektiven selbstorganisierenden Mechanismen zu verzeichnen.

Dennis Kallen (1996) setzt den Beginn stärkerer Verbindungen mit dem Staat am Ende des zweiten Weltkrieges (Kriegsheimkehrer) an, er spricht von einer „‘Annäherung‘ an das formale Bildungswesen [...] in jeder Hinsicht“ (Kallen 1996, S.19).⁶ Um tätig werden zu können, muss eine staatliche Zuständigkeit für Erwachsenenbildung etabliert werden. Der Staat wird v.a. über zwei Kanäle tätig: Aufbau von Schulen für Erwachsene und Förderungen bestehender Institutionen. Beides begann in Europa in den 1950er und 1960er Jahren; in Österreich wurden die Schulen für Berufstätige aufgebaut und mit dem EB-Förderungsgesetz wurden auch Grundlagen für die Förderung gelegt. In einer ersten Phase wurde die Erwachsenenbildung als Erweiterung des staatlichen Bildungswesens gesehen; die Formulierung des ‚quartären Bereichs‘ des Bildungswesens im Strukturplan von 1970 kann vielleicht als Schlusspunkt dieser Phase gesehen werden. In Deutschland wurden Fördergesetze verabschiedet, in Schweden wurde ein staatliches System des Zweiten Bildungsweges entwickelt, das den Zugang zu diesem als Recht definierte, und das 1968 auf der kommunalen Ebene angesiedelt wurde (KOMVUX).⁷ Parallel wurde die staatliche Förderung der Volksbildung in Form der Volkshochschulen und der ‚Study Circles‘ über die ‚Study Associations‘ etabliert, die zivilgesellschaftlich organisiert sind, und deren Entwicklung bis zum Beginn des 20.Jh., bzw. die Jahrzehnte davor zurückgeführt wird.

Diese Kombinationen aus staatlichen Institutionen und der Förderung zivilgesellschaftlicher Einrichtungen erfüllen offensichtlich schon längst die Kriterien, die durch den Governance-Begriff explizit gemacht werden: sie enthalten eine Kombination verschiedener Koordinationsmechanismen und verschiedene öffentliche und private AkteurInnen, und sie sind multi-level angesiedelt.

Die nächste Phase zwischen dem Ende der 1960er und dem Beginn der 1970er war durch das Aufkommen der neuen Ideen von ‚Éducation Permanente‘ und ‚Recurrent Education‘ geprägt, die nicht nur eine Erweiterung der Erwachsenenbildung anstrebte, sondern auch wesentlich auf der Kritik der Ausdehnung der Erstausbildung beruhte und eine Neuverteilung der Bildungsbeteiligung im Lebensverlauf anstrebte. Gleichzeitig begann eine Periode der Wirtschaftskrisen und der steigenden Arbeitslosigkeit (Ölschocks, Stagflation), die in der ‚Krise

⁶ “Die ursprünglich vorwiegend freiwilligen Initiativen wurden nun zu halböffentlichen Einrichtungen, die öffentliche Unterstützung erhielten. Mit dem Einzug der öffentlichen Gelder ging auch die Festlegung von Mindestanforderungen und Vorschriften hinsichtlich der Programmgestaltung, der Teilnehmerzulassung und gegebenenfalls der staatlichen Anerkennung einher. Die Vergütung von Lehrkräften und Volksbildungspädagogen richtete sich nunmehr nach der Tarifordnung für den öffentlichen Dienst.” (Kallen 1996, S.6)

⁷ “The municipalities are obliged to offer basic adult education corresponding to the highest level of compulsory schooling (ninth grade). This applies to everybody over 20 years of age who does not have the proficiency normally gained in the compulsory school. Each municipality shall be responsible for its residents; they must ensure that those who are entitled to the education and wish to participate in it are able to do so. Municipalities shall also offer upper secondary adult education. [...] If the number of places is fewer than the number of eligible applicants for a course, priority must be given to those who need it most.” (GHK-Research voor Beleid 2011, S.8)

des Wohlfahrtsstaates‘ (OECD 1981) gipfelte. Bis gegen Ende der 1980er war der Qualifikationsbedarf kein Thema, sondern ‚Overeducation‘ und Übergangsprobleme.

In ökonomischer Hinsicht wurde aber die Frage der Finanzierung des lebenslangen Lernens aufgeworfen. Levin/Schütze (1983) haben ein umfassendes Inventar von Finanzierungsmodellen präsentiert, das für Jahrzehnte in der Diskussion relevant geblieben ist (z.B. Timmermann 2000). In den 1980ern und 1990ern wurde in diesem Zusammenhang zunehmend die ökonomische Perspektive und somit der Markt als Governance-Modell für die Erwachsenenbildung ins Spiel gebracht. Mit dem Wiederaufleben des Lifelong Learning Diskurses hat sich die Gewichtung gedreht. Nicht mehr der Überschuss an Arbeitskräften sondern der Bedarf an Qualifikationen trat in den Vordergrund, und der Marktmechanismus wird in der ökonomischen Perspektive als Governance-Modus der staatlichen Bereitstellung grundsätzlich vorgezogen. OECD (1996) und Booth/Snowder (1996) beschäftigen sich ausführlich mit der Entwicklung von Governance-Modellen für das Bildungswesen und wägen die Funktionsfähigkeit des Marktes gegenüber Marktversagen und dieses wiederum gegenüber Politikversagen ab.

Die grundsätzliche politische Präferenz hat sich zwischen den 1960ern und den 1990ern vom Staat zum Markt verschoben, während gleichzeitig in der Realität vielfältige weitere Mechanismen angewendet wurden, und sich auch die Vorstellungen der Konkretisierung der staatlichen und der marktmäßigen Governance-Modelle ganz im Sinne der obigen Darstellung von Christopher Hood differenziert haben. Mit der Etablierung der Europäischen Beschäftigungsstrategie wurde bereits Ende der 1990er von der Generaldirektion Beschäftigung die Entwicklung von Lifelong Learning in den Mitgliedstaaten auf die Europäische politische Tagesordnung gesetzt: es sollten umfassende und kohärente LLL-Strategien entwickelt werden, und dies war auch Gegenstand der Berichterstattung im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und in den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung (vgl. z.B. EU-Rat 2003, S.23-25). Erst später wurde dann die Frage des LLL von der Generaldirektion Bildung übernommen, weiterentwickelt und breit kommuniziert. Im Sinne der OMK werden Zieldimensionen für die Politik aufgestellt (Abb.3) und die Berichterstattung der Länder wird nach diesen Dimensionen bewertet. Das formale, nicht formale und informelle Lernen der Erwachsenen, insbesondere von benachteiligten Gruppen und Investitionspläne waren zentrale Dimensionen.

Abbildung 3: Konzeption der LLL-Strategie in der EU-Beschäftigungstrategie

Kohärenz der Strategie (,Coherence‘)

- Allgemeine Aspekte (Beratungs-/Orientierungsdienste, Mobilität bei der allgemeinen/beruflichen Bildung)
- Partnerschaftsarbeit (Sozialpartner, öffentliche Behörden, Bildungsanbieter, Zivilgesellschaft)
- Systementwicklung (Maßnahmebedarf, Planung, Zielvorgaben, Durchführung, Überprüfung)

Umfassender Charakter der Strategie (,Comprehensiveness‘)

- Schulpflicht (Basisbildung)
- Formale Erwachsenenbildung/-ausbildung
- Lernen am Arbeitsplatz/sonstiges nicht-formales/anerkanntes vorheriges Lernen
- Schwerpunkt auf benachteiligten Gruppen
- Gesamtinvestitionen/Finanzierungspläne

Quelle: EU Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2002, S.25

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/misc/75093.pdf

Durch die Programme für die Unterstützung im Europäischen Sozialfonds (ESF) sollte die Beschäftigungsstrategie gestärkt werden. Österreich hat im ESF-Programm einen wesentlichen Schwerpunkt auf das LLL gelegt, die Mittel jedoch stärker auf die Erstausbildung gelenkt als auf die Erwachsenenbildung. Die Evaluierung hat erstens gezeigt, dass die ESF-Mittel in der Erwachsenenbildung eine viel stärkere Hebelwirkung ausüben könnten als in der Erstausbildung, wo sie in einem viel komplexeren Umfeld nur einen ‚Tropfen auf den heißen Stein‘ bewirken konnten. Zweitens wurden zwar viele Aktivitäten gesetzt, jedoch wurde der Prozess der Entwicklung einer LLL-Strategie erst mit einer beträchtlichen Zeitverzögerung in Gang gesetzt (zur Beschreibung und Interpretation vgl. Gruber o.J.-2008): Erst 2005, also sieben Jahre nachdem die Strategie-Entwicklung auf der EU-Ebene – wohlgermerkt auf gemeinsamen Beschluss von Kommission, Parlament und Rat, also inklusive der Mitgliedsstaaten) – operativ wurde, wurde ein erstes ExpertInnenpapier entwickelt, das für weitere zwei Jahre informell blieb, und 2008 bis 2011 wurde die Strategie entwickelt, vom Konsultationsprozess bis zum veröffentlichten Dokument. Zehn Jahre nach den ersten operativen Festlegungen auf EU-Ebene wurde also der Konsultationsprozess gestartet (1998-2008), und bis zum Beginn der Umsetzung dauerte es 13 Jahre. Unglücklicherweise ist in diese Zeit die Wirtschafts- und Finanzkrise gefallen und der Start der Umsetzung beginnt in einer Periode der infolge der Haushaltskonsolidierung extrem leeren Kassen.

Wenn man nun diese Entwicklung in Begriffen von Governance-Modellen reflektiert, so steht auf der einen Seite die Frage nach dem Einfluss der Europäischen Politik im multi-level Governance-Modell der OMK. Wir sehen hier Prozesse des Agenda Setting im Zusammenspiel der Europäischen Institutionen, in denen die Mitgliedsstaaten über den Rat vertreten sind und auch über das Parlament die gewählten Abgeordneten eingebunden sind. Innerhalb der Mitgliedsstaaten wird entschieden, wie mit dieser Agenda umgegangen wird. Im Fall der Erwachsenenbildung ist die Beteiligung des demokratischen Prozesses sehr unterschiedlich, in

den Nordischen Ländern gibt es gesetzliche Grundlagen für die staatliche Erwachsenenbildung. In Österreich sind die gesetzlichen Grundlagen schwach und der Prozess der Strategieentwicklung war v.a. zwischen den StakeholderInnen und ExpertInnen, mit einem Schwerpunkt im korporatistischen Feld der SozialpartnerInnen, aufgesetzt. Die politischen Institutionen spielten v.a. eine moderierende Rolle bis die LLL-Strategie als Regierungsstrategie aufgesetzt und von vier MinisterInnen unterzeichnet wurde.

Ein Grundproblem der Entwicklung der österreichischen EB/WB und der Politik in diesem Bereich wurde seit langem als Problem der Koordination zwischen den verschiedenen AkteurInnen identifiziert, also als klassisches Governance-Problem. Ein zweites Problem besteht darin, dass die Informationsbasis über die EB/WB sehr schwach ist („Blindflug im Nebel“). Die Verbesserung der Informationsbasis und die Lösung der Koordinationsprobleme sind daher wesentliche Probleme der Strategie. Die Lösung wird auf dem Wege der Setzung von inhaltlichen Prioritäten (Aktionslinien) und Zielen, der Integration der StakeholderInnen in einer Plattform, und der Entwicklung eines Monitoring-Systems gesucht.

Damit soll ein System weiterentwickelt werden, das in seiner Funktionsweise wenig transparent ist. Als dominierender Governance-Mechanismus für die EB/WB wird der Markt gesehen, der auch als funktionierend eingeschätzt wird. Das würde bedeuten, dass die Koordination zwischen Angebot und Nachfrage durch den Preismechanismus erfolgt, die AnbieterInnen überwiegend aufgrund des Gewinnmotivs handeln und die KundInnen bzw. Lernenden für die Leistungen bezahlen. Nach den vorhandenen Informationen sieht die Situation anders aus: Die Mehrheit der Lernenden hat keine Kosten zu tragen, da diese von ihren ArbeitgeberInnen getragen werden. Diese treten also als KäuferInnen der Leistungen auf, oder bieten selbst an – das größte Institut für berufliche WB ist gleichzeitig mit der Wirtschaftskammer verbunden. AnbieterInnen, die am freien Markt nach dem Gewinnmotiv agieren, stellen nur einen kleinen Teil des Angebotes. Darunter befinden sich jedoch viele sehr hochpreisige Angebote, während auf der anderen Seite im Bereich der Arbeitsmarktpolitik die Verhältnisse in beträchtlichem Maße prekär oder an der Grenze zur Prekarität sind.

Ein großer Teil des Angebotes wird von halböffentlichen AnbieterInnen getragen, die gemeinnützige Form haben und auch öffentlich gefördert werden. Dennoch zeigt ein Vergleich mit anderen Ländern, dass der Beitrag der Individuen an den Ausgaben für EB/WB in Österreich besonders hoch ist, aber bei niedrigerer Beteiligungsquote. Es gibt gleichzeitig sehr wenig Informationen über die Anbieterinstitutionen (TeilnehmerInnen, Personal, etc.). Öffentliche Ausgaben werden grossteils aus Mitteln der Arbeitslosigkeit getragen, die jedoch aufgrund ihrer vergleichsweise hohen Intensität nur in geringem Maße zur Beteiligung beitragen. Unter den staatlichen Ausgaben machen die Schulen des zweiten Bildungsweges einen beträchtlichen Teil aus, die ebenso vergleichsweise kostenintensiv sind und wenig zur Beteiligung beitragen. Der Marktmechanismus ist also mit institutionellen Formen verbunden, die jedoch in ihren Wirkungen schwer absehbar sind (Lassnigg 2011c).

Im Bereich der Förderungen werden zunehmend strikte Vorgaben gemacht und es werden seit einigen Jahren in Form von Leistungsvereinbarungen für die Fördervergabe NPM-Elemente eingesetzt. Auch das Arbeitsmarktservice (AMS) setzt sehr strikte Vorgaben beim Kauf der Leistungen für Weiterbildung. Es besteht also eine widersprüchliche Situation, indem einerseits zusätzliche Förderungen notwendig erscheinen, und andererseits die Förderung zunehmend restriktiv erfolgt, bei zunehmenden Qualitätsanforderungen. Diese Entwicklung wurde durch die projektorientierte Vorgangsweise der ESF-Förderungen vorbereitet. Trotz der potentiellen Möglichkeit beträchtlicher zusätzlicher Mittel in den ESF-Programmen waren die AkteurInnen der EB/WB eher kritisch gegenüber der neuen Politik eingestellt.

Im Bereich der EB/WB besteht im Hinblick auf die Governance-Mechanismen eine hybride Situation, in der sich die verschiedenen Modelle oder Typen überschneiden, wobei zwar NPM-Elemente zunehmen, aber keine klare Tendenz zu erkennen sind. In der LLL-Strategie kann man von ‚Governance ohne Government‘ nicht sprechen. Wesentliche Bereiche sind auch gesetzlich fundiert und damit ganz klar dem demokratischen Prozess unterworfen. Die Strategieentwicklung selbst folgt NPM-Elementen, aber die Länder-Bund-Initiative wie auch das Gütesiegel wurde gesetzlich fundiert (§15a-Vereinbarungen). Teilweise kann man von Governance ohne Gesetz sprechen, indem die Strategie selbst ein politisches Programm im Bereich der Exekutive ist, das selbst nicht gesetzlich fundiert ist. Daher stellt sich auch die Frage, was bei einem möglichen Regierungswechsel aus diesem Programm wird.

Die Ausgangsfrage nach besserem Regieren durch Aushöhlung der Demokratie kann doppelt abschlägig beantwortet werden. Im Einklang mit den politikwissenschaftlichen Positionen und dem langwierigen Prozess der Politikentwicklung, der mit einem guten Programm ohne Ressourcen endete, kann kaum von besserem Regieren gesprochen werden, andererseits kann aber auch bei den Initiativen zu einer stärker zielorientierten, und die StakeholderInnen einbeziehenden Vorgangsweise kaum von einer Aushöhlung der Demokratie gesprochen werden.

Literatur

Altrichter, Herbert, Maag Merki, Katharina, Hg. (2010) Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: VS Verlag.

Apple, Michael W. (2007a) Education, Markets, and an Audit Culture. *International Journal of Educational Policies* 1(1): 4-19.

Apple, Michael W. (2007b) Social movements and political practice in education. *Theory and Research in Education* 5: 161-171.

Archer, Margaret S. (1984) *Social Origins of Educational Systems*. London: Sage.

Bishop, John H., Wößmann, Ludger (2004) Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production. *Education Economics* 12: 17-38.

Bishop, John H., Wößmann, Ludger (2001) Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production. Kiel Working Paper No. 1085. <http://hdl.handle.net/10419/17839>

Brüsemeister, Thomas, Heinrich, Martin, Hg. (2011) *Autonomie und Verantwortung. Governance in Schule und Hochschule*. Münster: MV-Wissenschaft.
<http://www.oefg.at/text/veranstaltungen/governance/governance.html>

Burns, Tracey, Schuller, Tom (2007) The evidence agenda', in OECD (Hg.) *Evidence in education: Linking research and policy*. Paris: OECD, S.15–32.

GHK-Research voor Beleid (2011) Country Report on the Action Plan on Adult Learning: Sweden http://ec.europa.eu/education/adult/doc/sweden_en.pdf

Gruber, Elke (o.J.-2008) Die EU-Strategie des Lebenslangen Lernens und deren Umsetzung in Österreich. Papier, online http://www.g.uni-klu.ac.at/ifeb/eb/eu-strategie_III.pdf

Hood, Christopher (2000) *The art of the state: culture, rhetoric, and public management*. Oxford: Oxford University Press (Clarendon).

Hood, Christopher (2002) New Public Management. In Smelser, Neil J., Bates, Paul B., Hg. *International encyclopaedia of the social and behavioral sciences*, vol. 8. Oxford: Elsevier, S.12553-6.

Lassnigg, Lorenz (2009) Zum Verhältnis von Steuerung und Evaluation – am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik. Eröffnungsvortrag der 11. Jahrestagung der DeGEval. *Zeitschrift für Evaluation* 8 (1): 137-146 <http://www.equi.at/dateien/DEGEVAL-klft-keynote08.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2010) *Erziehungswesen: Schule, Berufsausbildung, Universität*, in: Sieder, Reinhard; Langthaler, Ernst (Hrsg.), *Globalgeschichte 1800–2010*, Wien: Böhlau, S.411-438.

Lassnigg, Lorenz (2011a) LLL-Strategie in Österreich. *Praktische Überlegungen zu Entwicklung und Umsetzung. Materialien zur Erwachsenenbildung* Nr. 2/2010, Wien: BMUKK.
<http://www.equi.at/dateien/LLL-Strategie.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2011b) Re-Produktion sozialer Ungleichheiten – ein Steuerungsproblem?, in: Dietrich, Fabian; Heinrich, Martin; Thieme, Nina (Hrsg.), *Neue Steuerung – alte Ungleichheiten? Steuerung und Entwicklung im Bildungssystem*, Münster: Waxmann, S.149-164. <http://www.equi.at/dateien/dortmund-text.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2011c) Contradictions in adult education structures and policies in Austria: their interrelation with the professional development of educators, in: *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, Vol.2, No.1, pp. 37-55.

Lassnigg, Lorenz (2012) 'Use of current best evidence': Promises and illusions, limitations and contradictions in the triangle of research, policy and practice. *International Journal of Training Research* 10(3): 179–203.

Levin, Henry M., Schütze, Hans G., Hg. (1983) *Financing recurrent education: Strategies for improving employment, job opportunities, and productivity*. Beverly Hills: Sage

Mayntz, Renate (2004) *Governance im modernen Staat*. In Benz, Arthur (Hg.) *Governance: Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS, S.65-76.

Mayntz, Renate, Scharpf, Fritz W., Hg. (1995) *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt/New York: Campus.

Nickel, Sigrun (2011) *Governance als institutionelle Aufgabe von Universitäten und Fachhochschulen*. In Brüsemeister, Thomas, Heinrich, Martin (Hg.) *Autonomie und Verantwortung. Governance in Schule und Hochschule*. Münster: MV-Wissenschaft.
http://www.oefg.at/text/veranstaltungen/governance/Beitrag_Nickel.pdf

OECD (1981) *The welfare state in crisis : an account of the Conference on Social Policies in the 1980s*, OECD, Paris, 20-23 October 1981. Paris: OECD.

OECD (1996) *Lifelong learning for all*. Paris: OECD.

Oelkers, J./Reusser, K. (2008) *Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenz umgehen*. *Bildungsforschung Band 27*. Bonn: BMWF
[http://www.bmbf.de/pub/bildungsforschung_band_siebenundzwanzig.pdf; 2011-04-12].

Peters, B. Guy (2002) *From change to change: patterns of continuing administrative reform*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong7/dp2335.pdf>

Peters, B. Guy (2002, Oktober). *From change to change: patterns of continuing administrative reform*. Paper presented at the VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, October 8-11, 2002. Zugriff am 2.10.2012 von <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong7/dp2335.pdf>

Rhodes, Rod A.W. (1996) *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies* 44: 652-667.

Scharpf, Fritz W. (2000) *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS.

Schedler, Kuno, Proeller, Isabella (2006) *New Public Management (3.Aufl.)*. Bern: Haupt.

Schuller, Tom, Jochems, Wim, Moos, Leif, van Zanten, Agnes (2006) Evidence and policy research. *European Educational Research Journal*, 5(1), 57–70. <http://dx.doi.org/10.2304/eej>

Siegel, John Philipp (2006) Probleme und Defizite bei der Reform der US-Bundesverwaltung: Erste Ergebnisse einer meta-analytischen Untersuchung. In Birkholz, Kai, Maaß, Christian, von Maravić, Patrick, Sibart, Patricia (Hg.) *Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis*, Festschrift für Christoph Reichard, (pp. 201-219). Potsdam: Universitätsverlag, S.201-219.

Timmermann, Dieter (2000) Alternativen. Modelle zur Finanzierung lebenslangen Lernens. *DIE Zeitschrift* 1/2000. Online im Internet:
http://www.diezeitschrift.de/12000/timmermann00_01.pdf