

Re-Produktion sozialer Ungleichheiten – ein 'Steuerungsproblem'?¹

Lorenz Lassnigg (lassnigg@ihs.ac.at; www.equi.at)

DRAFT, bitte nicht zitieren

1. Einleitung	2
2. Theorie: Konzepte zu Governance und Ungleichheit	2
2.1. Grundstrukturen der Diskurse	8
2.1.1. Steuerungsdiskurs.....	8
2.1.2. Ungleichheitsdiskurs	13
2.2. Formen der Empirie und deren erziehungswissenschaftliche Rezeption.....	21
2.2.1. Empirie zur Steuerung und deren Rezeption.....	22
2.2.2. Empirie zur Ungleichheit	33
2.3. Themen und Fragen für das politische Feld	38
2.3.1. Steuerung.....	38
2.3.2. Ungleichheit	41
3. Empirie: einige ‚Evidenzen‘ und Illustrationen aus Österreich	42
4. Schlussfolgerungen: Ungleichheit ein ‚Steuerungsproblem‘ oder ein ‚Politikproblem‘?.....	57
Literatur	58

¹ Keynote zur Herbsttagung der DGfE-Kommission für Bildungsorganisation, Bildungsplanung, Bildungsrecht “Neue Steuerung – alte Ungleichheiten?”, 29.September - 1.Oktober 2010, Dortmund; Präsentation siehe <http://www.equi.at/dateien/dortmund.pdf>

1. Einleitung

Der Beitrag knüpft an die Fragestellungen der Ausschreibung für die Tagung an, die vom Autor als sehr stimulierend empfunden wurden: Es sollte der ‚Steuerungsdiskurs‘ im Bildungswesen mit der Thematik der ‚Chancengleichheit/Bildungsgerechtigkeit‘ zusammengebracht und dabei speziell der Beitrag von Evaluierungen/Berichtssystemen und der Wissensgewinn durch Evaluierungen/Berichtssysteme im Hinblick auf ihre Wirkungen für eine Verbesserung eingeschätzt werden. Diese allgemeine Fragestellung wird in zwei Richtungen konkretisiert. Erstens wird in einer konzeptionellen Diskussion versucht, das Verhältnis der beiden Diskurse v.a. aus Sicht der wissenschaftlichen Zugänge und Bearbeitungen näher zu bestimmen. Zweitens wird dann am Beispiel Österreichs, wo offensichtlich Defizite der Chancengleichheit und der Gerechtigkeit bestehen, der Fortschritt durch Ansätze ‚neuer Steuerung‘ diskutiert und auf dem konzeptionellen Hintergrund eingeschätzt.

In praktisch-politischer Hinsicht könnte die Fragestellung dann übersetzt werden in die Frage, ob die ‚neue Steuerung‘ besser geeignet sein kann, die Ungleichheit zu bekämpfen als die ‚alte Steuerung‘.

2. Theorie: Konzepte zu Governance und Ungleichheit

Auf der Ebene der Theorie wird der ‚Steuerungsdiskurs‘ in das breitere Konzept von Governance eingebettet, wobei eine gewisse Engführung der deutschsprachigen Diskussion auf neue Steuerung innerhalb bürokratischer Systeme gegenüber einer offeneren Sicht alternativer

Governance-Systeme, die die Bürokratie eher als ein spezielles Modell unter mehreren Alternativen charakterisieren, kritisiert wird. Die Vorgangsweise in diesem Abschnitt besteht darin, bestimmte Grunddimensionen der Diskurse um Steuerung und Ungleichheit zu identifizieren, und strukturelle Unterschiede herauszuarbeiten. Ergebnis dieser Analysen ist die These, dass diese Diskurse nicht nur getrennt sind sondern dass sie auch in ihren Grundstrukturen tendenziell gegensätzlich sind, obwohl teilweise versucht wird, sie zu ‚versöhnen‘. Die nähere Betrachtung zeigt aber auch, dass eine neutralere wissenschaftliche Herangehensweise insofern Anknüpfungspunkte zwischen den beiden Diskursen ergibt, als weder die Vereinbarkeit noch die Gegensätze absolut zu setzen sind. Wesentlich ist, beide Dimensionen als solche wahrzunehmen, dann kann ‚neue Steuerung‘ auch für die Verbesserung von Chancengleichheit/Gerechtigkeit eingesetzt werden, ob es wahrscheinlich ist, dass dies geschieht, ist eine andere Frage.

Vereinfacht gesagt dreht sich der Steuerungsdiskurs um die Spannung von Politik und Management und er richtet sich auf Leistungsfähigkeit und Effizienz, wobei Gerechtigkeit und Equity mehr oder weniger erwünschte Nebenprodukte sind, die aber das Hauptinteresse niemals kompromittieren dürfen. Im Ungleichheitsdiskurs wird die ‚neue Steuerung‘ im Kontext der Postdemokratie (deren ein Charakteristikum die Ablösung der Politik durch Management bzw. Ökonomie ist) konnotiert und als ungleichheitsverstärkend gesehen. Dieser Diskurs ist geprägt von der Unterscheidung zwischen Leistung/Effizienz auf der einen Seite und von Gerechtigkeit/Equity auf der anderen und sieht die herrschende ‚neoliberale‘ Politik als

Förderung von Leistung auf Kosten von Gerechtigkeit und die ‚neue Steuerung‘ als Element in diesem Rahmen.²

Die Abbildungen 1 und 2 versuchen die beiden Diskurse nach bestimmten Kriterien zu strukturieren. Dies kann hier aus Platzgründen nur tentativ hingestellt und kursorisch in den Hauptthesen beschrieben werden, in der Hoffnung, einen produktiven Diskussionsbeitrag in die Debatte einzubringen und vielleicht einige neue Facetten aufzudecken. Die Kriterien, nach denen die Diskurse analysiert werden sind die folgenden:

- Die normative Ladung *im Spektrum zwischen ‚Advocacy‘ und Kritik*.³ Beide Diskurse zeichnen sich durch eine hohe Anwendungsorientierung aus, die eine Spannung zwischen der Aufmerksamkeit auf Fragen der Verwirklichung bestimmter als richtig eingeschätzter Konzepte (überspitzt ‚Machertum‘: ‚jetzt machen wir doch endlich!‘) einerseits und der reflexiven theoretischen Infragestellung dieser Konzepte (überspitzt ‚Kritikastertum‘: ‚des Gedankens Blässe...‘) andererseits mit sich bringt. In der Ausschreibung zur Konferenz wird dieses Syndrom indirekt angesprochen, indem auf „gravierende Defizite in der theoretischen Fundierung“ hingewiesen wird. Gleichzeitig handelt es sich um fundamentale gesellschaftspolitische Themen,

² Michael W. Apple und viele Forscherinnen in seinem konzeptionellen Umfeld können als typische Vertreterinnen dieser Position gesehen werden: die Neoliberalen Reformen ‚konservativer Modernisierung‘ schaffen mehr Ungleichheit. Die folgenden Aussagen bringen die Essenz dieser Position auf den Punkt (Apple 2007a, S.4-5): “The odd combination of marketization on the one hand and centralization of control on the other is ... is a world-wide phenomenon.”

Folgen aus diesen Reformen sind: „...a dangerous shift in our very idea of democracy”; “...ignores the intense debates over whose knowledge should be taught”; „...‘only that which is measurable is important’ ... most creative and critical practices ... to be threatened“; „...the boundaries established to divide nonmarket parts of our lives must be pushed so that these spheres can be opened to commodification and profit-making.

Änderungen staatlicher Praxis sind zu verzeichnen: „...to ensure that the state served business interests“; “...to have the state’s internal operations model those used in business“; “...and to ‘take politics out of public institutions”
Es folgen auch Änderungen der ‚Services‘: “The services or goods ... must be reconfigured so that they can be bought and sold.”; “People who received these things ... must be convinced to want to buy them.”; “Employees ... working to produce profits ... subject to market discipline“; “...as much as possible ... risks must be underwritten by the state“; „A good deal of labor is shifted to the consumer“

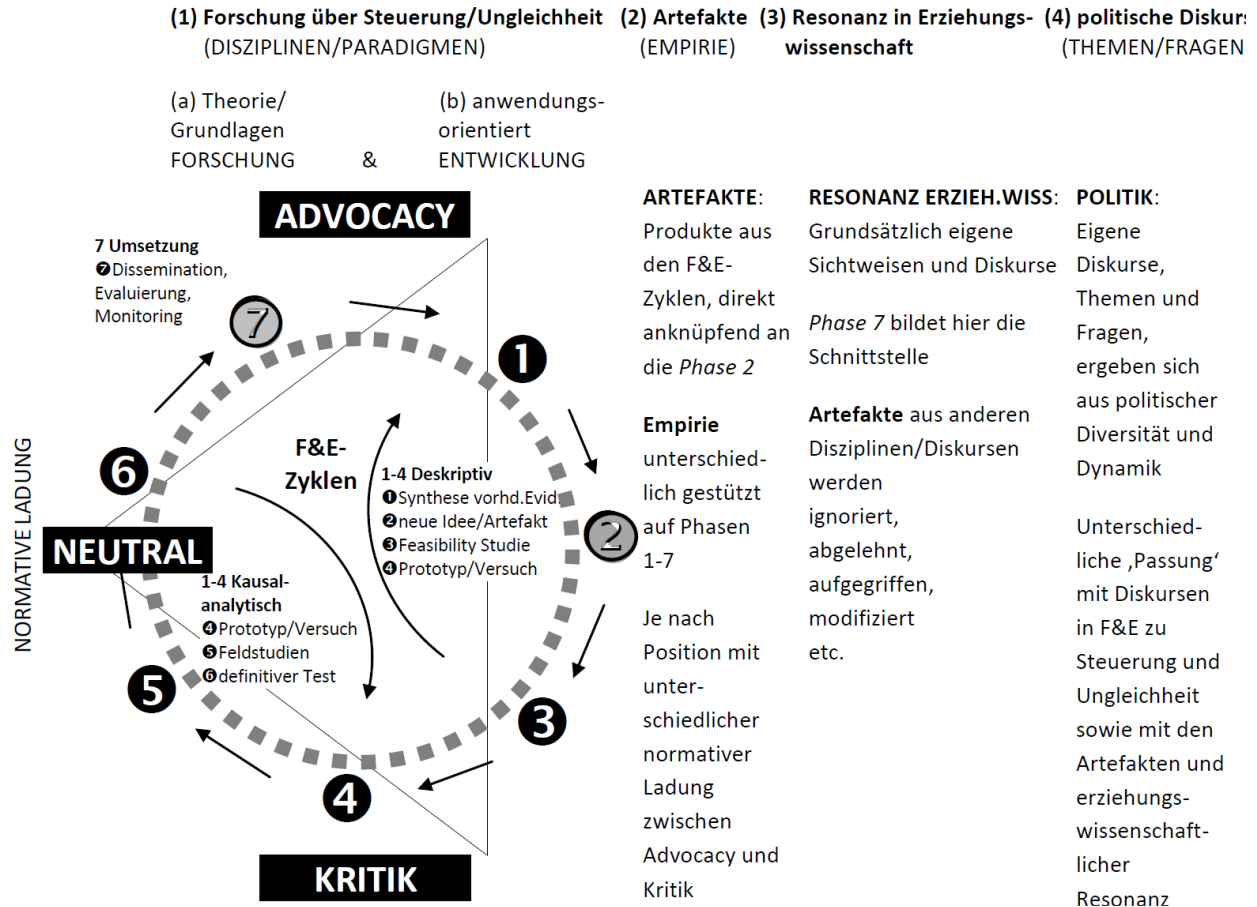
wo der Versuch einer wirklichen theoretischen Fundierung sehr rasch zu den hochkomplexen und letztlich philosophischen Fragen der Verbindungslinien von normativen Begründungen und pragmatischen Lösungen führt: im Falle von Governance und Steuerung sind dies demokratie- und staatspolitische Grundfragen (vgl. z.B. March/Olsen 1995; Hood 2000, 2002), im Falle der Ungleichheit sind dies Fragen der Ethik und der Gerechtigkeitstheorie (vgl. z.B. Sen 2002, 2000; Roemer 2000, 1998).

- Das *Feld zwischen Forschung und Politik*. In der Forschung werden erstens die wichtigsten Paradigmen dem Spektrum normativer Ladung zugeordnet, die dominierenden Arten von empirischer Stützung für diese Paradigmen angegeben und es wird die Rezeption in der Erziehungswissenschaft charakterisiert. In der Politik werden die wichtigsten Subdiskurse skizziert. Dies kann nur stichwortartig geschehen, das Ziel ist bestimmte Strukturen in den Diskursen zu identifizieren, die dann für die Diskussion der Empirie und der österreichischen Erfahrung genutzt werden können.

Die dem Mapping der Diskurse zugrunde liegende konzeptionelle Struktur ergibt sich aus der Einordnung der Diskurse um 'Neue Steuerung' und Ungleichheit in die neueren Diskurse um 'Evidence Based Policy' und somit um das Zusammenspiel von Forschung und Politik als spezifische herausgehobene Form von Praxis. Das folgende Schema soll die ins Auge gefassten Zusammenhänge verdeutlichen.

³ Diese Unterscheidung wird von Michael Young und Jean Gordon (2007) in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Politik des ‚Qualifikationsrahmens‘ stark gemacht, wo in der umsetzungsorientierten Forschung ein Mangel an Distanz und Reflexion besteht.

Abb.0 Konzeptionelle Zusammenhänge zwischen Forschung und Politik



Quelle: Eigene Darstellung; Forschungszyklus lt. Cook/Gorard 2007, S.44, basierend auf Gorard/Taylor 2004

Auf der einen Dimension liegt der Zusammenhang von Forschung und Politik betreffend die ‚Neue Steuerung‘ und die Ungleichheit in Bezug auf das Erziehungssystem. Hier wird von einer gestuften Abfolge zwischen (1) der Forschung über Steuerung/Ungleichheit, (2) den von ihr produzierten Artefakten, unter die sowohl bestimmte Konzepte und von ihnen abgeleitete Instrumente oder Praktiken als ‚Wissenskörper‘ als auch die damit verbundenen empirischen Evidenzen gezählt werden, (3) die Rezeption dieser Artefakte in der Erziehungswissenschaft und (4) die politischen Diskurse, den ersteren Phänomenen gegenüberstehen. Auch wenn man davon

ausgeht, dass diese Abfolge heute nicht mehr als 'lineare Abfolge' zu sehen ist, sondern in einem komplexen System von Beziehungen verbunden ist, so macht es trotzdem Sinn, diese analytisch zu trennen. Im Bereich der Forschung selbst wird hier eine Erweiterung im Sinne der Konzeption von Forschung und Entwicklung (F&E) vorgenommen, und zwischen (a) theoretischer grundlagenorientierter Forschung und (b) angewandter und anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung unterschieden. Diese Unterscheidung steht in einem engen Zusammenhang mit der Skala der 'normativen Ladung' zwischen Advocacy und Kritik, indem die anwendungsorientierte Entwicklung nur möglich ist, wenn man bestimmte konzeptuelle Grundentscheidungen trifft. Im traditionellen ‚linearen Modell‘ sollte die anwendungsorientierte F&E auf Artefakten aufbauen, die in der theoretischen, grundlagenorientierten Forschung produziert wurden, im neueren ‚systemischen Modell‘ wird eher von einer interaktiven Beziehung zwischen relativ unabhängigen Entitäten ausgegangen. Sowohl zur Steuerung als auch zur Ungleichheit gibt es eine Fülle verschiedenster Artefakte, die in ganz unterschiedlichen Beziehungen zu Theorien und zur Grundlagenforschung stehen.

Eine neuere Konzeption des F&E-Zyklus in Form von zwei Sub-Zyklen der Produktion und Überprüfung von Artefakten, wie sie im Dreieck zwischen den drei Polen Advocacy, Kritik und Neutralität eingebaut ist, kann dies verdeutlichen. Im ersten Sub-Zyklus werden Artefakte produziert (und im Rahmen der Entwicklungstätigkeiten auch weiterentwickelt), die im zweiten Sub-Zyklus auf ihre theoretische und empirische Tragfähigkeit untersucht werden. Von den Artefakten ausgehend können zwei Bewegungen unterschieden werden, die eine geht sozusagen ‚zurück‘ in den zweiten Forschungszyklus, die andere geht ‚vorwärts‘ in die Politik (oder Praxis). Die Artefakte, wenn sie einmal existieren, gewinnen ein Eigenleben, unabhängig von ihrer

weiteren Begründung und Reflexion in den theoretischen Diskursen, und auch unabhängig von ihrer praktischen Umsetzung.

Die Erziehungswissenschaft als Reflexions-Disziplin der erzieherischen Praxis steht gewissermaßen zwischen diesen Bewegungen und ist ein Resonanzfeld, in dem die produzierten Artefakte ignoriert, abgelehnt, aufgegriffen und/oder modifiziert werden können.

Die Politik (oder Praxis) ist vorwiegend an den Artefakten orientiert, die mehr oder weniger vermittelt über die Erziehungswissenschaft, an die eigenen Diskurse und Begrifflichkeiten angekoppelt werden. Das folgende Mapping versucht diese Beziehungen in den beiden in Frage stehenden Diskursen zu fassen.

Abb.1 und Abb.2 zu Abschnitten 2.1. bis 2.3.

2.1. Grundstrukturen der Diskurse

2.1.1. Steuerungsdiskurs

Im Steuerungsdiskurs werden im Forschungsfeld unterschiedliche *disziplinäre Zugänge* identifiziert, die in unterschiedlichen Positionen zum Spektrum der normativen Ladung stehen.

Abb.1 Mapping des Steuerungsdiskurses

	FORSCHUNG			POLITIK
	DISZIPLINEN/PARADIGMEN	TYPISCHE EMPIRIE	REZEPTION ERZIEHUNGSSWISS.	THEMEN/FRAGEN Wirksam? Umsetzbar?
ADVOCACY	Betriebs-/Managementwissenschaft: Ergebnisorientierung', Effizienz	- normative Cases	Governance-Modelle (Hierarchie/Markt/ Autonomie); 'neue Steuerung'	☒ <i>Steuerung vs. Politik</i>
	Wirtschaftswissenschaft: Institutionelle Ökonomie Opportunismus, Anreize und Markt	- Modell- schätzungen	'Gegenempirie': Professionalismus	☒ <i>Ziel-/Ergebnis-orientierung vs. 'Rhetorik'</i>
NEUTRAL	Politikwissenschaft: Institutionalisiertes vs. individuelles Paradigma Soziologie: Rational Choice System-, Kulturtheorien	- qualitativ	Institutionelles Paradigma/ Systemtheorie: 'lose Koppelung' 'Technologiedefizit'	☒ <i>Kosten vs. Effektivität</i>
	Rechts-/Verwaltungswissenschaft: Skepsis/Kritik an 'Soft Law'	- qualitativ		☒ <i>'Technische' Überforderung</i>
KRITIK	Anti-Neoliberalismus (interdisziplinär): Fundamentalopposition gegen 'neue Steuerung'	- qualitativ anekdotisch	'Gegenempirie': Kommodifizierung	☒ <i>Gegenentwurf vs. Affirmation</i>

Ein treibender Kernbereich sind die betriebswirtschaftlich orientierten Ansätze mit ihren Paradigmen der Ergebnisorientierung und Effizienz, die v.a. an der Umsetzung der privatwirtschaftlichen Management-Instrumente in der Politik interessiert sind und in ihrem Impetus der Verbesserung der Politik klar *am Pol von ‚Advocacy‘* angeordnet sind. Wie in der Managementliteratur im Allgemeinen ist die empirische Basis v.a. auf Fallstudien aufgebaut. In der Erziehungswissenschaft werden einerseits die Paradigmen der Ergebnisorientierung und Effizienz stark rezipiert, und es gibt eine breite ‚Advocacy‘-orientierte Literatur, die untersucht, wie das alles wohl im Bildungswesen gehen mag, welche Formen oder Typen von Governance mit welchen vor und Nachteilen es gibt, etc. In diese Kategorie sind die Arbeiten über ‚Neue Steuerung‘ in Deutschland, oder auch über die ‚Wirkungsorientierte Verwaltungsführung‘ in der Schweiz einzuordnen, in Österreich steht der Begriff der ‚Autonomisierung‘ im Vordergrund. Im Zentrum stehen die konstruktiven Verbesserungsmöglichkeiten durch die neuen Methoden: Wie kann die Output-Orientierung verwirklicht werden? Welche Instrumente wirken am besten? Wie gehen die Akteurinnen mit den neuen Methoden um? Etc.

Auf dem anderen Extrem steht *der kritische Diskurs*, der die neuen Ansätze in die Tendenzen zur Neoliberalen Ökonomisierung einordnet, und eine Untergrabung des öffentlichen Interesses durch die Unterordnung der Politik unter die Ökonomie konstatiert (siehe die zitierten Aussagen von Michael Apple als Beispiel für diese Literatur). Zentrale Paradigmen sind hier die ‚Governmentality‘-Ansätze im Anschluss an Foucault, und die kritische Analyse der Bedeutung und Folgen von ‚Kommodifizierung‘ in Erziehung und Bildung ist ein wesentlicher Fokus der Aufmerksamkeit (vgl. z.B. <http://www.anti-bertelsmann.de/texte.html>).

Eine neutralere Position nehmen die Forschungen der anderen beteiligten Disziplinen ein.

Politikwissenschaft und Soziologie werden als neutral eingeordnet. Hier werden die

Implikationen der verschiedenen Formen von Governance in den breiteren politischen und gesellschaftlichen Zusammenhängen untersucht. Politikwissenschaftliche Studien zeigen v.a., dass erstens verschiedenste zentrale Wirkungsannahmen der ‚Neuen Steuerung‘ empirisch nicht gedeckt sind, und zweitens, dass die konzeptgerechte Implementation der neuen Methoden mit großen Problemen und vielen Fragezeichen verbunden ist. Christopher Hood (2000) sieht die unterschiedlichen Grundformen von Governance-Mechanismen als im Prinzip horizontal angeordnet, mit jeweils spezifischen vor- und Nachteilen, und insbesondere in ihrem syn- und diachronen Zusammenspiel als gegenseitig kompensierend. Auch in der Soziologie überwiegen Konzepte und Paradigmen, die die einfachen betriebswirtschaftlichen Wirkungsannahmen mehr oder weniger grundsätzlich in Frage stellen. Das systemtheoretische Konzept der ‚Autopoiesis‘ stellt hohe Anforderungen an eine wirksame Beeinflussung von Systemdynamiken und sieht deren Erfolg grundsätzlich als unwahrscheinlich an. Ebenso betonen die institutionalistischen Ansätze, v.a. in den kulturtheoretischen Spielarten, die Eigendynamik der Institutionen und die Hindernisse für steuernde Eingriffe. Sehr einflussreiche Forscher, die im Überschneidungsbereich von Politikwissenschaft und Soziologie anzusiedeln sind, greifen die Idee der Ergebnisorientierung grundsätzlich an und betonen demgegenüber die große Bedeutung prozeduraler Regeln für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Institutionen (March/Olsen 1995).

Die *Wirtschaftswissenschaft* wird näher an den ‚Advocacy‘-Pol gerückt, da hier eine grundsätzliche paradigmatische Präferenz für markt- und privatwirtschaftliche Mechanismen besteht, deren Ersatz durch andere Governance-Formen der theoretischen und/oder empirischen Begründung bedarf (Stichwort: Marktversagen). Es wird aber außer in Randbereichen keineswegs eine nur unkritische Verherrlichung der Marktmechanismen betrieben. Im Gegenteil,

im Rahmen der institutionalistischen Ansätze gibt es insbesondere zum Bildungswesen eine Menge an theoretischen und empirischen Arbeiten über die Wirksamkeit von Governance-Faktoren, die in der Haupttendenz den Vorschlägen zur ‚Neuen Steuerung‘ unterstützende Evidenzen liefern (vgl. zusammenfassend Wößmann/Schütz 2006; Heckman/Masterov 2004; Bishop/Wößmann ; Wößmann; vgl. zusammenfassend Lassnigg/Bock-Schappelwein/Pitlik 2009). Wesentliche Konzepte in diesen Ansätzen sind Annahmen über die Tendenz zum Opportunismus bei allen Akteurinnen und die handlungssteuernde Wirkung von positiven und negativen Anreizen, die in der Lage sind, dem Opportunismus entgegenzuwirken. Die empirische Basis dieser Forschungen sind ökonometrische Modellanalysen der internationalen Large Scale Assessments (LSAs). Die Rezeption dieser Studien in der Erziehungswissenschaft ist teilweise durch Nicht-Wahrnehmung geprägt, abgesehen von einzelnen Aspekten wird die Funktionsfähigkeit dieser Modelle wie auch die Eignung und Aussagekraft der empirischen Basis angezweifelt. Ein breiter erziehungswissenschaftlicher Review über die Wirksamkeit von Standards in verschiedenen Ländern kommt beispielsweise gegenüber den Befunden aus der institutionellen Ökonomie zu gegenteiligen Ergebnissen: Dass der Einsatz von Standards keine nachweislichen Verbesserungen bringt (Oelkers/Reusser u.a. 2008, Berner/Scholz 2006). Die Aufklärung dieser unterschiedlichen bzw. gegensätzlichen Forschungsergebnisse kann als eine wichtige Forschungsfrage gesehen werden.

Eher auf der kritischen Seite ist die *Rechts- und Staatswissenschaft* anzusiedeln, die in den Änderungen durch die ‚Neue Steuerung‘ und das damit verbundene ‚Soft Law‘ außerhalb verbindlicher Ansprüche und Festlegungen tendenziell eine Untergrabung des Rechtsstaates sieht.

Die Rezeption in der *Erziehungswissenschaft* ist zunächst durch die Interdisziplinarität der Thematik bestimmt. Wie bereits zwischen den skizzierten Disziplinen und Paradigmen teilweise wenig Austausch besteht, so greifen hier ‚fremde‘ Disziplinen in das Feld der Organisation von Erziehung und Bildung ein. Die Aufnahme ist entsprechend reserviert. Zudem ist die Erziehungswissenschaft an den Mikro-Prozessen orientiert, und die Schnittstelle zu den Organisationen und Institutionen ist ein problematischer und hochkomplexer Bereich. Hier die Einflusskanäle näher zu untersuchen wäre ein interessantes Thema.⁴ Tentativ scheint das kritische Paradigma mit seiner Fundamentalopposition dem erziehungswissenschaftlichen Feld am nächsten zu sein, ergänzt durch Pionierinnen, die versuchen, die Möglichkeiten der ‚Neuen Steuerung‘ für Entwicklungsarbeiten nutzbar zu machen (z.B. Altrichter/Maag Merki 2010). Die Arbeiten von Michael Fullan und seinem Umkreis (z.B. Fullan 1999) scheinen hier die größte Resonanz aufzuweisen, und es besteht auch eine Affinität zu den wirtschaftswissenschaftlichen Befunden, indem die Verbindung von radikaler Autonomie mit der Überprüfung der Ergebnisse als zentraler Imperativ für Wirksamkeit gesehen wird.

2.1.2. Ungleichheitsdiskurs

Der Ungleichheitsdiskurs hat eine andere Struktur. Erstens ist er bis zu einem gewissen Grad tabuisiert.

⁴ Die Serie zu den ‚Fragen an die Pädagogik‘ hg. von Niklas Luhmann und Karl Eberhard Schorr ist hier ein guter Anknüpfungspunkt, jedoch mit den Diskursen um neue Steuerung nur wenig verbunden.

Abb.2 Mapping des Ungleichheitsdiskurses

	FORSCHUNG			POLITIK
	DISZIPLINEN/PARADIGMEN	TYPISCHE EMPIRIE	REZEPTION ERZIEHUNGSWISS.	THEMEN/FRAGEN Akzeptanz? Verursachung/ Änderbarkeit
ADVOCACY	<p>Elite: 'NORMALITÄT 1'</p> <p>Egalitarismus: 'ANOMALIE'</p>	- divers ambivalent	Spiegelung der beiden Grundpositionen (Elite vs. Egalitarismus)	☒ <i>Leistungshöhe vor Verteilung</i>
	<p><i>Trade-off</i></p> <p>↓</p> <p>Zugang-Ergebnisse</p> <p>Leistungen: Höhe-Verteilung</p>	- Ökonometrie: kumulative Lernwirkungen	Präferenzen für Praktiken vor Prozessen vor Strukturen (Lernumgebung, Strukturen vernachlässigt)	☒ <i>Efficiency vor Equity</i>
NEUTRAL	<p>Input/Ergebnisse: Equity-Efficiency</p> <p>↑</p> <p><i>Komplementarität</i></p>	- Ökonometrie: Strukturfaktoren		☒ <i>Strukturreform riskant & unwahrscheinlich</i>
KRITIK	<p>Soziale Reproduktion: 'NORMALITÄT 2'</p>	- Soziologie: Kapitalsorten	Verleugnung vs. Akzeptanz	☒ <i>Distinktion vor Umverteilung vor Inklusion</i>

Möglicherweise hängt dies auch mit dem Typus des konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaates zusammen, der eben für die verschiedenen ‚Glieder‘ der Gesellschaft sorgt oder sorgen soll. Es ist leichter vergleichende Indikatoren zur Effizienz (z.B. Wachstum) zu bekommen als über die Ungleichheit (etwa die Einkommensverteilung). Eine wichtige österreichische LSA-Forscherin betont in ihren Stellungnahmen beispielsweise, dass sich ‚die Leute‘ zwar sehr für die Leistungs-Mittelwerte interessieren, die Streuung (als Verteilungsmaß) sei ihnen aber ohnehin bereits zu kompliziert. Zweitens unterscheidet sich die Struktur des Diskurses, indem die Paradigmen nicht disziplinär aufgeteilt sind, sondern ‚quer‘ zu den Disziplinen nach der normativen Stellung zum Phänomen der Ungleichheit variieren. Diese Aufteilungen finden sich entsprechend bis zu einem gewissen Grad innerhalb der Disziplinen, wobei die Aufmerksamkeit für Fragen der Ungleichheit unterschiedlich ist, in der Soziologie ist sie viel höher als in der Betriebswirtschaft, aber auch in der Volkswirtschaft beschäftigen sich viele maßgebliche Autorinnen mit den Fragen der Ungleichheit (vgl. Arrow/Bowles/Durlauf 2000).

Ein wesentliches Unterscheidungskriterium für die unterschiedlichen Paradigmen ist, ob zwischen Leistung/Effizienz und Ungleichheit/Gerechtigkeit ein ‚Trade-off‘ oder Komplementarität angenommen wird. Diese Unterscheidung gilt allgemein, aber besonders für Bildungsfragen. Daniele Checchi (2006) hat herausgearbeitet, dass zwei unterschiedliche Grundvorstellungen zum Zusammenhang von Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Effizienz bestehen: Eine ‚elitäre‘, die davon ausgeht, dass die Leistungsfähigkeit durch Unterscheidung und Wettbewerb gefördert wird und der wirtschaftliche Reichtum aufgrund der knappen Ressourcen v.a. durch Förderung der Eliten erhöht wird, während die Gerechtigkeit in einer zweiten Runde aus diesem erhöhten Sozialprodukt durch progressive Besteuerung und

Umverteilung verbessert werden muss. Die zweite Vorstellung, die v.a. aufgrund der PISA-Resultate an Einfluss gewinnt, geht davon aus, dass bereits in der ersten Runde durch die maximale Förderung der Leistungsfähigkeit Aller der wirtschaftliche Reichtum erhöht werden kann und muss.⁵

Entsprechend finden sich am ‚*Advocacy*‘-Pol hier zwei gegensätzliche Paradigmen: Der Position der ‚Elitebildung‘, die auf Auslese und Konzentration der Ressourcen auf die Leistungsfähigen setzt, und in einer breiteren Streuung der Ressourcen Verschwendung sieht, steht eine ‚egalitäre‘ Position gegenüber die für eine gleiche Verteilung der Ressourcen unabhängig vom Effizienzergebnis plädiert. Die Auseinandersetzung zwischen diesen Positionen wird auf der Basis der normativen Gerechtigkeitsvorstellungen im politischen Feld ausgetragen. Im Diskurs um ‚Chancengleichheit‘ oder ‚Chancengerechtigkeit‘ setzen die einen auf die Gleichheit beim Zugang und betonen die Differenzierung nach der Leistungsfähigkeit, während die Zweiteren analog zur Gleichheit vor dem Gesetz die Gleichheit in den Vordergrund stellen und auch die Gleichheit der Resultate betonen. Auf der Ebene der empirischen Erforschung der Bildungsungleichheit spiegeln sich diese beiden Positionen darin, dass Gerechtigkeit und Chancengleichheit in der dominanten Elite-Position als bestehende ‚Normalität‘ vorausgesetzt aber nicht überprüft wird, während in der egalitären Position die Abweichung von dieser ‚Normalität‘ als ‚Anomalie‘ betont wird. In der empirischen Forschungsliteratur haben wir hier eine zyklische Dynamik, wobei auf dem Hintergrund der Gerechtigkeitsannahme bei jeder

⁵ Es gibt unterschiedliche Formulierungen für diese mehr oder weniger gegensätzlichen Paradigmen der Chancengleichheit bzw. -gerechtigkeit: John Roemer (2000) unterscheidet zwischen ‚Nondiscrimination‘ und ‚Levelling-the playing-field‘ als gemäßigte und radikale Version; Becker (2010, S. 88-91) unterscheidet *formale Chancengleichheit* nach Leistungskriterien in einer konservativ-liberalen Version (entspricht etwa der elitären Position) mit dem Spiegelbild der *repräsentativen Chancengleichheit* nach einem Proporzmodell (entspricht etwa der egalitären Position), und das Modell der *statistischen Unabhängigkeit*, in dem die Bildungsergebnisse nicht durch

empirischen Erforschung mit ‚Überraschung‘ die Abweichungen von der vorausgesetzten ‚Normalität‘ festgestellt werden: dass eben ‚immer noch‘ mehr oder weniger ‚ungerechtfertigte‘ Ungleichheit besteht (vgl. näher Lassnigg et al 2007). Dann gibt es eine Welle von Diskussionen um die Schwierigkeiten der Begriffsdefinitionen von Chancengleichheit und - gerechtigkeit, und es wird zur Tagesordnung übergegangen, um der nächsten Welle der Forschung dann wieder mit Überraschung die immer noch bestehende Ungleichheit festzustellen.

Auf dem *kritischen Pol* liegt das Paradigma der sozialen Reproduktion, das davon ausgeht, dass die ‚Normalität‘ des Bildungswesens darin besteht, dass es die sozialen Unterscheidungen und Ungleichheiten unvermeidlich und aktiv mit produziert und reproduziert. Die Eliten im Verein mit den Schichten und Gruppierungen, die über die entsprechenden Ressourcen verfügen, arbeiten aktiv daran, die Ressourcenverteilung zu ihren Gunsten zu beeinflussen, und sie haben aufgrund der Art der im Bildungswesen prozessierten Ressourcen (‚Positionsgüter‘ und ‚kulturelles Kapital‘) auch besonders gute Möglichkeiten, dies zu tun. Aus dieser Position dreht sich die ‚Normalitätsannahme‘ in der Richtung, dass die Bildungsungleichheit aus einer Anomalie zur Normalität wird, und entsprechend findet sich diese Position im Einklang mit den empirischen Ergebnissen. Wenn man diese Mechanismen ernst nimmt, so kann man nicht erwarten, dass sich durch politische Maßnahmen im Bildungswesen mehr Gerechtigkeit herstellen lässt, als in den gesellschaftlichen Strukturen und deren politischen Verarbeitungsmechanismen vorhanden ist. Solange die Akteurinnen in den sozialen Hintergrundverhältnissen an der Reproduktion arbeiten, werden immer neue Unterscheidungen zu erwarten sein, und dies entspricht auch den Forschungen. Die Annahme der Reproduktion ist

Hintergrundmerkmale bereits vorauszusagen sein dürfen – auf der anderen Seite wird ebenfalls das Reproduktionsmodell als alternative Sichtweise angesetzt.

deshalb die kritische Position, weil sie ‚Advocacy‘ in beide Richtungen eigentlich ausschließt, und auch innerhalb der vorherrschenden legitimatorischen ersten Normalitätsvorstellung nur wenig ‚konstruktive‘ angewandte Beiträge liefern kann.

Die Empirie zu diesen Fragen hat in den letzten Jahrzehnten wesentliche Fortschritte erzielt, wenn auch noch entscheidende Lücken bestehen. V.a. durch die LSAs ist der Aspekt der Ungleichheit durch die Streuung der Leistungsergebnisse auf der Ebene des Schulwesens operationalisiert worden und wird jetzt periodisch und routinemäßig ländervergleichend berichtet. Im Hochschulwesen fehlen aber immer noch derartige standardisierte vergleichende Informationen (Lassnigg et al. 2007; Shavit/Arum/Gamoran et al. 2007).

Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung hat dabei in der neutralen Position wichtige Beiträge geleistet. Während die soziologische Forschung einerseits zu einem hohen Grad durch immer wieder neue quantitative Forschungen die ‚Anomalie‘ bestätigt hat, und andererseits v.a. mit theoretischen und qualitativen Forschungen das Reproduktionsparadigma erarbeitet hat, sind in der ökonometrischen wirtschaftswissenschaftlichen Forschung der letzten Jahre auf Basis der LSA-Daten wesentliche Beiträge entstanden, die die Problematik des ‚Trade-offs‘ behandeln und differenzieren. Dies kann hier nur sehr global skizziert werden: Erstens wurde durch die Analyse der deskriptiven PISA-Ergebnisse von Anfang an festgestellt, dass es in einzelnen Systemen möglich ist, das Leistungsniveau und die Leistungsverteilung (also Effizienz und Gerechtigkeit) gleichzeitig zu optimieren. Es muss also kein Trade-off bestehen. Das Paradebeispiel ist Finnland. Gleichzeitig zeigt jedoch die Gesamtverteilung, dass nur wenige Länder in dieser Ecke stehen. Zweitens wurde dann aufgrund vertiefender kausalanalytischer Studien die Beziehung zwischen Effizienz und Gerechtigkeit für die verschiedenen Bereiche des Bildungswesens weiter differenziert (Wößmann/Schütz 2006): In der Früherziehung besteht nach diesen Forschungen

Komplementarität, im Bereich des Schul- und Hochschulwesens sind diese beiden Aspekte unabhängig voneinander, und im Bereich der Erwachsenenbildung wird ein Trade-off postuliert. Drei paradigmatische Konzepte/Befunde wurden hier entwickelt (Heckman 2006, Cunha et al 2006; Heckman/Masterov 2004). Erstens, der ‚Skills Multiplier‘ im Konzept der Technologie der ‚Skill Formation‘ besagt, dass durch zwei Mechanismen immer größere Unterschiede in den Leistungsergebnissen entstehen: (1) Früheres Lernen geht als Input in späteres Lernen ein (‚Recursiveness‘); (2) die Resultate von früherem Lernen erhöhen noch zusätzlich die Produktivität von späterem Lernen (‚Complementarity‘). Bei diesem Konzept handelt es sich um eine theoretische Verallgemeinerung aus bisher einzigartigen ökonomischen Studien über Langzeitwirkungen von Lernen und Lernförderung auf die Leistungsresultate in den USA. Es folgt daraus letztlich, dass einmal entstandene Unterschiede ab einem bestimmten Stadium der Entwicklung nicht mehr umkehrbar sind; dieser ‚Point of no return‘ wird spätestens irgendwo in der Pflichtschule angesetzt: bei jenen, die früh zu wenig gelernt haben, hat späteres Lernen aufgrund des ‚Multiplikators‘ immer höhere Kosten als Erträge – *‚was Hänschen nicht lernt, lernt Hans nimmermehr‘*.

Das zweite paradigmatische Konzept besteht in der Formulierung von Chancengleichheit, die die Leistungsergebnisse als unabhängig von Hintergrundmerkmalen, d.h. aus diesen nicht voraussagbar, setzt. Damit wird radikal mit der Voraussetzung gebrochen, dass die Bindung von besseren Leistungsergebnissen der späteren Generation an den besseren Status der früheren ein irgendwie ‚natürliches‘ oder ‚ererbtes‘ Phänomen sei. Vielmehr werden die komplexen Prozesse der Weitergabe von unterschiedlich verteilten Ressourcen untersucht, wie z.B. über den erwähnten Skills Multiplier. Die Konzeptualisierung von John Roemer (1998, 2000) und seinen Mitarbeiterinnen ist hier in ihrer Klarheit bahnbrechend. Es wird zwischen den

Hintergrundfaktoren jenseits der Beeinflussbarkeit durch das Individuum und seinem ‚Effort‘ als Ergebnis von Wahlverhalten unterschieden, die Ergebnisse sollen bis zu einem bestimmten Stadium im Bildungswesen möglichst nur vom Effort und nicht von den Hintergrundfaktoren abhängig sein. Politik der Chancengleichheit soll dies durch kompensatorische Maßnahmen v.a. in Form von zusätzlichen Ressourcen sicherstellen, deren Ausmaß nach einem bestimmten Algorithmus berechnet werden soll, darin besteht das ‚levelling the playing field (LPF)‘.

Politisch-pragmatisch werden die Kosten dieser Politik abgewogen, und es wird eine gemischte Strategie von LPF im wesentlichen bis Ende der Pflichtschule und formaler Chancengleichheit (Nondiscrimination, d.h. leistungsfremde Merkmale sollen keinen Einfluss auf die Auswahlentscheidung haben) im weiteren Bildungsverlauf und v.a. bei der Job-Besetzung vorgeschlagen. Die Mischung kann politischen Präferenzen überlassen werden, wobei jedoch als Benchmark abgeschätzt werden soll, welche Ressourcenverteilung aus dem LPF resultieren würde. Für die USA wurde dies am Unterschied zwischen Schwarz und Weiß durchgerechnet, mit dem Resultat, dass für die Erzielung gleicher Resultate der ‚African Americans‘ der zehnfache Betrag aufgewendet werden müsste.

Das dritte paradigmatische Konzept besteht in den zumindest teilweise kausal nachgewiesenen deutlichen Zusammenhängen zwischen Strukturmerkmalen der Bildungssysteme und den sozialen Unterschieden in den Leistungsergebnissen.⁶ Nach diesen Ergebnissen führt ein früh

⁶ “Thus, a difference in the age of first tracking of four years is related to a difference in the FBE of an order of magnitude of roughly one quarter of the international mean of the whole FBE.” (Schuetz, Ursprung, Woessmann 2005, S. 23; FBE = Family Background Effect); ... “This analysis provides preliminary results about the impact of early tracking on the level and distribution of student performance. The results consistently indicate that early tracking increases inequality in achievement. Although the evidence on the level of performance is less certain, there is very little evidence that there are efficiency gains associated with this increased inequality. (...) These preliminary results suggest that countries lose in terms of the distribution of outcomes, and possibly also in levels of outcomes, by pursuing such policies.” (Hanushek/Woessman 2006, S. 10-11); „In other words, if there is a trade-off between more vocationally oriented programs and academic results, the former programs must be sufficient to compensate for any losses through reduced academic skills. Of course there does not have to be a trade-off. If in fact more

nach unterschiedlichen Leistungsniveaus gegliedertes Schulwesen zu deutlichen sozial bedingten Unterschieden in den Leistungen ohne das Leistungsniveau insgesamt zu heben.

Vor allem der letzte Punkt ist in der Erziehungswissenschaft stark umstritten, indem v.a. betont wird, dass der Umkehrschluss nicht gilt: ein nicht gegliedertes System muss nicht ‚automatisch‘, d.h. ohne entsprechende Änderungen in den Prozessen, zu einer nachhaltigen Reduktion von Ungleichheit in den Leistungen führen – wenn dies auch zutreffen mag, die gesicherten Zusammenhänge deuten darauf hin, dass in den hoch gegliederten Systemen eine Strukturreform zwar keine hinreichende, aber eine notwendige Bedingung für die Reduktion der Ungleichheit darstellt.

2.2. Formen der Empirie und deren erziehungswissenschaftliche Rezeption

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, welche Arten von generalisierender Empirie in den beiden Diskursfeldern verfügbar sind, und welche Beziehungen zwischen den verschiedenen disziplinären Beiträgen und der Erziehungswissenschaft bestehen. Dies kann nur cursorisch und in thesenhaften Beispielen geschehen. Der Beitrag besteht v.a. darin, diese Frage systematisch zu stellen und mögliche Ergebnisrichtungen auszuloten.

Genauer wird gefragt, welche Formen von empirischer Forschung typischerweise in den verschiedenen Zugängen der beiden Diskurse zu ‚stilisierten Evidenzen‘ geführt haben, und wie diese wiederum typischerweise in der Erziehungswissenschaft rezipiert werden. Hier geht es also

vocationally rich curriculum provides better motivation to a segment of students and this motivation pays off in better academic skills, the potential concern goes away.”(Hanushek 2006, S. 460)

um die verschiedenen Ausprägungsformen der empirischen Forschung sowie um das, was an Ergebnissen in den inter- und transdisziplinären bisher Diskursen ‚angekommen‘ ist.

2.2.1. Empirie zur Steuerung und deren Rezeption

Im Bereich der Steuerung haben wir die verschiedenen disziplinären Positionen und deren grundsätzlichen Zugang zur Empirie herausgearbeitet. Nun geht es darum, ein stilisiertes Bild der vorhandenen generalisierten Befunde aus den verschiedenen Zugängen zu zeichnen und den Zusammenhang zur Erziehungswissenschaft zu skizzieren.

Die Rolle der Politikwissenschaft und ein ‚Interpretationsparadox‘. Ein erstes Phänomen besteht darin, dass hier der Gegenstand der Untersuchungen offensichtlich die Politik ist. Diese wird von den verschiedenen Disziplinen untersucht, jedoch die eigentlich zuständige Disziplin, die Politikwissenschaft spielt in den Diskursen nur eine geringe Rolle: Alle untersuchen Politik/Governance und vernachlässigen die Politikwissenschaft.⁷ Zumindest als These kann man hier als allgemeine Tendenz in den Beziehungen zwischen den Disziplinen eine Art ‚Interpretationsparadox‘ festhalten: Die Politikwissenschaft (zumindest in Form wichtiger Vertreterinnen) belegt die Reformansätze für Governance mit Skepsis, während aus den anderen Disziplinen (Management als Kern) Rezepturen und hohe Erwartungen in ‚neue Steuerung‘

⁷ Es kann hier nicht untersucht werden, wie diese Asymmetrie zustande kommt: Ob hier die Politikwissenschaft aus immanenten Gründen wenig Beiträge liefert, oder ob der Impetus eher von den anderen Disziplinen ausgeht. Offensichtlich ist in den externen Beiträgen (beispielsweise in der institutionellen Ökonomie, auch in der soziologischen Systemtheorie), dass nur wenig auf genuin politikwissenschaftliche Beiträge Wert gelegt wird, eher

prozessiert werden. Daraus entsteht eine ‚Diskurslogik‘ von Advocacy vs. Fundamentalkritik anstelle von Wissen/Nichtwissen, was v.a. die Aufgabe der Politikwissenschaft wäre. In dieser Logik werden die realen Möglichkeiten und Grenzen der neuen Governance-Formen nicht ausgelotet.

Gesamtreform vs. Bereichsreform. Ein spezielles Problem besteht hier in der Spannung zwischen Gesamtreform und Bereichsreform. Die Politikwissenschaft bezieht sich grundsätzlich auf die Funktionsweise politischer Strukturen und Mechanismen als Ganzer, nicht auf spezielle Bereiche. Die bisherige Geschichte ‚neuer Steuerung‘ hat auch zwei unterschiedliche Zugangsweisen gezeigt: In den Mutterstaaten von ‚New Public Management‘, wie z.B. Neuseeland wurde eine Gesamtreform angestrebt, ebenso in den Ansätzen von Clinton/Gore in den USA. Auch in der Schweiz wird ein Gesamtansatz der Reform der öffentlichen Verwaltung betrieben. Der österreichische oder auch deutsche erziehungswissenschaftliche Diskurs bezieht sich demgegenüber spezifisch auf das Erziehungswesen, und es kann die Frage gestellt werden, ob bzw. inwiefern eine allein bereichsspezifische Reform überhaupt wirksam werden kann, wenn die politischen Strukturen einen einigermaßen starken internen Zusammenhang aufweisen. Hier geht es um die Schnittstelle bzw. die Beziehungen zwischen Politik und Management, die wesentlich über die Inputs sowie über den Spielraum des Managements entscheiden: Wenn die Politik insgesamt ein in sich integriertes System darstellt, das nicht ergebnisorientiert ausgerichtet ist, dann werden die Voraussetzungen für eine ergebnisorientierte Politik in einem Teilbereich wahrscheinlich nicht gegeben sein, bzw. jedenfalls nicht dauerhaft aufrechterhalten werden

werden ‚eigene‘ Theorien der Politik entwickelt, und politikwissenschaftliche Befunde – wenn überhaupt – entsprechend selektiv herangezogen.

können. Aus der ansatzweise evaluativen Literatur könnte man die Schlussfolgerung herauslesen: 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, spätere Analysen sind schwierig zu finden, da der Impetus für Gesamtreformen stark nachgelassen hat, bzw. sich durch politische Wechsel immer neue Schichten von Änderungen auf die ursprünglichen Reformen gelagert haben (Blair/Thatcher; Bush/Clinton-Gore).⁸

„Advocacy“ – kausalanalytische ökonomische Evaluierung – Erziehungswissenschaft. Die betriebswirtschaftlich und verwaltungswissenschaftlich orientierte Literatur zur Steuerung ist vornehmlich damit beschäftigt, die Unterschiede der ‚neuen‘ Formen gegenüber den ‚herkömmlichen‘ Formen so herauszuarbeiten, dass dies praktisch wirksam oder verbessert werden kann. Die Empirie besteht einerseits aus Fallbeispielen darüber, wie wo etwas gut oder sinnvoll gemacht wurde und andererseits aus Evaluierungen von Neuerungen, die meistens an ‚internen‘ Kriterien der Machbarkeit orientiert sind (wie die Neuerungen umgesetzt wurden, welche Probleme dabei auftreten etc.). Systematische kausalanalytische Forschungen zur Wirksamkeit der Veränderungen im Vergleich zu den früheren Steuerungsmethoden sind in diesen Ansätzen nicht zu verzeichnen. Diese Art von Literatur gibt es auch im Bereich des

⁸ „One of the most common forms of democratic institutional adaptation is comprehensive administrative reform ... Consequently, most democracies under take 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

Schulwesens: Was soll verändert werden? Wie soll und kann das gemacht werden? Wie wird es gemacht? Die argumentative Basis beruht auf einem konzeptionell begründeten Glauben, dass die neuen Methoden besser funktionieren als die alten. Ein empirisch begründeter evaluativer Ansatz wird bei Altrichter/Maag-Merki (2010) angewendet, indem die zentralen Instrumente ‚Neuer Steuerung‘ einerseits auf ihre Wirkungsannahmen und andererseits auf empirisch belegbare Wirkungen hin untersucht werden. Das Ergebnis besteht – stark verallgemeinernd – darin, dass zu den meisten Instrumenten die Wirkungsannahmen zu wenig klar sind, um in empirische Wirkungsanalysen umgesetzt werden zu können, und dass entsprechend kaum belastbare empirische Wirkungsanalysen vorliegen, und soweit solche vorliegen, die Ergebnisse widersprüchlich sind oder bestenfalls sehr schwache und unsichere Wirkungen zeigen. Diese Analysen werden in einem Rahmen vorgenommen, der die zentralen Aspekte der Steuerungs- und Governance-Theorien aufnimmt. Als wichtige Frage ergibt sich entsprechend auch, inwieweit die Einzelelemente sich in ein Gesamtbild fügen.

Ein theoretisch begründeter kausal-analytisch evaluativer Ansatz wird im Rahmen der institutionellen Ökonomie gefahren, der auch in einem Satz von stilisierten Evidenzen resultiert, die aus anspruchsvollen ökonometrischen Analysen der LSAs stammen. John Bishop und Ludger Wößmann (2001, 2004) haben diese Befunde zusammenfassend auf den Punkt gebracht, weitere Forschungen in diesem Paradigma wurden von den Forscherinnen rund um Eric Hanushek in den USA publiziert. Abb.3 fasst diese Ergebnisse über die Effizienz-Wirkungen von Strukturfaktoren der Steuerung des Bildungswesens zusammen, für das Hochschulwesen gibt es ähnliche Studien, die jedoch weniger streng empirisch abgesichert sind (Barr 2001, Jacobs/van der Ploeg, 2006).

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)

Abb.3 Strukturfaktoren für Effizienz des Bildungswesens aus der institutionellen Ökonomie

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund von Bishop/Wößmann 2001

Abb.3 Strukturfaktoren für Effizienz des Bildungswesens aus der institutionellen Ökonomie

- | ▪ Qualität unterstützende Faktoren (JA) | ▪ Qualität beeinträchtigende Faktoren (NEIN) |
|--|---|
| - zentrale Prüfungen | |
| - zentrale Standards und Kontrolle | |
| - Aufmerksamkeit der LehrerInnen für SchülerInnenbewertung | |
| - Schulautonomie in Prozess- und Personalfragen | - Schulautonomie über Budget |
| - LehrerInneneinfluss auf Lehrmethoden | - LehrerInneneinfluss über Arbeitsausmaß |
| - Einfluss der Eltern | - Einfluss der LehrerInnengewerkschaft |
| - Privatschulen mit staatlicher Finanzierung/Förderung | |
| - (Verwaltung auf mittlerer Ebene) | |

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund von Bishop/Wößmann 2001

In der erziehungswissenschaftlichen Literatur werden diese ökonomischen Befunde teilweise nicht rezipiert, oder soweit sie rezipiert werden, v.a. aus zwei Argumentationen heraus in Frage gestellt: Erstens wird die Datenbasis der LSAs für die Analyse dieser Aspekte als nicht ausreichend gesehen, zweitens wird die kausale Interpretation in Frage gestellt, d.h. die

pädagogischen Prozesse werden grundsätzlich als zu komplex angesehen, um durch derartige Strukturfaktoren wirksam gesteuert werden zu können. Oelkers/Reusser (2008) haben hier zum Aspekt der Standards eine umfassende Analyse vorgelegt, die auch in einer Reihe von Länderstudien Reviews der Literatur zur Wirksamkeit des Einsatzes von Standards zur Effizienzverbesserung enthält. Diese Reviews kommen zu einem überwiegend abschlägigen Gesamtbild.⁹ Es wird nicht bezweifelt, dass die ökonomisch begründeten Strukturfaktoren Einflüsse auf die Effizienz ausüben, diese Einflüsse werden jedoch in ein viel weiteres komplexes Wirkungsgefüge eingeordnet, in dem sie erst zur Wirkung kommen können. Die wesentliche Frage von der erziehungswissenschaftlichen Perspektive besteht darin, ob und wie durch derartige Informationsflüsse die Praktiken auf der Ebene der Leistungserstellung beeinflusst werden (können). Die Botschaft aus den pädagogischen Studien ist, dass nicht die Instrumente eine Verbesserung des Lernens verursachen, sondern ein gesamthafter Impetus für Verbesserung. Standards sind nicht kausal verantwortlich sondern nur für die Überprüfung der Ergebnisse notwendig.¹⁰

Datenbasiertes Monitoring und Evaluierungsansätze als zentrale Elemente der neuen Steuerung.

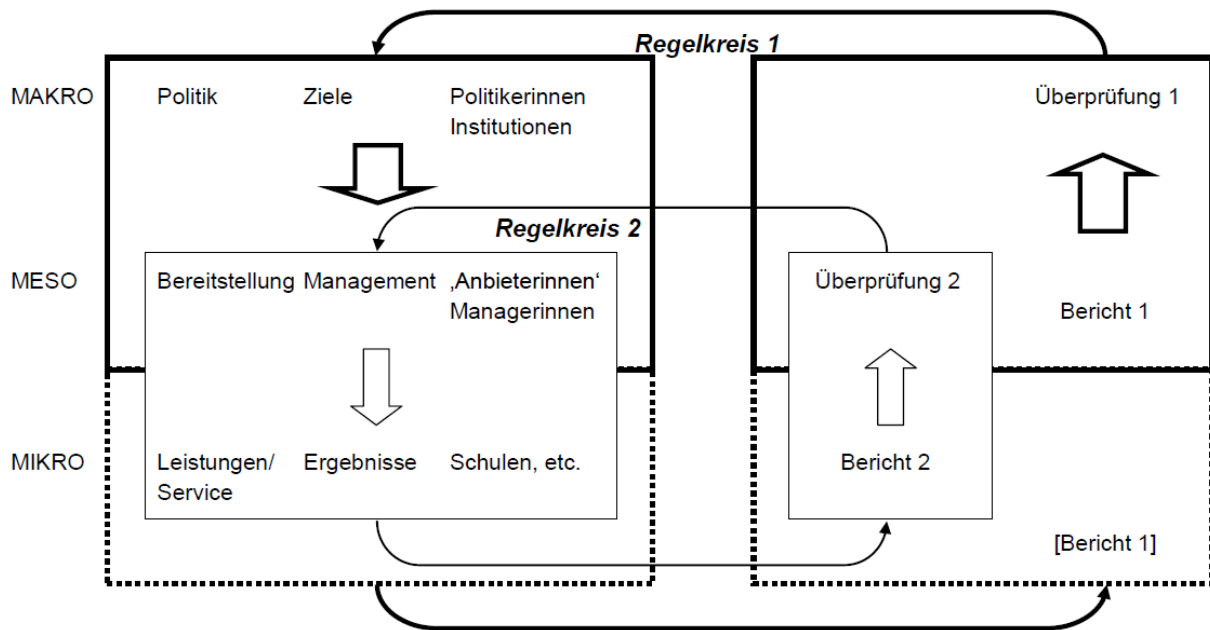
Bei allen Unterschieden und Facetten der neuen Ansätze besteht ein gemeinsames Element darin, dass die politischen Ziele mit gemessenen Ergebnissen ‚diskontiert‘ werden müssen und dass durch entsprechende Rückkoppelung auch ergebniskonforme Anpassungen (in den Zielen oder

⁹ Eine offene Frage und ein Problem dieser Review-Ergebnisse im Vergleich zu den ökonomischen Kausalanalysen besteht darin, dass keine systematische Kontrolle der Qualität der reviewten Studien erfolgt. Dies ist in der Evaluierungsforschung aber ein zentrales Problem, da die Generierung gültiger Wirkungen eine gewaltige methodische Herausforderung darstellt.

¹⁰ Der Unterschied zwischen den ökonomischen und den pädagogischen Ergebnissen kann möglicherweise auch durch unterschiedliche Erwartungen hinsichtlich der Effizienz (Rationalisierung: Gleiche Ergebnisse bei geringerem Input; Verbesserung: bessere Ergebnisse bei gleichem Input) erklärt werden: möglicherweise beziehen sich die

der Umsetzung) erfolgen müssen. Diese ‚Ergebnisorientierung‘ überbrückt also die genannte Schnittstelle von Politik und Management. Hier gibt es also idealtypisch gesehen zwei Regelkreise, (1) zwischen Management und Politik, (2) zwischen dem Management und den Leistungsträgerinnen. Diese beiden werden in den Diskussionen sehr oft nicht unterschieden, bzw. wird zumeist der Regelkreis (2) in den Vordergrund gestellt und der Regelkreis (1) vernachlässigt (Abb.4).

Abb.4 Monitoring und Evaluierung zwischen Politik, Bereitstellung und Leistungen/Service



Quelle: Eigene Darstellung

ökonomischen Ergebnisse auf Rationalisierungseffekte während die pädagogischen Studien eine Verbesserung

Wesentlich an der ‚neuen Steuerung‘ ist idealtypisch die Trennung der beiden Regelkreise, obwohl sie in der Tat ineinander verschachtelt sind. Die eigentlichen Leistungen werden von der Politik abgekoppelt und in ein Schnittstellenproblem transformiert, wobei jedoch letztlich bei der Messung der Ergebnisse eine Überschneidung besteht. Daraus resultieren viele Fragen und Auseinandersetzungen zur Aussagekraft und Verwendbarkeit der Messungen und ihrer Ergebnisse: Sind die Messungen gleichermaßen für Politik und Management verwendbar? Wenn nicht, wie können die beiden Dimensionen ineinander ‚übersetzt‘ werden?

Aus der Empirie gibt es hier ein Problem, das dieses Modell nicht berücksichtigt: Es können Wechselwirkungen zwischen den beiden Regelkreisen auftreten. Während das idealtypische Modell nur die Beeinflussungsrichtung von der Politik auf die Bereitstellung berücksichtigt, geht die Implementationsforschung von Anfang an davon aus, dass auch die Politik durch die Praxis verändert wird. Es gibt eine lange Tradition von historischen Forschungen im Regelkreis (1), die zeigen, dass politische Interventionen nur sehr unzureichend in der Lehr-Lern-Praxis ankommen und dass die ursprünglich angestrebten Maßnahmen in diesem Prozess auch wesentlich verändert werden (vgl. v.a. die Forschungen aus dem Umkreis von David Tyack in den USA). Man kann fragen, wie sich diese Rückwirkungen durch die Trennung der beiden Regelkreise verändern. Ein wichtiges und immer wieder auch empirisch belegtes Phänomen sind die unintendierten Effekte, die bei der Verwendung von quantitativen Indikatoren auftreten, indem die Praxis nicht dem Sinn der Messung folgt sondern dem Buchstaben – dies kann als Form der Rückwirkung gesehen werden. Paradebeispiel ist die Diskussion um Minimal- vs. Regelstandards: Gegen Minimalstandards wird eingewandt, dass diese unweigerlich als Regelstandards fungieren würden und damit die erzielbaren Verbesserungen am unteren Rand des Leistungsspektrums

durch eine Verschlechterung bei den übrigen Leistungen erkaufte würden; Regelstandards würden andererseits für die Praktiken wirkungslos sein, weil sie keine ausreichend klaren Maßstäbe für Verbesserungen zu setzen erlauben.

Ein weiterer stilisierter Befund aus der evaluativen politikwissenschaftlichen Forschung besteht darin, dass zwei Grundvarianten in ‚neuer Steuerung‘ unterschieden werden: (1) Control, wo ein striktes System von Anreizen/Sanktionen mit dem Monitoring der Ergebnisse verbunden wird (Modell Neuseeland), oder (2) Empowerment, wo die Bereitstellung ausreichender Ressourcen im Vertrauen auf die Leistungsträgerinnen im Vordergrund steht (Modell Australien). Im ersten Modell werden die gleichen Indikatoren für Management und Politik verwendet, und diese kontrollieren gleichzeitig die Leistungserstellerinnen und das Management, im Vordergrund steht die Problematik des opportunistischen Verhaltens. Im zweiten Fall ist die Rückkoppelung weniger strikt, die Problematik wird stärker in der Problematik bürokratischer Verschwendung gesehen.

Während sich die Literatur vor allem mit den Aufgaben und Formen von Accountability befasst, betonen March und Olsen (1995) auf der Politikebene im Verhältnis von Account und Accountability vor allem den ersten Aspekt: Die Herstellung von ‚Bildern‘ („Account“) als Repräsentationen für ihre Zwecke und Tätigkeiten wird als wesentlicher Aspekt der Politik und als komplexer Prozess herausgearbeitet. Sie zeigen, dass der Account die ‚Accountability‘ strukturiert und dass die Bilder, die in der Politik generiert werden, von den Accounts aus der Forschung differieren. In der Sprache der Systemtheorie wird diese Problematik so ausgedrückt, dass die Politik für ihren Zugriff auf Problembereiche jeweils ein ‚Skript‘ entwickeln muss, das ein ‚extrem vereinfachtes Kausalschema‘ mit entsprechenden Handlungsanschlüssen verbindet,

„...und nur mit Hilfe solcher Skripts ist die Politik entscheidungsfähig!“ (Luhmann/Schorr 1992, S.12).

Gleichzeitig besteht eine grundlegende Schwierigkeit der Generierung und Verwendung von Indikatoren darin, eine exakte Zurechnung der Ergebnisse zu den Zielen und Maßnahmen der Bereitstellung und Umsetzung zu ermöglichen – je aggregierter die in Frage stehenden Aspekte sind, je größer sind diese Schwierigkeiten. Insbesondere müssen Umgebungsfaktoren identifiziert und gemessen werden, die das Ergebnis positiv oder negativ beeinflussen, was meistens komplexe Messmodelle erfordert. Diese werden in der Forschung oder mit ihrer Unterstützung entwickelt und kontrastieren mehr oder weniger deutlich mit den vereinfachenden Bildern aus der Politik.

„Technologiedefizit“ und Fragen an die Pädagogik. Die neo-institutionalistische Soziologie (Meyer/Rowan 1977) und die Systemtheorie teilen mit March und Olsen die Idee der überwiegenden Bedeutung der Prozesse und Regeln gegenüber den Ergebnissen, weil es aufgrund der Komplexität und Widersprüchlichkeit der Erziehung von ‚nicht-trivialen Maschinen‘ eben sehr schwierig ist, Ergebnisse vorherzusagen. Niklas Luhmann und Karl Eberhard Schorr und ihre Mitautorinnen haben dies in den fünf Bänden der Diskussionsreihe über die ‚Fragen an die Pädagogik‘¹¹ zwischen 1982 und 1996 an den verschiedenen ‚Paradoxien‘ des

¹¹ Zwischen Technologie und Selbstreferenz. Fragen an die Pädagogik. Herausgegeben von Niklas Luhmann und Karl Eberhard Schorr. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1982 (= suhrkamp taschenbuch wissenschaft. 391.), 260 S.
Zwischen Intransparenz und Verstehen. Fragen an die Pädagogik. Herausgegeben von Niklas Luhmann und Karl Eberhard Schorr. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1986 (= suhrkamp taschenbuch wissenschaft. 572.), 324 S.
Zwischen Anfang und Ende. Fragen an die Pädagogik. Herausgegeben von Niklas Luhmann und Karl Eberhard Schorr. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1990 (= suhrkamp taschenbuch wissenschaft. 898.), 227 S.
Zwischen Absicht und Person. Fragen an die Pädagogik. Herausgegeben von

Erziehungswesens umfassend zu zeigen versucht. Insbesondere im Band über Absicht und Person (Luhmann/Schorr 1992) wird von verschiedenen Seiten herausgearbeitet, dass in der Tradition der deutschsprachigen Pädagogik die Aufmerksamkeit auf der Seite der Intentionen liegt, die heute den Inputs zugerechnet werden, während die Wirkungen wie auch insbesondere eine technologische Vorstellung zur Zielerreichung, die der heutigen Ergebnisorientierung entsprechen würde, mit grundsätzlichen Argumenten abgelehnt wird. „...es ist charakteristisch für pädagogische Diskurse, daß sie über *Zielerwartungen* geführt werden und somit eine Kommunikation begünstigen, die alle Wirkungsannahmen *vage* hält...‘Wirkungen‘ sind Projektionen der pädagogischen Intention, nicht Prognosen...“ Zielhypothesen und empirische Veränderungen werden „...in der Rhetorik von Versprechungen formuliert. Man soll und muß an sie glauben.“ (Oelkers 1992, S.12; Hervorhebungen im Orig.) Demnach widersprechen sowohl die heutigen Messungen der Ergebnisse in den LSAs als auch der damit verbundene Anspruch der Ergebnisorientierung den festverwurzelten Traditionen der Pädagogik. Auch soziologische Betrachtungsweisen fallen unter diese Verdikte und es ist daher nicht verwunderlich, dass die ‚empirische Wende‘ der Erziehungswissenschaft auf diesem Hintergrund Dauerdiskurse produziert, die eine konstruktive Verständigung über stilisierte Ergebnisse der Empirie bereits im Ansatz zerstören (gutes Beispiel: Hopmann/Brinek/Retzl 2007).

Niklas Luhmann und Karl Eberhard Schorr. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1992 (= suhrkamp taschenbuch wissenschaft. 1036.), 217 S.
Zwischen System und Umwelt. Fragen an die Pädagogik. Herausgegeben von
Niklas Luhmann und Karl Eberhard Schorr. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1996 (= suhrkamp taschenbuch wissenschaft. 1239.), 294 S.

2.2.2. Empirie zur Ungleichheit

Grundsätzlich sind zur Effizienz viel mehr empirische Daten verfügbar als zur Ungleichheit, dies gilt für die Gesellschaft insgesamt (z.B. Wachstum vs. Einkommensverteilung) wie auch für Bildung. Hier haben die LSAs wichtige Fortschritte gebracht, indem sie durch Streuungsmaße der Leistungsverteilung in den verschiedenen Ländern internationale Vergleiche ermöglichen. Dies gilt jedoch nur für das Schulwesen, für das Hochschulwesen sind bis heute keine entsprechenden Vergleichsdaten verfügbar. Da die Ungleichheit jedoch über die gesamte Bildungslaufbahn entsteht, gibt es hier noch immer eine wesentliche Lücke. Dies wird dadurch unterstrichen, dass mit der Tendenz, die Selektionspunkte in den Erziehungssystemen auf spätere Stadien der Laufbahn zu verschieben, in vielen Systemen bereits der Hochschulzugang oft in Verbindung mit Differenzierungen im Hochschulsystem zum entscheidenden Selektionspunkt geworden ist (vgl. Lassnigg et al. 2007).¹²

Wie auch andernorts bemerkt wird, hat die deutsche Soziologie sich nach der zeitweilig großen Aufmerksamkeit in den 1960er und 1970ern bei der empirischen Analyse von Bildungsungleichheiten ziemlich zurückgenommen (Löw 2006, S.14), und mit der Verfügbarkeit der neuen Daten aus den LSAs hat sich zunächst eher die Ökonomie dieses Themas angenommen. Dabei wurden zunehmend komplexere hochtechnologische Methoden eingesetzt. Vier stilisierte empirische Befunde können aus dieser Forschung herausdestilliert werden.

¹² Auch Shavit et al. 2007 haben keine ländervergleichenden Indikatoren entwickelt, so dass zwar die Prozesse innerhalb der Länder erklärt werden, jedoch die unterschiedlichen Niveaus nur sehr ansatzweise verglichen werden können.

Es besteht nicht notwendigerweise ein Trade-off zwischen Equity und Efficiency. Dies wurde bereits aus den ersten PISA-Erhebungen geschlossen. Wenn man Efficiency durch die Durchschnittswerte der Leistungshöhe und Equity durch die Streuung der Leistungswerte misst, können die erfassten Länder für diese Beziehung verglichen werden. Insgesamt besteht weder eine positive noch eine negative Beziehung zwischen diesen Merkmalen. Im gesamten Feld der Länder sticht besonders Finnland hervor, da sich hier eine hohe Durchschnittsleistung mit einer geringen Streuung verbindet. Diese Konstellation ist aber eine Ausnahme, die anderen Nordischen Länder mit ähnlichen Bildungsstrukturen liegen eher in der Mitte der Verteilung, und es gibt auch Länder mit hohen Leistungen, die auch eine hohe Ungleichheit zeigen. Der Schuss aus dieser Konstellation ist, dass die beiden Dimensionen im Schulbereich voneinander unabhängig sind.

Der Zeitpunkt der Aufteilung der Kinder und Jugendlichen in unterschiedliche ‚Tracks‘ nach dem generellen Leistungsniveau übt einen Einfluss auf den Zusammenhang zwischen sozialem Hintergrund und Ungleichheit aus. Dies zeigt der deskriptive Augenschein, und kausalanalytische ökonometrische Analysen bestätigen dies. (Schuetz/Ursprung/Woessmann 2005) *Einflüsse zwischen diesem ‚Tracking‘ und der Leistungshöhe konnten nicht bestätigt werden.* Dieser Befund unterstützt das deskriptive Bild, demzufolge die Effizienz und die Ungleichheit voneinander unabhängig sind. Hanushek/Woessman 2006) Reviews dieser Studien kommen teilweise zu sehr kritischen Beurteilungen (Schümer/Weiß 2008).

Neben dem Tracking wird auch Aspekten der Finanzierung ein Einfluss auf die Ungleichheit zugeschrieben. Daniele Checchi (2006) zeigt, dass die Streuung der Leistungen auch mit der

Finanzierungsform (öffentlich/privat) und der regionalen Aggregation (zentral/lokal) zusammenhängt. Demnach kann lokale und private Finanzierung die Ungleichheit verstärken, wenn kein ‚Tracking‘ vorliegt, wie auch zentrale und öffentliche Finanzierung die negativen Wirkungen von ‚Tracking‘ mildern kann. Diese Zusammenhänge sind jedoch nicht kausalanalytisch geprüft.

Befunde zur Kumulation von Lernergebnissen im Lebensverlauf über einen ‚Skills Multiplier‘ qualifizieren die Wirksamkeit von kompensatorischen Maßnahmen gegen die Ungleichheit (Heckman 2006, Cunha et al 2006; Heckman/Masterov 2004, Wößmann/Schütz 2006). Diese Ergebnisse stammen aus (teilweise stark synthetisierten) Langzeitbeobachtungen von US-Programmen zur frühen Förderung und haben zum Ergebnis, dass sich im Lernprozess zwei Mechanismen kombinieren: Rekursivität, d.h. Ergebnisse von früherem Lernen sind Inputs in späteres Lernen, und Komplementarität, d.h. die Ergebnisse von früherem Lernen erhöhen gleichzeitig die Produktivität von späterem Lernen. Aus der Kombination dieser beiden Mechanismen folgt im Hinblick auf die Ungleichheit, dass frühe Unterschiede in der Förderung, die zweifellos in unterschiedlichen sozialen Schichtungen existieren, zu sich progressiv immer weiter verstärkenden Unterschieden während der Bildungslaufbahn führen, die nach den Ergebnissen der US-Untersuchungen spätestens nach der Pflichtschule nicht mehr einholbar sind. Wenn zusätzlich die Renditen von Bildungsinvestitionen berücksichtigt werden, so sind diese im frühen Alter bei Kindern mit ansonsten wenig Förderung besonders hoch, während sie im Erwachsenenalter in der Lebenseinkommensbetrachtung im Durchschnitt unter den

Aufwendungen liegen, besonders dann, wenn die bisherigen Lernprozesse gering waren.¹³ Diese Studien belegen also die unbequeme Volksweisheit ‚Was Hänschen nicht lernt, lernt Hans nimmermehr‘ und sie geben auch eine ‚rationale‘ Begründung für den Matthäus-Effekt in der Erwachsenenbildung: Personen mit weniger früherer Bildung investieren nicht mehr, weil sich die Investitionen nicht lohnen. Aus diesen Befunden resultiert zum Einen, dass die kumulativen Wirkungen von Lernen die Effizienz von Interventionen in soziale Benachteiligung bestimmen:

- Früh erzeugte Unterschiede sind nicht mehr ohne Netto-Kosten kompensierbar
- Frühe Interventionen sind bei sozial stärker benachteiligten Kindern viel effizienter als bei sozial weniger benachteiligten Kindern
- Spätere Interventionen sind jedoch effizienter bei weniger benachteiligten als bei mehr benachteiligten Personen, der Umschlagspunkt wird im Bereich der Pflichtschule gesehen
- Finanzielle Kompensationen im Bereich der Hochschule sind nur bei einem sehr kleinen Anteil der Studierenden effizient
- Kompensationen im Bereich der Erwachsenenbildung bringen deutlich höhere Kosten als Erträge.

¹³ Im Original liest sich die allgemeine Botschaft aus der Forschung in dieser Sicht folgendermaßen: “The central message of an entire literature, and a main theme of this paper, is that skill policy is not the same as educational policy. Schooling is only a part of the skill formation process. What schools can achieve largely depends on the quality of the students they work with. This in turn depends on the quality of family life. An effective skill formation policy must account for the role of the family in producing skills and motivation. Dysfunctional families produce impaired children. A successful skill formation policy encompasses family policy. The current emphasis in popular discussions of skill formation policy focuses too much attention on aspects of schooling such as per pupil expenditure in schools, tuition rates and the like, and too little on the role of the family and the role of the firm. Much learning takes place on the job after schooling is completed. A comprehensive skill formation policy accounts for families, schools and firms and their interactions.” (Heckman/Masterov 2004; www.iza.com)

Aus diesen Ergebnissen folgt, dass Equity und Efficiency in der Bildungslaufbahn zunehmend divergieren und politische Entscheidungen für Equity dann nicht mehr mit Erträgen zu rechtfertigen sind.¹⁴

Für die Erziehungswissenschaft sind all diese Befunde mehr oder minder starke Provokationen. Erstens sprechen sie nicht für Gleichbehandlung sondern für Ungleichbehandlung, zweitens sprechen sie gegen die Strategie gleich fähige SchülerInnen in Gruppen zusammenzufassen, drittens relativieren sie die Wirkmächtigkeit organisierter Lernprozesse, v.a. im Erwachsenenalter.

¹⁴ Am Beispiel einer Expertise für Schottland werden die allgemeinen Schlussfolgerungen für die Bildungspolitik aus der Sicht dieser Ergebnisse als ‚main lessons from modern literature‘ dargelegt:

“...skill formation is a life cycle process...

...families are major producers of skill...

...skill begets skill...

...both cognitive and noncognitive skills are important...

...the university is not for everyone...

...noncognitive skills are malleable until later ages...

...conventional educational policies (reductions in pupil-teacher ratios or increases in traditional schooling quality) do not survive a cost benefit test...

...policies subsidizing university tuition and other schooling expenses need to be rethought...

...children lacking ability and motivation do not make good college students...

...the problem of .credit constraints - bright children denied university education because of low family income, is greatly overstated...

...post-school, on-the-job training (OJT) is a productive activity with a high economic rate of return...

...retraining younger and more able workers to higher levels of skill can be a sound investment...

...public job training programs targeted toward older displaced workers and the less able have a sorry track record...

...tax policy reforms are not likely to increase human capital accumulation dramatically...”(Heckman/Masterov 2004, 2-4)

2.3. Themen und Fragen für das politische Feld

Das politische Feld ist zunächst im Prinzip von der Forschung unabhängig und folgt seiner eigenen Logik, obwohl gleichzeitig auch komplexe Verknüpfungen in Form von wechselseitiger Beeinflussung (Aufträge und Finanzierung; Legitimation und Wissenstransfer; etc.) bestehen. In den letzten Jahren wird das Konzept von ‚Evidence-based policy‘ als Form der expliziten Verknüpfung dieser beiden Felder propagiert. Im folgenden werden einige wesentliche Themen und Fragen skizziert, die sich bei den Diskursen der Steuerung und Ungleichheit an der Schnittstelle zur Politik stellen, die aber ungeklärt sind bzw. auch nicht ausreichend thematisiert werden. Diesen Fragen sollte sich die Forschung stärker stellen.

2.3.1. Steuerung

Steuerung vs. Politik. Diese Thematik kann man in die Frage übersetzen: Lässt sich die Politik managen? Der vermutlich zentrale Punkt in diesem Zusammenhang betrifft die Trennung von Zielformulierung und –vorgabe einerseits und Umsetzung andererseits. Auf beiden Seiten gibt es grundlegende Hindernisse, die beispielsweise seit langem in den stärker theoretisch orientierten Bereichen der Evaluierungsforschung thematisiert werden. Es gibt einen ‚natürlichen‘ Widerstand der Politik gegen die Art von anspruchsvollen Zielformulierungen, die im Steuerungsdiskurs verlangt werden. Da die Politik die definitionsgemäß Entscheidungsinstanz ist, kann ihr niemand – außer der WählerInnenschaft, die für diese Art diffiziler Fragen jedoch kaum

gefragt werden kann – die erforderliche Praxis aufzwingen. Auch enthält die Umsetzung so viele grundlegende politische Elemente, dass ihre Abtrennung in Form von Management nicht realistisch ist; auch hier widerspricht das Modell eigentlich dem Prinzip der Entscheidungsgewalt der Politik, letztlich ist sie verantwortlich und damit kann immer legitimer Weise in die Umsetzung eingegriffen werden.

Ziel-/Ergebnisorientierung vs. 'Rhetorik'. Der Widerstand gegen Zielformulierungen in der erforderlichen Qualität äußert sich nicht in direkter Ablehnung, vielmehr wird das Prinzip der Ziel- und Ergebnisorientierung mit Freuden aufgenommen, der Widerstand kommt in der Art der Ziel- und Ergebnisformulierungen zum Ausdruck. Diese bleiben überwiegend unbestimmt und unüberprüfbar, oft verbunden mit hohem Aufwand von (mehr oder weniger aussagelosem) Monitoring. Paradebeispiele sind die ‚Europäischen Benchmarks‘¹⁵ und der Umgang mit Standards (unendliche Debatten um Regel- vs. Minimalstandards; technische Unzulänglichkeit).

Kosten vs. Effektivität. Diese beiden Aspekte liegen auf unterschiedlichen Dimensionen: Die Kosten sind gegeben, während die Effektivität einer Zielerreichung selbst dann schwer zu messen ist, wenn die Formulierungen den Anforderungen entsprechen. Es besteht daher die Tendenz, dass der Aspekt der Kosten in der Praxis überwiegt, und die für die Zielerreichung erforderlichen Mittel nicht bekannt sind. Da die Governance-Reformen in der Regel auch mit dem Versprechen von Rationalisierungen und Einsparungen verbunden sind, besteht eine inhärente Tendenz, dass zu geringe Mittel aufgebracht werden. Paradebeispiel sind die Governance-Reformen von

¹⁵ Diese wurden bis zu ihrer Umsetzung so weit verwässert, dass sie als echtes Steuerungsinstrument ungeeignet sind: Was sollen Benchmarks auf Europäischer Ebene, die ausdrücklich nicht für die Mitgliedsstaaten gelten aussagen, wenn die Politik auf der Ebene der Staaten gemacht wird?

Clinton/Gore in den USA, wo die versprochenen Einsparungen rasch politisch wichtiger wurden als die Qualitätsverbesserung, letztlich zu Lasten des gesamten Projektes (Kettl 1998). Dieser Widerspruch wird auch sichtbar in der Formulierung der möglichen Wirkungen von Qualitätsstrategien: Verbesserung der Ergebnisse bei gegebenem Input oder gleiches Ergebnis bei geringerem Input, wo gleichzeitig gesagt wird, dass in der Praxis das Letztere leichter zu erreichen ist.

Technische' Überforderung. Die Wirkungsforschung zeigt die hohen technischen Anforderungen an die einwandfreie Identifikation von Programm- oder Maßnahmeneffekten, denen die meisten Evaluierungen nicht gerecht werden. Im Bereich der Verbesserung von Schulleistungen müssen v.a. die Hintergrundeffekte kontrolliert werden. Hier fragt sich, ob schlechte Evaluierungen besser sind als gar keine, und inwieweit diese lediglich legitimierende Wirkungen für die herrschende Praxis bzw. politisch gesetzte Neuerungen haben. Das Paradebeispiel für diese Problematik ist Wilensky's Law: „the more evaluation, the less program development, the more demonstration projects, the less follow through“ (vgl. Lassnigg 2009)

Gegenentwurf vs. Affirmation. Wenn man die genannten Probleme und Widersprüche berücksichtigt, so kann man die These der kritischen antineoliberalistischen Position nachvollziehen, dass eben die Versprechungen einer Rationalisierung und Transparenz der Politik durch die ‚Neue Steuerung‘ nicht erreicht werden können. Auch wenn nicht aktiv in Richtung neoliberaler Ziele gearbeitet wird, so wird doch auch keine Alternative dazu erreicht, sondern eher ein legitimatorischer Deckmantel über das gelegt, was ‚ohnehin‘ politisch gemacht wird.

2.3.2. Ungleichheit

Leistungshöhe vor Verteilung. Auf der Zieldimension besteht in der Bildungspolitik eine klare Präferenz für die Leistungshöhe, die durch (Um)-Verteilungsziele nicht beeinträchtigt werden darf. Sehr klar arbeitet dies z.B. John Roemer (2000) heraus, der gleichzeitig als einer der Pioniere der Erforschung von Chancengleichheit eine starke Präferenz für Verteilungsziele hat und auch ein Modell für die Umsetzung entwickelt hat.

Efficiency vor Equity. Wenn die Ziele mit den Ergebnissen verbunden werden, so besteht ebenfalls eine Präferenz für die Effizienz. Gerechtigkeitsziele sollen der Effizienz dienen, also keine Kosten verursachen, dann haben sie eine positive Wahrscheinlichkeit aufgenommen zu werden. Wenn sie Kosten verursachen, was nach heutigem Stand außer in der Früherziehung der Fall ist, sinkt die Wahrscheinlichkeit ihrer Unterstützung, auch wenn die Kosten klein sind.

Strukturreform riskant & unwahrscheinlich. Nach vorhandenen Befunden sind die Strukturen der Erziehungssysteme ein wichtiger Faktor für Equity, Strukturreformen sind notwendig aber nicht hinreichend und können daher eine Verbesserung nicht garantieren. Dadurch werden sie riskant. Strukturreformen verändern gleichzeitig die Bedingungen für die meisten involvierten Akteurinnen und damit die Zahl der Veto-Punkte und werden dadurch unwahrscheinlich und benötigen entsprechend starke Unterstützung.

Distinktion vor Umverteilung vor Inklusion. Nach der These der positiven Rolle des Erziehungswesens in der Statusreproduktion ist zu erwarten, dass die einflussreichen Kreise die Distinktion unterstützen.

3. Empirie: einige ‚Evidenzen‘ und Illustrationen aus Österreich

Diskussionen und Initiativen in Richtung ‚neuer Steuerung‘ gibt es in Österreich seit spätestens dem Beginn der 1990er Jahre in verschiedenen Bereichen des Bildungswesens mit mehr oder weniger großer Intensität. Insbesondere die Zeit der Vorbereitung des EU-Beitrittes war eine Zeit, in der evaluative Überlegungen zur Gestaltung des Bildungswesens ziemlich große Bedeutung hatten. Effizienz und Gerechtigkeit wurden sehr ungleich thematisiert: Effizienz war unter dem Gesichtspunkt der ‚Qualität‘ sehr prominent, während die Gerechtigkeit ein großes ‚Schattenthema‘ war, seit die Ambitionen in Richtung einer Gesamtschulreform in den 1980ern in einer politischen Niederlage im an sich stark konsensuellen politischen System zu Grabe getragen worden waren. Auch im Hochschulsystem hatte sich der ursprüngliche Reformeifer der 1970er totgelaufen und der in Gang gesetzten moderaten Hochschulexpansion wurde mit gemischten Gefühlen begegnet, da sich einerseits zunehmend herausstellte, dass die Ansprüche der Demokratisierung und Chancengleichheit nicht verwirklichten und andererseits die ersten politischen Manifestationen zum steigenden Ressourcenmangel auftraten.

Die an Reform orientierten Kräfte verlegten sich im Schulwesen auf die ‚innere‘ Reform, d.h. die Verbesserung der Prozesse, und im Hochschulwesen wurde die Schaffung eines ‚nicht-universitären Sektors‘ in Form der Fachhochschulen als ‚ausweichendes‘ Reformprojekt in

Angriff genommen. Governance-Fragen waren im FH-Projekt ausdrücklich ein zentrales Thema, und dies wurde auch damit begründet, dass angesichts der Sklerosis des übrigen Systems neue organisatorische Formen ausprobiert werden sollten. Im Schulwesen sind die prozessorientierten Reformen ebenfalls bald auf Governanceprobleme gestoßen, und es wurden Strategien der ‚Autonomisierung‘ auf Schulebene teilweise sehr radikal auf Tapet gebracht.

Wenn man die politischen Initiativen im Bildungswesen seit den 1990ern Revue passieren lässt, so spielen Steuerungsfragen eine zentrale Rolle in den Diskursen, und teilweise auch in den realisierten Reformen. Fragt man, wie der Aspekt der Ungleichheit in diesen Vorgängen repräsentiert war, so kann man tatsächlich von einem ‚Schattenthema‘ sprechen:

- Im Schulwesen wurden diese Probleme ungleicher Bildungschancen trotz eklatanter Inzidenz unter den Begriff der Qualität subsumiert und implizit abgehandelt, mehr oder weniger im Wissen der Akteurinnen, dass die offene Thematisierung sofort zu unauflösbaren politischen Konflikten führen würde. Dies kulminierte in den öffentlichen Thematisierungen der Ergebnisse von PISA 2000, wo die internationale Berichterstattung seitens der OECD die Probleme der Ungleichheit und ihre Zusammenhänge mit den Schulstrukturen stark thematisierte, dies aber in Österreich auch in den PISA Präsentationen vollkommen mit Stillschweigen übergangen wurde. Die damalige Ministerin hatte den Status-quo etwa nach dem Motto dekretiert: ‚Bei uns ist die Chancengerechtigkeit realisiert, und damit Schluss...‘

- Im Hochschulwesen kulminierten offene Diskussionen um die Ungleichheit an zwei Punkten: erstens wurde die Einrichtung der FHs zunächst mit dem Argument abgelehnt, es würden ‚Hochschulen zweiter Klasse‘ für die Benachteiligten geschaffen und mit den neuen Steuerungsmechanismen würde sich die öffentliche Hand aus ihrer Verantwortung für die Bildung zurückziehen; zweitens begannen die Auseinandersetzungen um den sogenannten ‚offenen

Hochschulzugang‘ und um die Einführung von Studiengebühren, beides unter Argumenten der Verstärkung bzw. Verminderung von Ungleichheit. In der FH-Reform wurde der Kritik dadurch begegnet, dass mit der Errichtung dieses Sektors auch neue nicht-traditionelle Zugänge in das Hochschulsystem für Personen geschaffen werden sollten, die bis dahin ausgeschlossen waren, insbesondere für AbsolventInnen aus der Lehrlingsausbildung. Die Auseinandersetzungen um den ‚offenen Hochschulzugang‘ und um Studiengebühren dauern bis heute an.

Im folgenden werden die Reformen und Reformdiskurse der letzten zwei Jahrzehnte unter dem Gesichtspunkt des Zusammenspiels von Steuerung und Ungleichheit kurz dargestellt.

Status-quo der sozialen Ungleichheit im österreichischen Schul- und Hochschulwesen. Wenn man die synthetisierten Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen der Selektionsstruktur im Schulwesen und dem Einfluss des sozialen Hintergrunds umlegt, so kann man einige schlagende Zusammenhänge demonstrieren:

- Ein deskriptiver Vergleich der Zusammensetzung der 17-Jährigen in den verschiedenen Schultypen der Oberstufe nach dem Bildungsstand des jeweiligen Haushaltsvorstandes mit der Verteilung des Bildungsstandes in der Population zeigt eine starke Überrepräsentation von Eltern mit höherer Bildung in den ‚Allgemeinbildenden Höheren Schulen‘, die der Hauptzubringer in das Hochschulwesen sind (vgl. Abb.5a). Vertiefende Analysen mit den verfügbaren Hintergrundmerkmalen zeigen eine 30-fache Wahrscheinlichkeit von Söhnen und eine 25-fache Wahrscheinlichkeit von Töchtern höchst gebildeter Eltern eine allgemein- oder berufsbildende höhere Schule in der Oberstufe zu besuchen gegenüber Kindern von Eltern die maximal über Pflichtschulbildung verfügen (für Kinder von Eltern mit Hochschulberechtigung liegt diese Wahrscheinlichkeit immer noch beim 7-bis10-Fachen). Andere kontrollierte Merkmale wie

Region, Beruf der Eltern oder Staatangehörigkeit haben auch signifikante Effekte, diese liegen jedoch viel niedriger (beim Eineinhalb- bis Zweifachen).

- Geht man weiter zum Hochschulbesuch, so kann man wiederum die Repräsentation der verschiedenen Bildungsabschlüsse der Eltern von Studierenden mit den entsprechenden Anteilen in der Population vergleichen (Abb. 5b). Man sieht hier eine deutlich stärkere soziale Reproduktion an den Universitäten im Vergleich zu den Fachhochschulen: Der Anteil der Eltern der Uni-Studierenden mit Hochschulabschluss liegt etwa dreimal zu hoch (27%) und der FH-Studierenden weniger als doppelt so hoch (14%) im Vergleich zur Population (9%), umgekehrt liegt der Anteil der mittleren oder Pflichtschulabschlüsse in der Population deutlich höher als unter den Studierenden: Pflichtschulbildung haben im Vergleich zur Population (19%) nur etwa halb so hohe Anteil der Studierenden (Uni: 9%, FH:11%)

- Kausalanalytische Modelle, die Einflüsse von Hintergrundmerkmalen auf die Leistungen zu isolieren versuchen, ergeben für Österreich besonders starke Effekte der Schultypen (in denen sich das ‚Tracking‘ nach dem Leistungsniveau, das sich in der Oberstufe fortsetzt spiegelt) und auch der sozialen Hintergrundvariablen. Analysen von PISA-2006 zeigen, dass ein nennenswerter Anteil der erhöhten Leistungen in den höheren Schulen allein auf die erhöhten ‚Kapitalien‘ zurückgeführt werden können, die aus dem höheren sozialen Status der Schüler und Schülerinnen in diesen Schulen resultieren.

- Schließlich zeigen deskriptive Auswertungen zum Durchfluss durch das Schulwesen, dass jene Schüler und Schülerinnen, die im Alter von 10 Jahren die Hauptschule gewählt haben, deutlich geringere Erfolgchancen in ihrer weiteren Laufbahn auch dann haben, wenn sie auf der Oberstufe in höhere Schulen aufgestiegen sind. Die Hauptschule bringt diesen ambitionierten Teil ihrer Schüler und Schülerinnen im Durchschnitt nicht auf das gleiche Leistungsniveau wie

die höhere Schule, und auch die Schulerfolgsraten sind geringer, wenn die Laufbahn auf der Mittelstufe in der Hauptschule begonnen hat. Für diese Unterschiede liegen noch keine kausalanalytischen Auswertungen vor, es ist jedoch offensichtlich, dass die Hauptschule keine ausreichenden kompensatorischen Impulse setzt, obwohl dies in der bildungspolitischen Diskussion immer wieder behauptet wird.

Abb.5 Vergleich der Bildung der Eltern von Schülern und Schülerinnen bzw.

Hochschulstudierenden mit der Bildungsverteilung in der Population

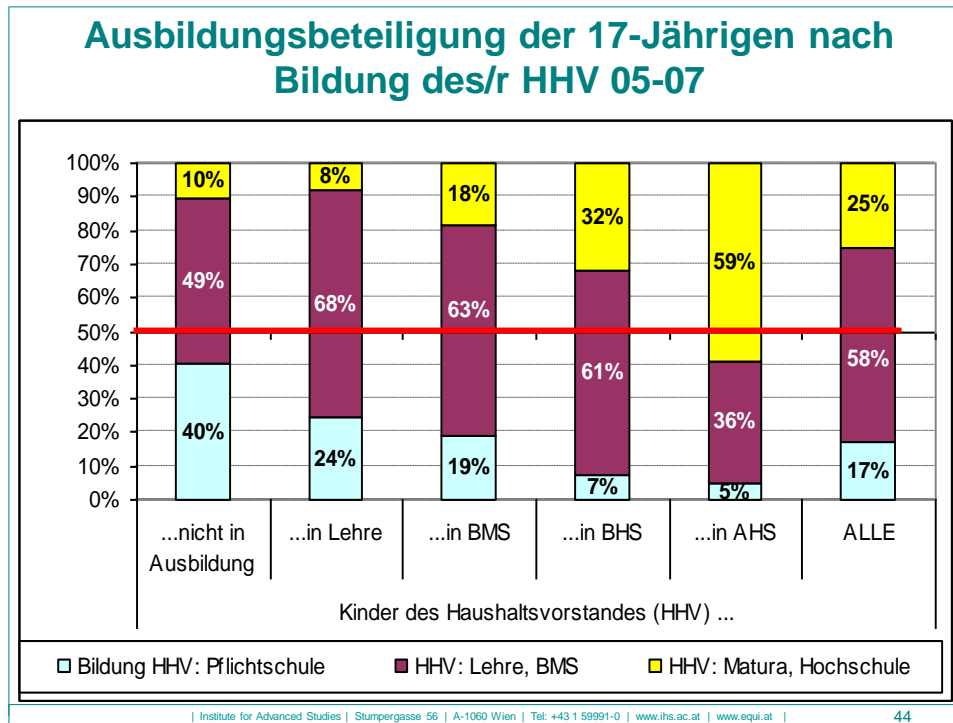
a. Zusammensetzung der 17-Jährigen in den Schultypen der Oberstufe nach den

Bildungsabschlüssen der Haushaltsvorstände mit der Verteilung in der Population

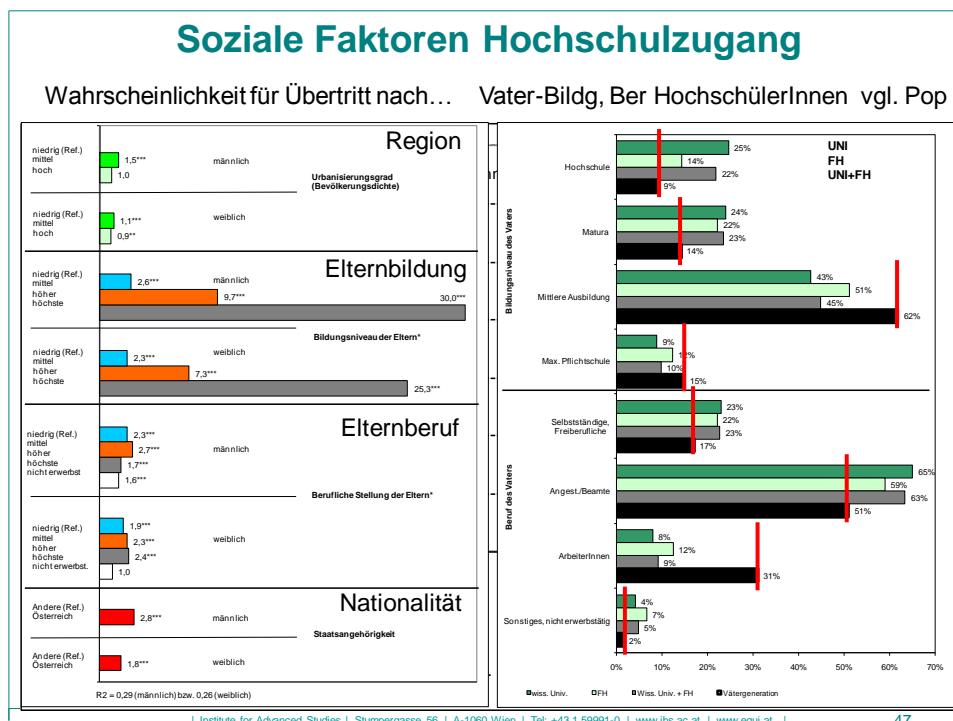
b. Bildungsabschlüsse der Eltern von Hochschulstudierenden

Abb. 5 Vergleich der Bildung der Eltern von Schülern und Schülerinnen bzw. Hochschulstudierenden mit der Bildungsverteilung in der Population

(a)



(b)



Der Aufbau des FH-Sektors im Modus der ‚neuen Steuerung‘: Kompensation für Ungleichheit oder ‚Cooling out‘? In den späten 1980er Jahren lenkte die OECD die Aufmerksamkeit auf die Differenzierung des Hochschulsektors in unterschiedliche Typen von Institutionen, die in den meisten Mitgliedsländern zu beobachten war. Als Reaktion realisierte man in Österreich, dass man diese Möglichkeit der Erweiterung des Hochschulsektors nicht ergriffen hatte – im Gegenteil es hatte seit den 1970ern eine gegenteilige Vereinheitlichungsbewegung stattgefunden, in der die bestehenden unterschiedlichen Hochschultypen (z.B. die Technischen Hochschulen) in Universitäten umgewandelt worden waren. Es entstand eine Reformdiskussion, aus der die Errichtung des FH-Sektors als eines völlig neuen institutionellen Rahmens hervorging. Im Unterschied zu den meisten anderen Modellen wurde hier kein ‚Upgrading‘ bestehender Institutionen zu Hochschulen vorgenommen, sondern es wurden zusätzliche Institutionen in einem rechtlichen Rahmen aufgebaut, das in völligem Kontrast zum bestehenden Rahmen nach den Grundsätzen des ‚New Public Management‘ konzipiert war:

- in einem schlanken Gesetz wurden die Eckpunkte für die neuen Institutionen formuliert,
- die von verschiedensten Trägern entwickelt und beantragt werden können und
- in einem Akkreditierungsverfahren
- durch ein neues nach professionellen Grundsätzen konzipiertes Gremium eingerichtet
- und in einem formelbasierten Verfahren nach fixen Sätzen aufgrund der genehmigten Zahl an Studierenden auf Basis eines gesonderten Beschlusses öffentlich finanziert werden (können).
- Um Anreize für Investitionen durch die Träger zu geben, werden nicht die vollen Kosten getragen, insbesondere die Infrastruktur muss zusätzlich finanziert werden.

- Im Prinzip erfolgt die Genehmigung unabhängig von der Finanzierung, so dass auch eine private Finanzierung möglich wäre, was sich jedoch in der Praxis nicht realisiert hat. Tatsächlich sind vor allem die regionalen Gebietskörperschaften als Träger aufgetreten.

- Die öffentliche Hand formuliert in mehrjährigen Entwicklungsplänen die Eckpunkte für ihre Finanzierungsentscheidungen.

Ein wesentlicher Aspekt bei der Einrichtung des FH-Sektors war auch die Rhetorik der ‚Ergebnisorientierung‘, indem Ziele formuliert werden sollten und der Erfolg an der Zielerreichung gemessen werden sollte (Lassnigg 2004). De facto wurde dieser Rhetorik nur sehr ansatzweise gefolgt. Erstens wurden drei allgemeine Zielsetzungen formuliert (berufsorientierte Ausbildung, angewandte Forschung und Dienstleistungen für die regionale Wirtschaft), davon wurde aber nur die Ausbildung über die verbindliche Festlegung der Zahl der Studierenden mit bestimmten Toleranzgrenzen für Drop-outs tatsächlich als relevante Steuerungsgröße errichtet, für die beiden anderen Zielsetzungen wurden keine Ergebnisformulierungen getroffen; in der Tat wurden diese Ziele durch die Art der Finanzierung kompromittiert, da die (zunächst sehr kleinen) Institutionen keine gesicherten Ressourcen für diese Aufgaben bekamen. Zweitens waren die Entwicklungspläne als wesentliches Instrument für die Formulierung von Zielen und geplanten Ergebnissen seitens der öffentlichen Hand konzipiert. De facto dauerte es Jahre, bis der erste Entwicklungsplan tatsächlich in Kraft trat, und die enthaltenen Zielformulierungen sind mit Ausnahme der Zahl der zu finanzierenden Studienplätze so allgemein gehalten, dass ihre Einlösung nicht ernsthaft geprüft werden kann.

Im Hinblick auf die Ungleichheit wurden erstens im Vorfeld Zielsetzungen einer Öffnung des Hochschulwesens für ‚nicht-traditionelle‘ Studierende formuliert, insbesondere sollten die Chancen für Absolventen und Absolventinnen der Lehrlingsausbildung für einen Zugang in das

Hochschulwesen verbessert werden. Dies wurde ansatzweise dadurch realisiert, dass in gewissem Ausmaß spezifische Studien-Möglichkeiten für Berufstätige eingerichtet wurden. Nicht-traditionelle Zugänge wurden jedoch nur in minimalem Ausmaß geschaffen. Insbesondere die Zielsetzung der Schaffung von zusätzlichen Möglichkeiten, die auf der Lehrlingsausbildung aufbauen, wurde fallen gelassen, die FHs bieten v.a. zusätzliche Möglichkeiten für Personen, die ihre Studienberechtigung in den höheren berufsbildenden Schulen erworben haben. Dies leitet zum zweiten Aspekt über, der Frage nach der Schaffung von zusätzlichen Studienmöglichkeiten für Personen, die ohne FHs nicht den Weg in eine Hochschulausbildung gefunden hätten. Dies wurde allgemein als Zielsetzung formuliert, v.a. in regionaler Hinsicht. Generell stehen sich hier zwei Komponenten gegenüber: die Erweiterung der Rekrutierungsbasis für die Hochschulen durch die neuen Institutionen vs. der ‚Cooling down‘-Funktion für die Zugängerinnen, die ohne FHs die Universitäten gewählt haben könnten.¹⁶ Für Österreich ist diese Frage nur ansatzweise zu entscheiden:

- Erstens ist der Sektor sehr klein, der Raum für zusätzliche Zugänge ist also beschränkt, ebenso umgekehrt der Raum für ‚Cooling down‘
- zweitens haben v.a. in den frühen Jahren sehr viele Studierende den Zugang zu den FHs gefunden, die früher bereits ein Studium an der Universität abgebrochen hatten, hier könnte man eine Erweiterung des Rekrutierungsbasis sehen
- auch die stärkere regionale Streuung der FHs lässt Indizien einer Erweiterung erkennen

¹⁶ In der wissenschaftlichen Diskussion hat sich der Tenor zu dieser Frage etwas geändert: Während ursprünglich v.a. unter dem Einfluss von Brint/Karabel (1989) die ‚Cooling down‘ stark favorisiert wurde, ergibt sich aufgrund der neueren Ergebnisse in Shavit et al. (2007) eine eher moderate Sicht, die bis zu einem gewissen Grad auch eine Erweiterung der Rekrutierungsbasis feststellt.

- das Studium für Berufstätige hat eine wechselvolle Entwicklung genommen, und da auch an den Universitäten (ohne entsprechende institutionelle Vorkehrungen) sehr viele Berufstätige studieren, kann hier kein definitives Urteil gegeben werden.

Insgesamt hat die ‚neue Steuerung‘ im FH Sektor bestenfalls marginal zu Anstrengungen der Reduzierung von Ungleichheit beigetragen, teilweise im Gegensatz zur (ebenfalls moderaten) Rhetorik.

‚Neue Steuerung‘ im Universitätssektor durch radikale Autonomisierung. Das neue Modell des FH-Sektors hat für diese Universitätsreform Pate gestanden. Im Hinblick auf den Zusammenhang zur Ungleichheit wurden für diesen Bereich jedoch (abgesehen von einer allgemeinen Verbesserungsrhetorik) keine Zielsetzungen formuliert: Das System soll besser funktionieren, was jedoch ‚besser‘ heißt, wird erst nachträglich in langwierigen und komplexen Prozessen auf verschiedenen Ebenen gesucht. Das zentrale Steuerungselement sind Zielvereinbarungen, die jedoch nicht von allgemeinen Zielen her, sondern von ‚Bottom-up‘, ausgehend von den Gegebenheiten an den verschiedenen Universitäten in Verbindung mit inkrementellen Veränderungen formuliert werden. Auf einer zweiten Ebene wird an einem politischen Entwicklungskonzept für das Hochschulwesen gearbeitet, und auf einer dritten Ebene wurde eine ‚Forschungs- und Innovationsstrategie‘ erarbeitet. Hier stehen grundlegende Fragen und Probleme zur Diskussion, für die keine Lösungen absehbar sind, insbesondere die Frage der Finanzierung,¹⁷ und in Zusammenhang damit auch die Frage nach Zielwerten für sinnvolle Studierendenquoten.

¹⁷ Seitens der Universitäten wird v.a. auf die chronische Unterfinanzierung verwiesen, wo notwendige Aufstockungen der Mittel um ein Drittel ernsthaft in die Diskussion gebracht werden – womit sich die Frage stellt, wie ein System funktionieren kann, das für die Erfüllung seiner Aufgaben nur über zwei Drittel der erforderlichen

Im Bereich der Lehre steht das Problem im Vordergrund, dass mit dem Abschluss einer höheren Schule (der ‚Matura‘) ein Anspruch auf die Zulassung zur Universität entsteht (der sogenannte ‚offene Hochschulzugang‘), dass es aber auf der anderen Seite bisher kein ‚Studienplatz‘-Konzept gibt. Dies führt teilweise zu offensichtlicher Überfüllung, jedoch gibt es de facto keine Übersicht über das tatsächliche Ausmaß der Probleme (z.B. inwieweit gleichzeitig auch Unterauslastung in anderen Bereichen auftritt). Die Universitäten fordern entweder ausreichende Mittel oder eine Reduzierung der Studierendenzahlen und das Recht auf Auswahl der Studierenden. Verschärft wird das Problem durch den Zustrom an Studierenden aus dem EU-Raum, die nicht als Gewinn gesehen werden, sondern als zusätzliche Belastung. Das Ende des ‚offenen Hochschulzuges‘ wird zunehmend gefordert.

Unter dem Gesichtspunkt der Ungleichheit wird davon ausgegangen, dass eine Rationierung und Selektion die soziale Zugänglichkeit weiter verschlechtert. Diese Annahme ist auch plausibel, wenn nicht gegengesteuert wird. Inwieweit ist die ‚neue Steuerung‘ hier hilfreich? In dieser Frage stellt sich die Problematik der Zielformulierungen in besonderer Schärfe, und zwar in doppelter Weise. Erstens hat sich durch die Autonomisierung die Steuerung auf die Ebene der einzelnen Universitäten verlagert. Wenn die Selektion an den einzelnen Universitäten stattfindet, steht die Effizienz im Vordergrund (‚Für die Verbesserung der Qualität müssen wir uns die besten Studierenden aussuchen können‘), und wie man aus anderen Beispielen selektiver Systeme weiß (z.B. Finnland), entstehen bei autonomer Auswahl enorme Warteschleifen und verstärkter Aufwand. Die Errichtung eines geordneten und gerechten Systems erfordert hohen Steuerungsaufwand jenseits der einzelnen Institutionen. Es ist jedoch fraglich, wie diese

Mittel verfügt, und wo sich darüber hinaus auch die Frage stellt, wie es in einem ‚intelligenten System‘ zu derartigen Diskrepanzen kommen kann.

Steuerung implementiert werden kann, wenn die Institutionen autonom sind. Eine Möglichkeit besteht über die Zielvereinbarungen, eine andere über zusätzliche Anreize. Das Programm ‚Widening Access‘ im Vereinigten Königreich ist ein Beispiel für derartige Anreize. Dieses Programm geht davon aus, dass ein umfassender Ansatz von Beeinflussungen der Institutionen und Förderungen auf allen Ebenen erforderlich ist, um der sozialen Reproduktion entgegenzuwirken. In Australien wurde ein einfaches Monitoring System mit definierten Benchmarks implementiert, um nach bestimmten Merkmalen die Chancengleichheit zu verbessern. Eine Annäherung an die Zielwerte wurde in unterschiedlichem Ausmaß erreicht (Lassnigg et al. 2007).

Schulwesen: Vorschläge ‚Neuer Steuerung‘ im Wettbewerb mit politisierter Bürokratie und Föderalismus, Effizienz gegen Gerechtigkeit. Im Schulwesen wurden umfassende Vorschläge in Richtung ‚neuer Steuerung‘ unter dem Schlagwort der ‚Autonomisierung‘ seit den späten 1980er Jahren in unterschiedlichen Varianten und immer neuen Anläufen entwickelt, jedoch sind Schritte in Richtung Umsetzung auch für die nähere Zukunft nicht absehbar. ‚Autonomisierung‘ wird als Gegenmodell zur bestehenden politisierten Bürokratie gesehen, in dem von der Konzeption her die Schulen innerhalb eines Rahmens von Zielen und klaren Finanzierungsregeln grösstmögliche Selbständigkeit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben haben sollen. In diesem Kontext gibt es viele Ansätze und Versuche zur Schulentwicklung, und auch zur Entwicklung von unterstützenden Instrumenten (wie z.B. Schulprogramme, ‚Leadership‘ und internes Management, Vorschläge für institutionalisierte Unterstützungssysteme, Aufbau eines Monitoring Systems, und die Entwicklung von Bildungsstandards), über die Gestaltung des Verwaltungsrahmens bestehen aber weniger klare Vorstellungen.

Über lange Zeit wurden diese Vorschläge auf die Qualitätsentwicklung unter dem Gesichtspunkt der Effizienz fokussiert, die Ungleichheit ist als ‚Schattenthema‘ mitgelaufen. Die ‚Autonomisierung‘ wurde auch von der Politik übernommen und in einer Gesetzes-Novelle mit diesem Namen wurden kleine administrative Erleichterungen v.a. bei den laufenden Sachausgaben gewährt. Dies geschah in einer Periode allgemeiner Sparpolitik, so dass diese Maßnahmen als ‚Dezentralisierung der Einsparungen‘ negativ aufgenommen wurden. Mit einem politischen Wechsel im Ressort wurde dann die Frage der Strukturreform in Richtung einer gemeinsamen Schule wieder aufgenommen und die Rhetorik des ‚Trade-offs‘ zwischen Effizienz und Gerechtigkeit ist rasch wieder zu einem dominierenden Thema der Schulpolitik geworden. Obwohl es deutliche Vorstöße seitens der Wirtschaftsverbände in Richtung einer gemeinsamen Schule unter Effizienzgesichtspunkten gibt, kann sich die konservative ‚Österreichische Volkspartei‘, die eng mit der überaus starken Gewerkschaft der Lehrpersonen verbunden ist, hier zu keinem Kompromiss durchringen – im Gegenteil, es scheint sich eher eine Position der Re-Elitisierung und Verschärfung der Selektivität in Kombination mit einer begrenzten Öffnung für ‚besonders begabte‘ Benachteiligte durchzusetzen, die insbesondere die Allgemeinbildende Höhere Schule wieder zu einer ‚echten Eliteschule‘ machen soll, bei gleichzeitiger Aufwertung der Hauptschule.

Die zwei aktuellen ‚Flagship‘-Projekte der Schulpolitik, die Versuche zur ‚Neuen Mittelschule (NMS)‘ und die Entwicklung von Bildungsstandards, sind in unterschiedlicher Weise mit den Aspekten der Ungleichheit und der Steuerung verbunden. Bei der NMS wird die Verbesserung der Prozesse betont, sie wurde zunächst als dritter Schultyp neben Hauptschule und AHS etabliert, mit dem Anspruch einer gewissen Verbindung zwischen diesen beiden, indem Lehrpersonen von beiden Schultypen in den NMS-Versuchen unterrichten sollen, die sich zudem

durch eine deutliche Mittelaufstockung in Form von zusätzlichen Lehrkräften für die Förderung der weniger leistungsfähigen Schüler und Schülerinnen auszeichnen. Hier ist die ‚neue Steuerung‘ also nicht involviert.

Bildungsstandards werden gemeinhin als Instrument der ‚neuen Steuerung‘ gesehen, jedoch gibt es verschiedenste Ausformungen darüber, wie sie genutzt werden (können). Im Zusammenhang mit der Ungleichheit wird v.a. die Unterscheidung von Regel- und Minimalstandards diskutiert, und es gibt die starke Position, dass zur Verringerung der Ungleichheit Minimalstandards erforderlich sind, die auf eine kontrollierte Hebung der Leistungen am unteren Rand des Spektrums abzielen. Eine zweite Unterscheidung betrifft die Konsequenzen, die aus der Messung der Standards gezogen werden. In dieser Frage gibt es die erwähnten Differenzen zwischen Ökonomie und Erziehungswissenschaft. In Österreich wird die Variante der Regelstandards mit sehr weichen Konsequenzen, im wesentlichen Information und Diskussion über die Ergebnisse, gewählt, also die Variante, die im Hinblick auf die Bekämpfung der Ungleichheit unmittelbar am Wenigsten erwarten lässt.

Lifelong Learning LLL (LLL)-Strategie: Chance für Einsatz ‚Neuer Steuerung‘ zur Bekämpfung von Ungleichheiten? Seit mehr als einem Jahrzehnt wird von der Europäischen wie auch von der internationalen Ebene über verschiedene Kanäle das Paradigma des ‚lebenslangen Lernens‘ propagiert und diskutiert, in dessen Rahmen Ideen der ‚Neuen Steuerung‘ ebenfalls verankert sind. Die Bildungspolitik soll einen neuen Rahmen in Form einer Strategie entwickeln, der stärker auf den Zusammenhang der Bildungsprozesse und –institutionen über den Lebensverlauf ausgerichtet ist, und dies soll wissenschaftsbasiert und über die Trennung von Politik und Management implementiert werden. Nach Österreich sind diese Ideen zuerst am Ende der 1990er über zwei

Felder der Europäischen Beschäftigungspolitik (NAP: Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung und ESF: Europäischer Sozialfonds) diffundiert, und später mit den Ansätzen der Umsetzung der ‚Lissabon-Strategie‘ auch stärker in die bildungspolitischen Diskurse eingeflossen. In verschiedenen Stufen gab es Aktivitäten der Entwicklung einer ‚Strategie‘, die jedoch wesentliche Elemente der ‚Neuen Steuerung‘ nicht adoptiert haben. Insbesondere wurden die Aktivitäten in die bestehenden bürokratisch-politisierten Bahnen kanalisiert, es wurden keine operationalisierten Zielformulierungen entwickelt und den Vorschlägen der Errichtung einer Governance-Struktur wurde (bisher) nicht nahe getreten. Eine Strategie nach Modell ‚Neuer Steuerung‘ wirft Fragen der demokratischen Legitimierung auf: wer beschließt die Strategie? Wer sorgt für die Umsetzung? Diese Fragen werden radikalisiert, wenn mehr oder weniger große Änderungen bestehender Strukturen und Praktiken angestrebt werden. Wenn sie in die ‚normalen Bahnen‘ gebracht wird, scheitert sie an den ‚normalen Problemen‘ (Parteienkonkurrenz, Interessenskonflikte, Nicht-Zuständigkeiten, etc.). Die angestrebte Gesamtbetrachtung schafft im Prinzip einen Rahmen für die Thematisierung der Fragen von Effizienz und Gerechtigkeit, und damit auch für die Auseinandersetzung um die Antworten. Ob und wie die Fragen gestellt werden, und welche Antworten prozessiert werden, entscheidet sich aber in der Politik. Soweit die ‚Neue Steuerung‘ mit politischen Neuerungen verbunden ist, verbinden sich die Auseinandersetzungen auf der Governance-Ebene mit denen auf der Policy-Ebene und die ‚Neue Steuerung‘ verliert ihre instrumentelle Bedeutung. Es schließt sich der Kreis in Bezug auf die oben angeführte Problematik von Gesamtreform und Bereichsreform.

Ein wesentliches Element der ‚Neuen Steuerung‘ wäre im Prinzip die Idee der ‚Evidenzbasierung‘ der Politik. Die Verfügbarkeit von Evidenzen ist jedoch in einem bürokratisierten System wiederum von der Politik abhängig, und damit ist eine endemisch

schwache Informationsbasis für die Operationalisierung einer Strategie im Sinne der ‚Neuen Steuerung‘ verfügbar.

4. Schlussfolgerungen: Ungleichheit ein ‚Steuerungsproblem‘ oder ein ‚Politikproblem‘?

Ebenso wie ‚neue Steuerung‘ möglicherweise unter bestimmten Bedingungen eine Verbesserung der Effizienz bringen kann, kann sie möglicherweise auch eine Verbesserung von Equity bringen. Aufgrund der herausgearbeiteten Asymmetrien zwischen Equity und Efficiency werden die Bedingungen für die Verwirklichung von Equity schwieriger sein. Damit stellt sich die Frage nach den Bedingungen der Verwirklichung von Equity-Zielen. Was sind diese?

Wenn man mit Christopher Hood die Oszillation zwischen den verschiedenen Formen von Governance unterstellt, so sind die Ausgangsbedingungen wichtig:

In einem unregulierten Markt wird ‚Neue Steuerung‘ möglicherweise zu einem regulierten Markt führen und die Bedingungen für Equity verbessern; in einer Bürokratie sind die Bedingungen für Equity schwieriger, da neue Steuerung dazu tendieren wird, die dafür nötigen Rahmenregelungen zu vernachlässigen.

Ziele und Umsetzungskontrolle sind zentrale Rahmenbedingungen für neue Steuerung. Diese sind für Effizienz leichter zu bewerkstelligen als für Equity. Damit ist Widerstand von allen Seiten zu erwarten, und ‚die Latte liegt sehr hoch‘. Im Rahmen der ‚neuen Steuerung‘ kann man häufig oder vielleicht sogar meistens sagen, was im Sinne des vorhandenen Wissens sinnvoll im Sinne bestimmter Ziele getan werden könnte oder sollte, aber es wird nicht getan. Und ‚das beste

verfügbare Wissen‘ reicht für zwingende politische Begründungen nicht aus, auch deshalb lässt sich die Politik nicht managen.

Literatur

Aktionsrat Bildung (2010) Bildungsautonomie: Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung. Jahresgutachten 2010. Wiesbaden: VS Verlag [http://www.aktionsrat-bildung.de/fileadmin/Dokumente/Jahresgutachten_2010.pdf; 2011-04-12].

Aktionsrat Bildung (2007) Bildungsgerechtigkeit. Jahresgutachten 2007. Wiesbaden: VS Verlag [http://www.aktionsrat-bildung.de/fileadmin/Dokumente/Bildungsgerechtigkeit_Jahresgutachten_2007_-_Aktionsrat_Bildung.pdf; 2011-04-12].

Altrichter, H. / Maag Merki, K., Hg. (2010) Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: VS Verlag.

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

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

Arrow, K. / Bowles, S. / Durlauf, S., Hg. (2000) *Meritocracy and Economic Inequality*. Princeton N.J.: Princeton Univ. Press.

Barr, N. (2001): *The Welfare State as Piggy Bank*. Oxford: Oxford Univ.Press.

- Becker, R./Hadjar, A. (2010) Meritokratie – Zur gesellschaftlichen Legitimation ungleicher Bildungs-, Erwerbs-, und Einkommenschancen in modernen Gesellschaften. In: Becker, R., Hg, Lehrbuch der Bildungssoziologie. Wiesbaden: VS Verlag, 37-62.
- Berkemeyer, N. (2009) Die Steuerung des Schulsystems: Theoretische und praktische Explorationen. Wiesbaden: VS Verlag.
- Berner, E./Stolz, S. (2006) Literaturanalyse zu Entwicklung, Anwendung und insbesondere Implementation von Standards in Schulsystemen: Nordamerika. Forschungsbericht Uni Zürich. [http://www.raonline.ch/pages/edu/pdf3/unizh_edustandards0506.pdf; 2011-04-12].
- Bishop, J.H./Wößmann, L. (2001) Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production. Kiel Working Paper No. 1085. <http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2003/53/pdf/kap1085.pdf>; 2011-04-12].
- Bishop, J.H./Wößmann, L. (2004) Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production. *Education Economics* 12: 17-38.
- Börzel, T.A. (2006) Was ist Governance? Think Piece. Manuskript [http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerzel/Was_ist_Governance.pdf; 2011-04-12].
- Brint, S.G./Karabel, J. (1989) *The diverted dream: Community colleges and the promise of educational opportunity in America, 1900-1985*. Oxford: Oxford Univ.Press.
- Checchi, D. (2006) *The Economics of Education. Human Capital, Family Background and Inequality*. Cambridge: Cambridge Univ.Press.
- Cook, T./ Gorard, S. (2007) What Counts and What Should Count as Evidence. In: OECD, *Evidence in Education. Linking research and policy*. Paris: OECD, S.33-49.

Cunha, F./ Heckman, J.J./ Lochner, L.J/ Masterov, D.V. (2006) Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. In Hanushek, E.A./Welch,F., Hg. Handbook of the Economics of Education. Amsterdam: North-Holland, 697–812.

Fullan, M. (1999) Die Schule als lernendes Unternehmen. Konzepte für eine neue Kultur in der Pädagogik. Stuttgart: Klett-Cotta.

Gorard, S./ Taylor, C. (2004): Combining Methods in Educational and Social Research. London: Open University Press.

Hanushek, E.A./Wößmann, L. (2006) Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences- in-Differences Evidence Across Countries. Economic Journal, Royal Economic Society 116 (510): 63–76.

Heckman, J.J. (2006) Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. Science 312 (5782): 1900-1902.

Heckman, J.J./Masterov, D.V. (2004) Skill Policies for Scotland. IZA-discussion paper 1444 http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=1444; 2011-04-12].

Heinrich, M (2010a) Bildungsgerechtigkeit durch Evidence-based Policy? Governanceanalysen zu einem bildungspolitischen Programm. In Böttcher, W./Dicke, J.N./Hogrebe, N., Hg. Evaluation, Bildung und Gesellschaft. Münster: Waxmann, 47-68.

Heinrich, M (2010b) Bildungsgerechtigkeit. Zum Problem der Anerkennung fragiler Bildungsprozesse innerhalb neuer Steuerung und demokratischer Governance. In Aufenanger, S./Hamburger, F./Ludwig, L./Tippelt, R., Hg. Bildung in der Demokratie. Opladen: B.Budrich, 125-143.

Hood, C. (2000) The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management. Oxford: Clarendon.

Hood, C. (2002) New Public Management. In Smelser, N.J./Bates, P.B., Hg. International encyclopaedia of the social and behavioral sciences, vol. 8. Oxford: Elsevier, 12553–6.

Hopmann, S.T./Brinek, G./Retzl, M., Hg. (2007) PISA zufolge PISA - PISA According to PISA. Hält PISA, was es verspricht? Does PISA Keep What It Promises? Wien: Lit-Verlag
[\[http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf\]](http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf); 2011-04-12].

Jacobs, B. /van der Ploeg, F. (2006) Guide to reform of higher education: a European perspective. Economic Policy 21(47): 535–592 [http://www.economic-policy.org/pdfs/vanderploeg_jacobs.pdf; 2011-04-12].

Kettl, D.F. (1998) Reinventing Government. A fifth-year report card. Report of the Brookings Institution’s Center for Public Management. CPM 98-1. Washington DC: Brookings
[\[http://www.brookings.edu/gs/cpm/government.pdf\]](http://www.brookings.edu/gs/cpm/government.pdf); 2011-04-12].

Koch, S./Fisch, R., Hg. (2004) Schulen für die Zukunft. Neue Steuerung im Bildungswesen. Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren.

Koch, S./Schemmann, M (2009) Neo-institutionalismus in der Erziehungswissenschaft: Grundlegende Texte und empirische Studien. Wiesbaden: VS Verlag.

Lassnigg, Lorenz (2009), Zum Verhältnis von Steuerung und Evaluation – am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik. Eröffnungsvortrag der 11. Jahrestagung der DeGEval, in: Zeitschrift für Evaluation, 8 (1), S. 137-146 [<http://www.equi.at/dateien/DEGEVAL-klft-keynote08.pdf>; 2011-04-12]

Lassnigg, L./Unger, M./Vogtenhuber, S./Erking, M. (2007) Soziale Aspekte des Hochschulzugangs und Durchlässigkeit des Bildungssystems. In Badelt, C./Wegschaidler, W./Wulz, H., Hg. Hochschulzugang in Österreich. Graz: Leykam, 361-477
[\[http://www.equi.at/dateien/IHS-Hochschulzugang.pdf\]](http://www.equi.at/dateien/IHS-Hochschulzugang.pdf); 2011-04-12].

Lassnigg, Lorenz (2004), Ausgewählte Befunde und Fragen zur Entwicklung des Fachhochschul-Sektors in Österreich, in: Prisching, Manfred; Lenz, Werner; Hauser, Werner (Hrsg.), 10 Jahre FHStG. Fachhochschulrecht zwischen Bewährung und Reform, Verlag Österreich, Wien, S. 93-128 [<http://www.equi.at/dateien/fh-review.pdf>; 2011-04-12].

Löw, M. (2006) Einführung in die Soziologie der Erziehung und Bildung. Opladen: B.Budrich.

Luhmann, N./Schorr, K.E. (1996) Einleitung. In Luhmann, N./Schorr, K.E., Hg. Zwischen System und Umwelt. Fragen an die Pädagogik. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 7-13.

Luhmann, N./Schorr, K.E., Hg. (1992) Zwischen Absicht und Person. Fragen an die Pädagogik. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

March, J.G./Olsen, J.P. (1995) Democratic Governance. New York et al.: The Free Press.

Mayntz, R. (2005) Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In Schuppert, G.F., Hg. Governanceforschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos, 11-20 [<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>; 2011-04-12].

Meyer, J.W./Rowan, B. (1977) Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology 83: 340-63.

Oelkers, J. (2003) Ziele der öffentlichen Bildung und Entwicklung der Institution Schule. In Koch, S./Fisch, R. Hg. Schulen für die Zukunft. Neue Steuerung im Bildungswesen. Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren, 33-50.

Oelkers, J. (1992) Seele und Demiurg: Zur historischen Genesis pädagogischer Wirkungsannahmen. In: Luhmann, N./Schorr, K.E., Hg. Zwischen Absicht und Person. Fragen an die Pädagogik. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 11-57.

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].

Osborne, D./Gaebler, T (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley.

Posch, P./Altrichter, H. (1993) Schulautonomie in Österreich. Wien: Bundesministerium für Unterricht und Kunst.

Roemer, J.E. (1998) Equality of opportunity. Cambridge MA: Harvard Univ.Press.

Roemer, J.E. (2000) Equality of opportunity. In: Arrow, K./Bowles, S./Durlauf, S (Hg.) Meritocracy and economic inequality. Princeton: Princeton Univ.Press, 17-32.

Rolff, H.-G. (1995) Steuerung, Entwicklung und Qualitätssicherung von Schulen durch Evaluation. In Rolff, H.-G., Hg. Zukunftsfelder von Schulforschung. Dt. Studienverlag: Weinheim, 375-392.

Schedler, K./Proeller, I. (2009) New Public Management. Stuttgart: UTB.

Schimank, U. (2008) Kapitalistische Gesellschaft – differenzierungstheoretisch konzipiert. Beitrag zur Tagung der Sektion Wirtschaftssoziologie der DGS „Theoretische Ansätze der Wirtschaftssoziologie“, Februar 2008, Berlin [<http://www.mpifg.de/wirtschaftssoziologie-0802/papers/Schimank-Kapges.pdf>; 2011-04-12].

Schimank, U./Volkman, U. (2008) Ökonomisierung der Gesellschaft. In Maurer, A. Hg. Handbuch der Wirtschaftssoziologie. Wiesbaden: VS Verlag 382-393

[http://www.aggp.ch/cms/upload/aggpPDF/art_oekonomisierung.pdf; 2011-04-12].

Schümer, G./Weiß, M. (2008) Bildungsökonomie und Qualität der Schulbildung. Kommentar zur bildungsökonomischen Auswertung von Daten aus internationalen Schulleistungstudien.

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Frankfurt

[<http://www.gew.de/Binaries/Binary36403/GEW-Bioeko-web.pdf>; 2011-04-12].

Schuetz, G./Ursprung, H.W./Woessmann, L. (2005) Education policy and equality of opportunity. CESifo Working Paper No. 1518 München [<http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1188574.PDF>; 2011-04-12].

Sen, A. (2000) Merit and Justice. In: Arrow, K./Bowles, S./Durlauf, S.,Hg. Meritocracy and economic inequality. Princeton: Princeton Univ.Press, 5-16.

Sen, A. (2002) Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München: DTV.

Shavit, Y./Arum, R./Gamoran, A./Menahem,G., Hg. (2007) Stratification in higher education. A comparative study. Stanford: Stanford Univ.Press.

Thom, N./Ritz, A./Steiner, R., Hg. (2006) Effektive Schulführung. Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Wößmann, L. (2006) Efficiency and Equity of European Education and Training Policies, CESifo Working Paper No. 1779. Internet:
http://www.cesifo.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202006/CESifo%20Working%20Papers%20August%202006/cesifo1_wp1779.pdf; 2011-04-12].

Wößmann, L./Schütz, G. (2006) Equity and efficiency in European education and training systems. Analytical report for the EC prepared by the EENEE (Version 26.4.2006). Internet:
http://www.eenee.de/portal/page/portal/EENEEContent/_IMPORT_TELECENTRUM/DOCS/SWP%20EENEE-Part%20060426.pdf; 2011-04-12].

Young, M. / Gordon, J. (2007) Editorial. European Journal of Education, 42, 439-444.