

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

Lorenz Lassnigg

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

Keynote zur Herbsttagung der DGfE-Kommission für Bildungsorganisation, Bildungsplanung, Bildungsrecht

**“Neue Steuerung – alte Ungleichheiten?”**

29. September - 1. Oktober, Dortmund

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equi.at |

## Agenda

- Fragestellung, Hintergrund, Hauptthesen
- Theorie: Konzepte zu Governance und Ungleichheit
- Empirie: einige ‚Evidenzen‘
- Illustrationen aus Österreich
- Schlussfolgerungen – ein ‚Steuerungsproblem‘ oder ein ‚Politikproblem‘?

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equi.at |

2

## Fragestellungen

- Fragestellung der Ausschreibung: **Zusammenbringen von ‚Steuerungsdiskurs‘ mit ‚Chancengleichheit/ Bildungsgerechtigkeit‘** sehr stimulierend...
  - Zusammenbringen von ‚Steuerungsdiskurs‘ mit ‚Chancengleichheit/ Bildungsgerechtigkeit‘; **theoretische** Abgekoppeltheit der Forschung?
  - Helfen **Evaluierungen/Berichtssysteme** bei Entscheidungen gegen Ungleichheit? Oder genügen bereits die vorhandenen Informationen? Aufschiebung?
  - **Nützen** die Forschungen über Evaluierung und Management den ‚zentralen Leistungsträgern‘? Oder wusste man das schon vorher und verschleppt auch institutionelle Hilfe?
- ...aber sehr viel für **einen** Vortrag
- These: **Diese Diskurse sind nicht nur getrennt sondern gegensätzlich**
  - Steuerungsdiskurs liegt in der Spannung von Politik und Management und richtet sich auf Effizienz...
  - Ungleichheitsdiskurs sieht neue Steuerung im Kontext der Postdemokratie und als ungleichheitsverstärkend

## Hintergrund und Anspruch

- Eine Reihe von Projekten, die eigentlich darauf ausgerichtet waren, neue Steuerung für Bekämpfung der Ungleichheit einzusetzen...
  - Diverse Indikatoren-, Monitoring-Projekte, national und EU
  - Aufbau des FH-Sektors und FH-Sektor Review der ersten 10 Jahre
  - Bildungsbericht, quantitativer Teil (tw. vergleichend)
  - Soziale Aspekte des Hochschulzuganges (vergleichend)
  - Ökonomische Bewertung von Schul-Governance/Verwaltung in Österreich
  - LLL-Strategie für Österreich
- ...gewissermaßen Reflexion dieser Projekte unter Nutzung theoretischer Ansätze...
  - Präferenz für ‚kulturalistische‘ Literatur
- ...Fragestellung übersetzt in die Frage: **Kann die ‚neue Steuerung‘ besser geeignet sein, die Ungleichheit zu bekämpfen als die ‚alte‘?**

## Grundschemata und Hauptthesen

### Governance/Steuerung

- Diskurs geprägt von Unterscheidung von **Politik / Management...**
- ...ist gerichtet auf Leistungsfähigkeit und Effizienz
  - in Politik
  - und Bildung
- Gerechtigkeit und Equity sind mehr oder weniger erwünschte Nebenprodukte

### Ungleichheit

- Diskurs geprägt von Unterscheidung von **Leistung/Effizienz // Gerechtigkeit/Equity...**
- ...sieht Politik als Förderung von Leistung auf Kosten von Gerechtigkeit ...
- ...und neue Steuerung als Element in diesem Rahmen

## Grundschemata und Hauptthesen Fragen

### Governance/Steuerung

#### Politik

Ist ‚neue Steuerung‘ sinnvoll fassbar...  
- Unterscheidung von anderen Formen der Steuerung

#### Management

...und funktioniert sie im Hinblick auf Leistung/Effizienz ?  
- Lässt sich Politik managen?

### Ungleichheit

Wenn ja...

...läßt sich das auf Gerechtigkeit/  
Equity übertragen?

**Leistung/Effizienz**

**Gerechtigkeit/Equity**

## Grundschemata und Hauptthesen Diskurs/Forschung...

...geprägt von

**Governance/Steuerung**

Politik

„ADVOCACY“

Management

Was kann auf beiden Dimensionen eine  
Bewegung in Richtung  
„NEUTRALER/ER FORSCHUNG  
bedeuten?

**Ungleichheit**

„KRITIK“

Leistung/Effizienz

Gerechtigkeit/Equity

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ifs.ac.at | www.equi.at |

7

## Ungleichheit, Bildung, Politik, Steuerung ...und die ‚Gegenposition‘...

- ...und 'leichte' Antwort: Neoliberale Reformen 'konservativer Modernisierung' schaffen mehr Ungleichheit (z.B. MW Apple 2007):
  - “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...
    - „...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.”
  - Änderung staatlicher Praxis...
    - “...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’“
  - Änderung 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“

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ifs.ac.at | www.equi.at |

8

## Ein Pfad im Dschungel...

## Mapping: Zwei Diskurse in Forschung & Politik

Forschung

Politik

**Governance/Steuerung**

**Ungleichheit**

## Mapping: Dimensionen

Forschung Disziplinen/Paradigmen      Empirie      Erziehungswissenschaft      Politik Themen/Fragen

**Governance/Steuerung**

**Ungleichheit**

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equ.at |

11

## Mapping: Dimensionen, Positionen in Forschung

Forschung Disziplinen/Paradigmen      Empirie      Erziehungswissenschaft

**Governance/Steuerung**

Advocacy

Neutral

**Kritisch**

**Ungleichheit**

Advocacy

Neutral

**Kritisch**

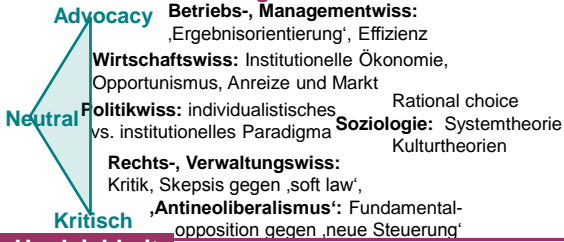
| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equ.at |

12

# Mapping: Disziplinen, Paradigmen in Governance/Steuerung

Forschung Disziplinen/Paradigmen      Empirie      Erziehungswissenschaft

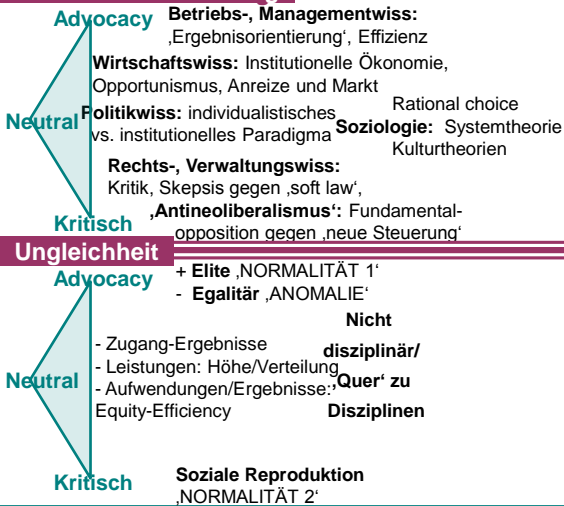
## Governance/Steuerung

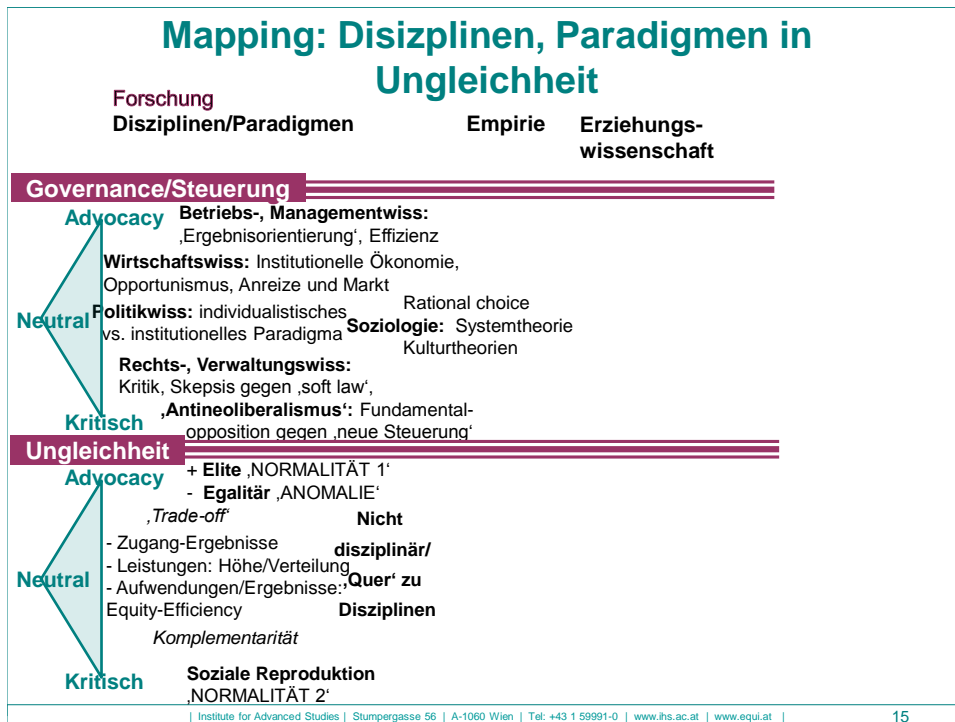


# Mapping: Disziplinen, Paradigmen in Ungleichheit

Forschung Disziplinen/Paradigmen      Empirie      Erziehungswissenschaft

## Governance/Steuerung





## Reproduktion von Ungleichheit (u.a.) durch Bildung: ‚Anomalie‘ oder ‚Normalität‘?

- Zwei Sichtweisen von ‚Normalität‘: die ‚positive‘ und die ‚negative‘
  - Positiv: Förderung von Eliten erhöht den Wohlstand, der dann in einer zweiten Runde durch progressive Besteuerung und Umverteilung allgemein erhöht wird
  - Negativ: Ungleichheiten werden (z.B. vermittelt über Kapitalsorten lt. P Bourdieu) an die jeweils nächste Generation weitergegeben; ‚kulturelles Kapital‘ vermittelt über das Bildungswesen spielt dabei eine wesentliche Rolle
- Es überwiegt Sicht der Ungleichheit als ‚Anomalie‘:
  - Ausgehend von der impliziten Normalität ‚Chancengleichheit‘ (die de facto Ungleichheit ausdrückt) wird periodisch immer wieder ‚überraschend‘ die soziale Ungleichheit im Bildungszugang, oder in den Bildungsergebnissen festgestellt...
  - ...um daran anschließend Ursachen zu suchen und Maßnahmen meist in Form von Strukturreformen zu fordern, und dann zur Tagesordnung überzugehen...
  - ...um dann nach einiger Zeit wieder diese ‚Anomalie‘ (oft in modifizierter Form) festzustellen, da die Reformen nicht stattgefunden haben
- In der Forschung spiegelt sich diese ‚Anomalie‘ in einem ‚Interpretationsparadox‘: die ‚Normalität‘ der Ungleichheit wird nicht anerkannt...
- ...entsprechend entsteht auch eine Teilung von Politikperspektiven:
  - Prozesse/Praktiken für Niveau, Strukturen für Verteilung von Bildung

### Mapping: Empirie

	Forschung Disziplinen/Paradigmen	Empirie	Erziehungswissenschaft
<b>Governance/Steuerung</b>			
Advocacy	<b>Betriebs-, Managementwiss:</b> ,Ergebnisorientierung', Effizienz	- normative ,Cases'	
	<b>Wirtschaftswiss:</b> Institutionelle Ökonomie, Opportunismus, Anreize und Markt	- <b>Modellschätzungen</b> Rational choice	
Neutral	<b>Politikwiss:</b> individualistisches vs. institutionelles Paradigma	<b>Soziologie:</b> Systemtheorie Kulturtheorien	
	<b>Rechts-, Verwaltungswiss:</b> Kritik, Skepsis gegen ,soft law',	- qualitativ	
Kritisch	<b>,Antineoliberalismus':</b> Fundamentalopposition gegen ,neue Steuerung'	qualitativ, anekdotisch	
<b>Ungleichheit</b>			
Advocacy	+ Elite ,NORMALITÄT 1' - Egalitär ,ANOMALIE' ,Trade-off'	- ambivalent	
	- Zugang-Ergebnisse - Leistungen: Höhe/Verteilung - Aufwendungen/Ergebnisse: Equity-Efficiency Komplementarität	<b>Nicht disziplinär/ Quer' zu Disziplinen</b>	- <b>Ökonometrie</b> Kumulative Lernwirkungen
Neutral			- <b>Ökonometrie</b> Strukturfaktoren
			- <b>Soziologie</b> ,Kapitalsorten'
Kritisch	<b>Soziale Reproduktion</b> ,NORMALITÄT 2'		

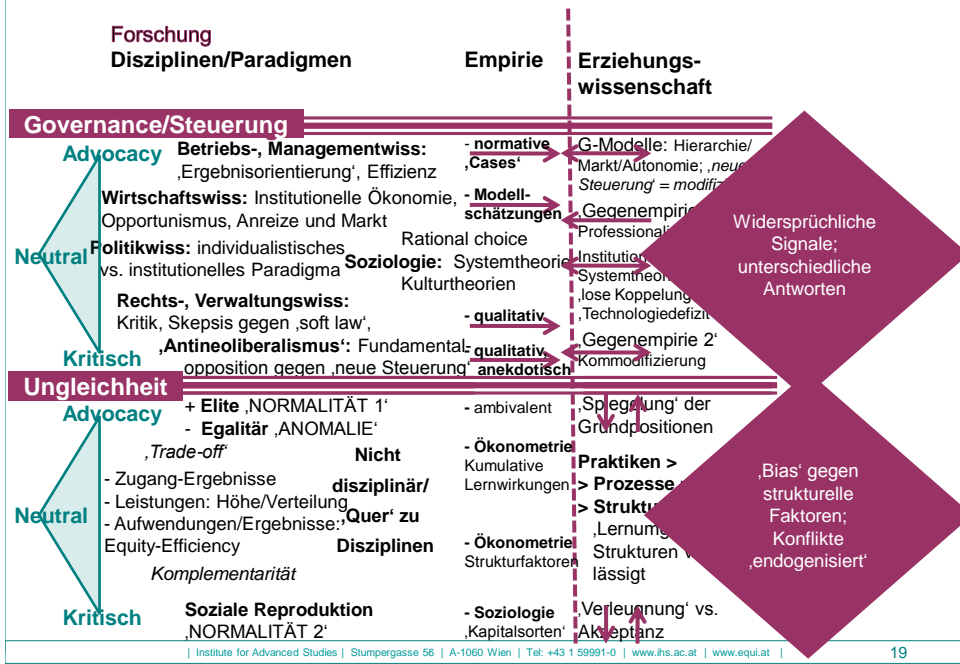
| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equi.at |

### Mapping: Erziehungswissenschaft

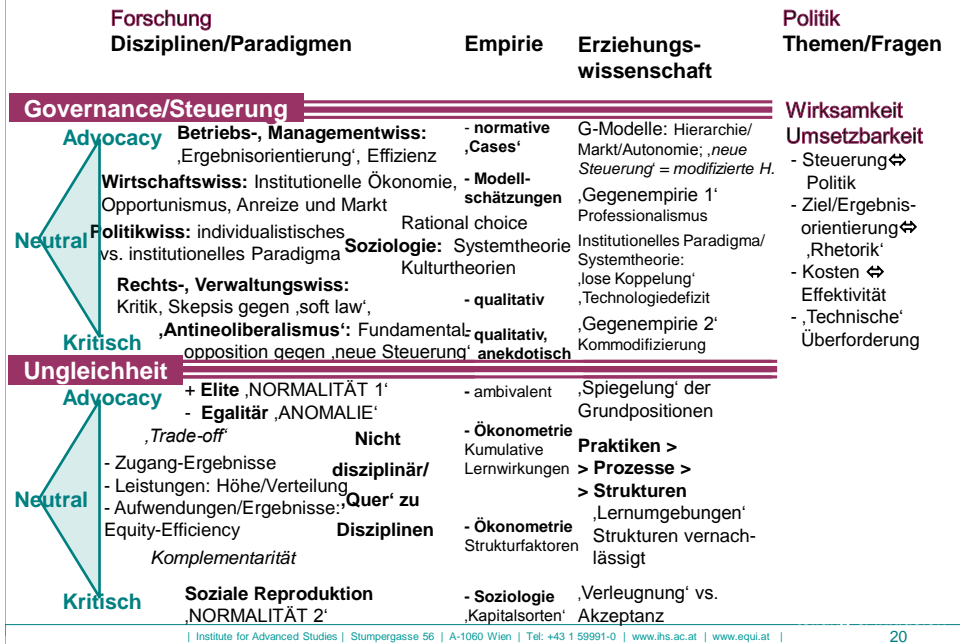
	Forschung Disziplinen/Paradigmen	Empirie	Erziehungswissenschaft
<b>Governance/Steuerung</b>			
Advocacy	<b>Betriebs-, Managementwiss:</b> ,Ergebnisorientierung', Effizienz	- normative ,Cases'	G-Modelle: Hierarchie/ Markt/Autonomie; ,neue Steuerung' = modifizierte H.
	<b>Wirtschaftswiss:</b> Institutionelle Ökonomie, Opportunismus, Anreize und Markt	- <b>Modellschätzungen</b> Rational choice	,Gegenempirie 1' Professionalismus
Neutral	<b>Politikwiss:</b> individualistisches vs. institutionelles Paradigma	<b>Soziologie:</b> Systemtheorie Kulturtheorien	Institutionelles Paradigma/ Systemtheorie: ,lose Koppelung' ,Technologiedefizit
	<b>Rechts-, Verwaltungswiss:</b> Kritik, Skepsis gegen ,soft law',	- qualitativ	,Gegenempirie 2' Kommodifizierung
Kritisch	<b>,Antineoliberalismus':</b> Fundamentalopposition gegen ,neue Steuerung'	qualitativ, anekdotisch	
<b>Ungleichheit</b>			
Advocacy	+ Elite ,NORMALITÄT 1' - Egalitär ,ANOMALIE' ,Trade-off'	- ambivalent	,Spiegelung' der Grundpositionen
	- Zugang-Ergebnisse - Leistungen: Höhe/Verteilung - Aufwendungen/Ergebnisse: Equity-Efficiency Komplementarität	<b>Nicht disziplinär/ Quer' zu Disziplinen</b>	<b>Praktiken &gt; &gt; Prozesse &gt; &gt; Strukturen</b> ,Lernumgebungen' Strukturen vernachlässigt
Neutral			
Kritisch	<b>Soziale Reproduktion</b> ,NORMALITÄT 2'	- <b>Soziologie</b> ,Kapitalsorten'	,Verleugnung' vs. Akzeptanz

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equi.at |

## Mapping: Erziehungswissenschaft



## Mapping: Politik, Themen und Fragen



## Alle untersuchen Politik/Governance und vernachlässigen die Politikwissenschaft

- ‚Reformkarawane‘:
  - Systemtheorie und konservative+progressive Intellektuelle sehen eine ‚Reformlogik‘, derzufolge die Politik eine Reform nach der anderen veranstaltet, ohne die zugrundeliegenden Probleme lösen zu können (weil diese Paradoxien sind)
- Ein zweites ‚Interpretationsparadox‘?
  - Politikwissenschaft belegt die Reformansätze für Governance mit Skepsis, während aus anderen Disziplinen (Management als Kern) Rezepturen und hohe Erwartungen in ‚neue Steuerung‘ prozessiert werden
- Es entsteht eine ‚Diskurslogik‘ von Advocacy und Fundamentalkritik anstelle von Wissen/Nichtwissen
  - Die realen Möglichkeiten und Grenzen werden nicht ausgelotet
- Gesamtreform und Bereichsreform
  - Bereichsreformen funktionieren nur als Teil von Gesamtformen (NZ als Beispiel)...
  - ...aber Gesamtformen funktionieren nicht (March & Olsen)

## Administrative Reform March & Olsen 1995

- „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 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)

## Mapping: Politik, Themen und Fragen

	Forschung Disziplinen/Paradigmen	Empirie	Erziehungswissenschaft	Politik Themen/Fragen
	<b>Governance/Steuerung</b>			<b>Wirksamkeit</b>
<b>Advocacy</b>	<b>Betriebs-, Managementwiss:</b> 'Ergebnisorientierung', Effizienz	- normative 'Cases'	G-Modelle: Hierarchie/ Markt/Autonomie; 'neue Steuerung' = modifizierte H.	<b>Umsetzbarkeit</b>
<b>Neutral</b>	<b>Wirtschaftswiss:</b> Institutionelle Ökonomie, Opportunismus, Anreize und Markt	- Modell- schätzungen	'Gegenempirie 1' Professionalismus	- Steuerung ↔ Politik
<b>Kritisch</b>	<b>Politikwiss:</b> individualistisches vs. institutionelles Paradigma	Rational choice	Institutionelles Paradigma/ Systemtheorie: 'lose Koppelung' 'Technologiedefizit'	- Ziel/Ergebnis- orientierung ↔ 'Rhetorik'
	<b>Rechts-, Verwaltungswiss:</b> Kritik, Skepsis gegen 'soft law', 'Antineoliberalismus': Fundamental- opposition gegen 'neue Steuerung'	- qualitativ anekdotisch	'Gegenempirie 2' Kommodifizierung	- Kosten ↔ Effektivität 'Technische' Überforderung
	<b>Ungleichheit</b>			<b>Akzeptanz</b>
<b>Advocacy</b>	+ Elite 'NORMALITÄT 1' - Egalitär 'ANOMALIE'	- ambivalent	'Spiegelung' der Grundpositionen	<b>Verursachung/ Änderbarkeit</b>
<b>Neutral</b>	'Trade-off' - Zugang-Ergebnisse - Leistungen: Höhe/Verteilung - Aufwendungen/Ergebnisse: Equity-Efficiency Komplementarität	- Ökonometrie Kumulative Lernwirkungen	<b>Praktiken &gt;</b> <b>&gt; Prozesse &gt;</b> <b>&gt; Strukturen</b> 'Lernumgebungen' Strukturen vernach- lässigt	- Leistungshöhe > Verteilung - Efficiency > Equity - Strukturreform 'riskant' & unwahr- scheinlich
<b>Kritisch</b>	<b>Soziale Reproduktion</b> 'NORMALITÄT 2'	- Soziologie 'Kapitalsorten'	'Verleugnung' vs. Akzeptanz	- Distinktion > Umver- teilung & Inklusion

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ifs.ac.at | www.equi.at |

23

## Ungleichheit, Bildung, Politik, Steuerung Fragen für einen Pfad im Dschungel...

- Ist die 'neue Steuerung' besser geeignet, die Ungleichheit zu bekämpfen als die 'alte'? Zerlegung in Teilfragen und Antworten

- Was heißt 'neue Steuerung'? Bessere Zielerreichung durch  
*Differenzierung von Politik und Bereitstellung*  
*Differenzierung von Zielen/Überprüfung und Management/Service*  
*Organisatorische Differenzierung (Makro-Meso-Mikro; Politik-Management-Service)*  
*Differenzierung von AkteurlInnen (PolitikerInnen; ProviderInnen; ManagerInnen, Lehrende)*
- Was wissen wir über **Ziele** in der Politik und im Bildungswesen? Was sind Ziele und wie wird mit ihnen umgegangen?  
*Ziele: Efficiency – Equity; Konflikte und Komplementarität; Asymmetrien und Präferenzen*  
*Umgang mit Zielen: Notorische Unbestimmtheit; 'Technologische' Anforderungen des*  
*Steuerungsmodells vs. 'Logik der Politik'*

**Trennung Politik /  
Management**

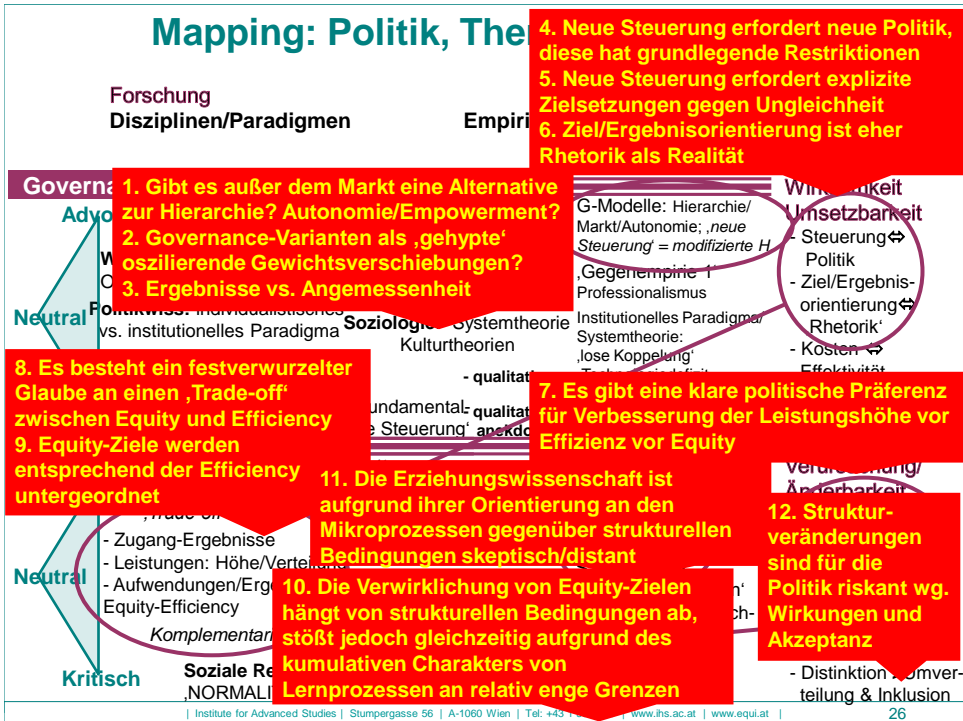
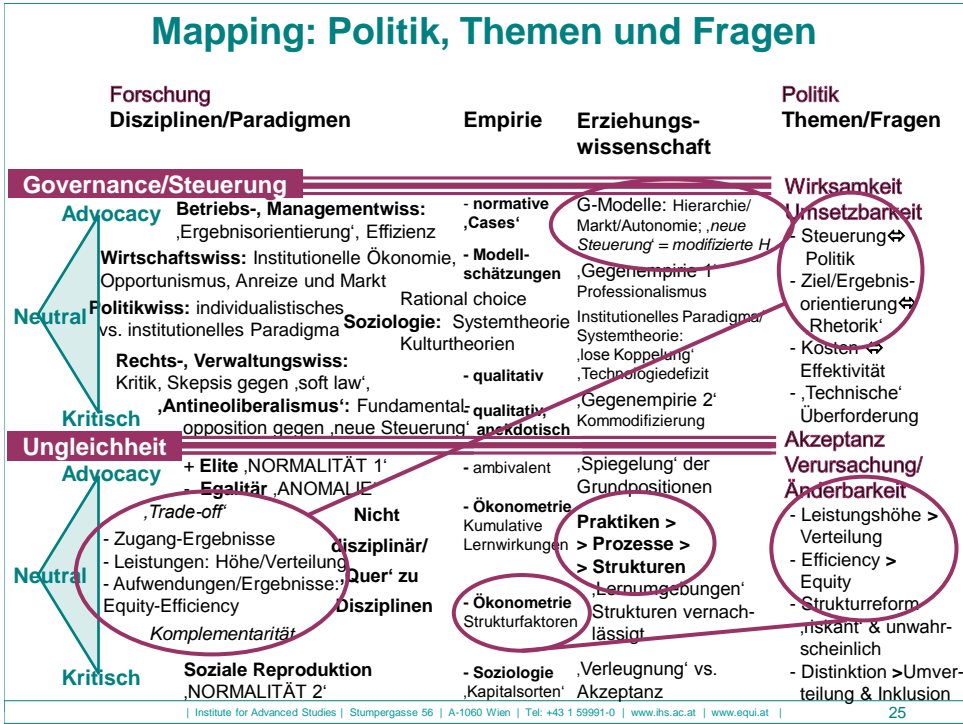
- Ziele und **Ungleichheit**  
*Präferenz für Efficiency; Equity zur Förderung von Efficiency*  
*Wissen /Diskurse: gegensätzliche Konzepte und unterschiedliche Komplexität der Ziele*
- Efficiency und Equity: Wie können sie durch neue Steuerung verbessert werden?  
*Wissen /Nicht-Wissen: Strukturen-Prozesse-Praktiken und neue Steuerung*  
*Umsetzung der neuen Steuerung: Input-Prozess-Ergebnis und Kontext; Asymmetrien?*
- Was liegt vor an Evaluierung, Berichterstattung, disziplinären Ansätzen, Desiderata?

**Lässt sich Politik  
managen?**

**Präferenz Efficiency > Equity**

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ifs.ac.at | www.equi.at |

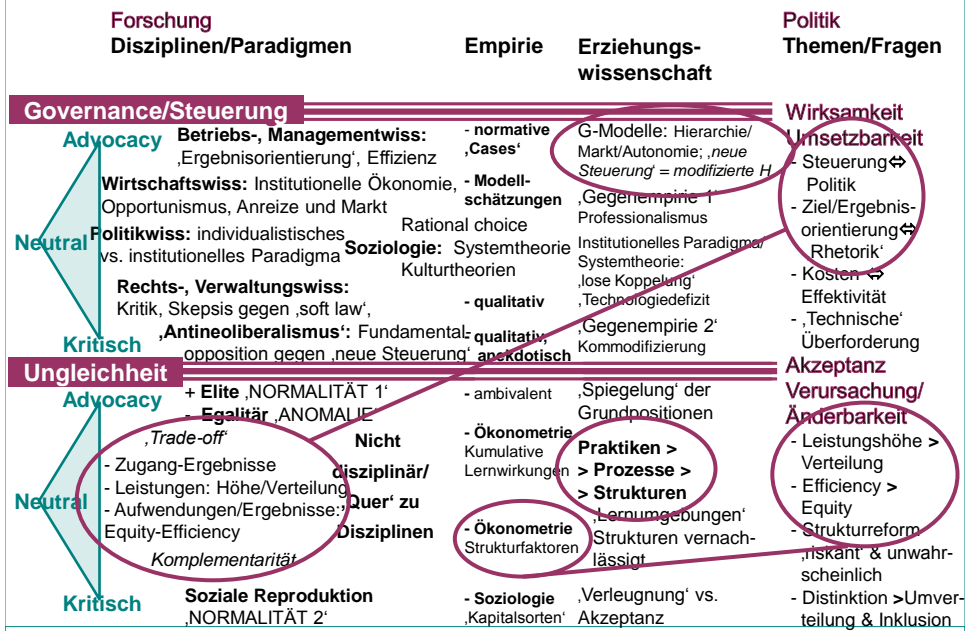
24



## Monitoring & Evaluierung: Daten/Informationen und ihre Nutzung in der ‚neuen Steuerung‘

- Fragen:
  - Gibt es Daten und Informationen?
  - Wenn ja, helfen sie für Verbesserung (wenn nein, werden sie gebraucht?)
- Monitoring/Evaluierung ist abhängig von politischen Zielen
  - Keine Ziele, kein Monitoring (wie kommt es zu Zielen)
  - EU, OECD Datenbasen: viel zu Effizienz, nichts zu Ungleichheit (Ausnahme LSAs)
- Was passiert, wenn es Ziele gibt?
  - Sind diese so formuliert, dass ihre Einlösung geprüft werden kann?  
*Zielformulierung: Terminisierte Ergebnisse*  
*Einlösung: Zurechnung zu Praxis vs. exogene Faktoren*
  - Erfolgt eine Bindung an die Praxis bzw. die Ergebnisse?  
*Zwei Grundvarianten in ‚neuer Steuerung‘: Control oder Empowerment*  
*Anreize/Sanktionen oder ausreichende Ressourcen*
- March & Olsen: Account und Accountability
  - Herstellung von ‚Bild‘ („Account“) als wesentlicher Aspekt von Politik...
  - ...dies strukturiert ‚Accountability‘...
  - ...und differiert von Account aus Forschung

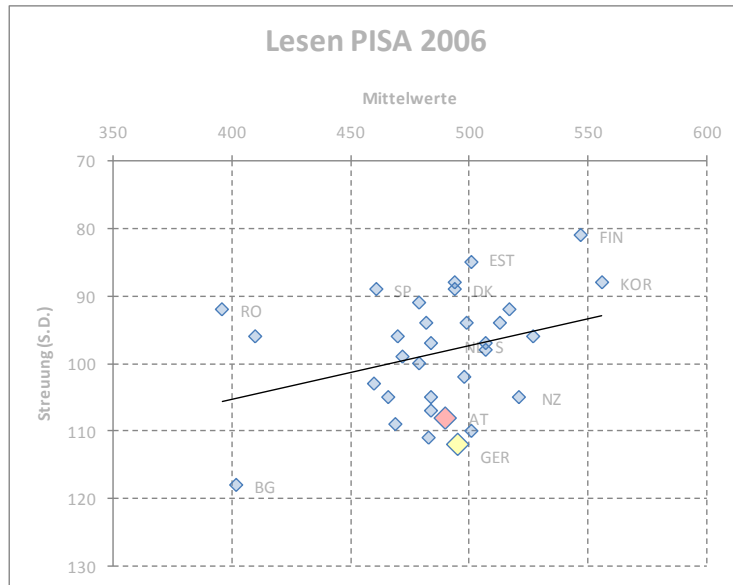
## Empirie

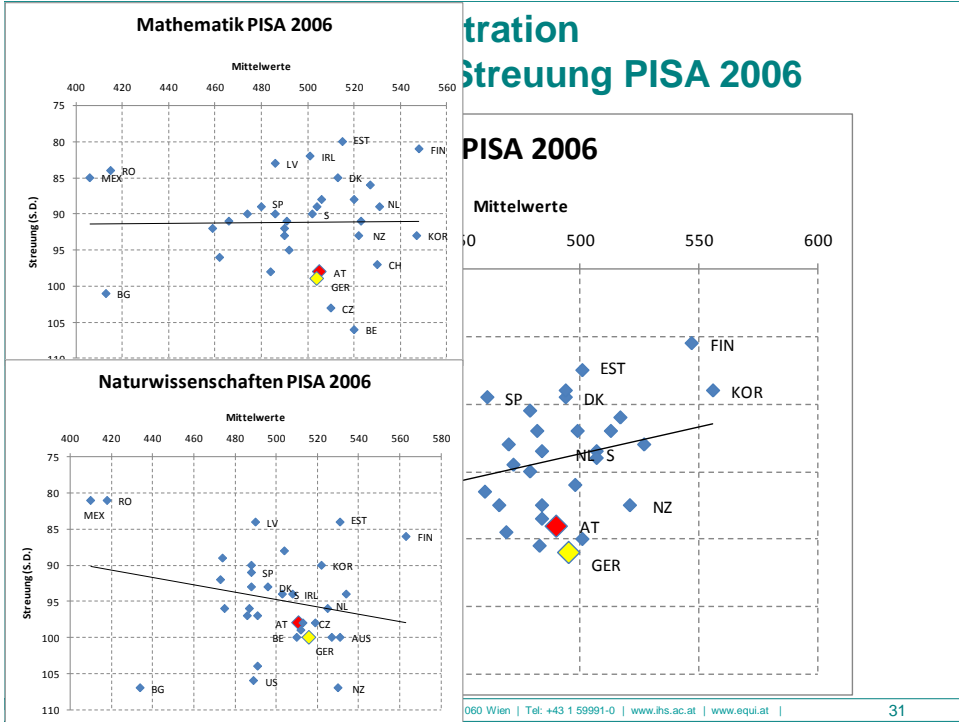


## Empirie: Kein 'Trade-off'

Forschung Disziplinen/Paradigmen	Empirie	Erziehungswissenschaft	Politik Themen/Fragen
<b>Governance/Steuerung</b>			
<p><b>Advocacy</b></p> <p><b>Neutral</b></p> <p><b>Kritisch</b></p> <p><b>Ungleichheit</b></p> <p><b>Advocacy</b></p> <p><b>Neutral</b></p> <p><b>Kritisch</b></p>	<p><b>Betriebs-, Managementwiss:</b> „Ergebnisorientierung“, Effizienz</p> <p><b>Wirtschaftswiss:</b> Institutionelle Ökonomie, Opportunismus, Anreize und Markt</p> <p><b>Politikwiss:</b> individualistisches vs. institutionelles Paradigma</p> <p><b>Rechts-, Verwaltungswiss:</b> Kritik, Skepsis gegen ‚soft law‘, ‚Antineoliberalismus‘: Fundamentale Opposition gegen ‚neue Steuerung‘</p> <p><b>+ Elite</b> ‚NORMALITÄT 1‘ Egalitär, ANOMALIE ‚Trade-off‘</p> <p><b>Nicht</b> disziplinär/ <b>Quer</b> zu <b>Disziplinen</b></p> <p><b>Soziale Reproduktion</b> ‚NORMALITÄT 2‘</p>	<p>- normative ‚Cases‘</p> <p>- <b>Modellschätzungen</b></p> <p>Rational choice</p> <p><b>Soziologie:</b> Systemtheorie Kulturtheorien</p> <p>- qualitativ</p> <p><b>qualitativ</b> anekdotisch</p> <p>- ambivalent</p> <p>- <b>Ökonometrie</b> Kumulative Lernwirkungen</p> <p>- <b>Ökonometrie</b> Strukturfaktoren</p> <p>- <b>Soziologie</b> ‚Kapitalsorten‘</p> <p>G-Modelle: Hierarchie/ Markt/Autonomie; ‚neue Steuerung‘ = modifizierte H</p> <p>‚Gegenempirie 1‘ Professionalismus</p> <p>Institutionelles Paradigma/ Systemtheorie: ‚lose Koppelung‘ ‚Technologiedefizit‘</p> <p>‚Gegenempirie 2‘ Kommodifizierung</p> <p>‚Spiegelung‘ der Grundpositionen</p> <p><b>Praktiken &gt; Prozesse &gt; Strukturen</b> Lernumgebungen Strukturen vernachlässigt</p> <p>‚Verleugnung‘ vs. Akzeptanz</p>	<p><b>Wirksamkeit</b></p> <p><b>Umsetzbarkeit</b></p> <p>Steuerung ↔ Politik</p> <p>- Ziel/Ergebnisorientierung ↔ ‚Rhetorik‘</p> <p>- Kosten ↔ Effektivität</p> <p>- ‚Technische‘ Überforderung</p> <p><b>Akzeptanz</b></p> <p><b>Verursachungs/Änderbarkeit</b></p> <p>- Leistungshöhe &gt; Verteilung</p> <p>- Efficiency &gt; Equity</p> <p>- <b>Strukturreform</b> ‚riskant‘ &amp; unwahrscheinlich</p> <p>- Distinktion &gt; Umverteilung &amp; Inklusion</p>
Institute for Advanced Studies   Stumpergasse 56   A-1060 Wien   Tel: +43 1 59991-0   www.ias.ac.at   www.equi.at			

## Illustration Mittelwerte und Streuung PISA 2006





## Empirie: Strukturfaktoren und Ungleichheit

	Forschung Disziplinen/Paradigmen	Empirie	Erziehungswissenschaft	Politik Themen/Fragen
<b>Governance/Steuerung</b>	<p><b>Advocacy</b> Betriebs-, Managementwiss: 'Ergebnisorientierung', Effizienz</p> <p><b>Neutral</b> Wirtschaftswiss: Institutionelle Ökonomie, Opportunismus, Anreize und Markt</p> <p><b>Kritisch</b> Politikwiss: individualistisches vs. institutionelles Paradigma</p> <p><b>Ungleichheit</b> Rechts-, Verwaltungswiss: Kritik, Skepsis gegen 'soft law', 'Antineoliberalismus': Fundamentale opposition gegen 'neue Steuerung'</p>	<p>- normative 'Cases'</p> <p>- Modellschätzungen</p> <p>Rational choice</p> <p>Soziologie: Systemtheorie Kulturtheorien</p> <p>- qualitativ</p> <p>qualitativ, anekdotisch</p>	<p>G-Modelle: Hierarchie/ Markt/Autonomie; 'neue Steuerung' = modifizierte H.</p> <p>'Gegenempirie 1' Professionalismus</p> <p>Institutionelles Paradigma/ Systemtheorie: 'lose Koppelung', Technologiedefizit</p> <p>'Gegenempirie 2' Kommodifizierung</p>	<p><b>Wirksamkeit</b></p> <p><b>Umsetzbarkeit</b></p> <p>- Steuerung ↔ Politik</p> <p>- Ziel/Ergebnisorientierung ↔ 'Rhetorik'</p> <p>- Kosten ↔ Effektivität</p> <p>- 'Technische' Überforderung</p>
<b>Ungleichheit</b>	<p><b>Advocacy</b> + Elite 'NORMALITÄT 1', 'Egalitär', ANOMALIE, 'Trade-off'</p> <p><b>Neutral</b> - Zugangs-Ergebnisse</p> <p>- Leistungen: Höhe/Verteilung</p> <p>- Aufwendungen/Ergebnisse: Equity-Efficiency</p> <p><b>Kritisch</b> Komplementarität</p>	<p>- ambivalent</p> <p>- Ökonometrie Kumulative Lernwirkungen</p> <p>- Ökonometrie Strukturfaktoren</p>	<p>'Spiegelung' der Grundpositionen</p> <p><b>Praktiken &gt; Prozesse &gt; Strukturen</b></p> <p>'Lernumgebungen' Strukturen vernachlässigt</p>	<p><b>Akzeptanz</b></p> <p><b>Verursachung/Änderbarkeit</b></p> <p>- Leistungshöhe &gt; Verteilung</p> <p>- Efficiency &gt; Equity</p> <p>- Strukturreform 'risikant' &amp; unwahrscheinlich</p> <p>- Distinktion &gt; Umverteilung &amp; Inklusion</p>
	<p><b>Soziale Reproduktion</b></p> <p>'NORMALITÄT 2'</p>	<p>- Soziologie 'Kapitalsorten'</p>	<p>'Verleugnung' vs. Akzeptanz</p>	

## Analyse von 54 Ländern (TIMSS & TIMSS-repeat)

- ... “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, 34) FBE = Family Background Effect

Quelle: Schuetz, G., Ursprung, H., Woessmann, L. (2005): Education Policy and Equality of Opportunity, CESifo Working Paper Nr. 1518, Internet: [http://www.cesifo.de/DocCIDL/cesifo1\\_wp1518.pdf](http://www.cesifo.de/DocCIDL/cesifo1_wp1518.pdf)

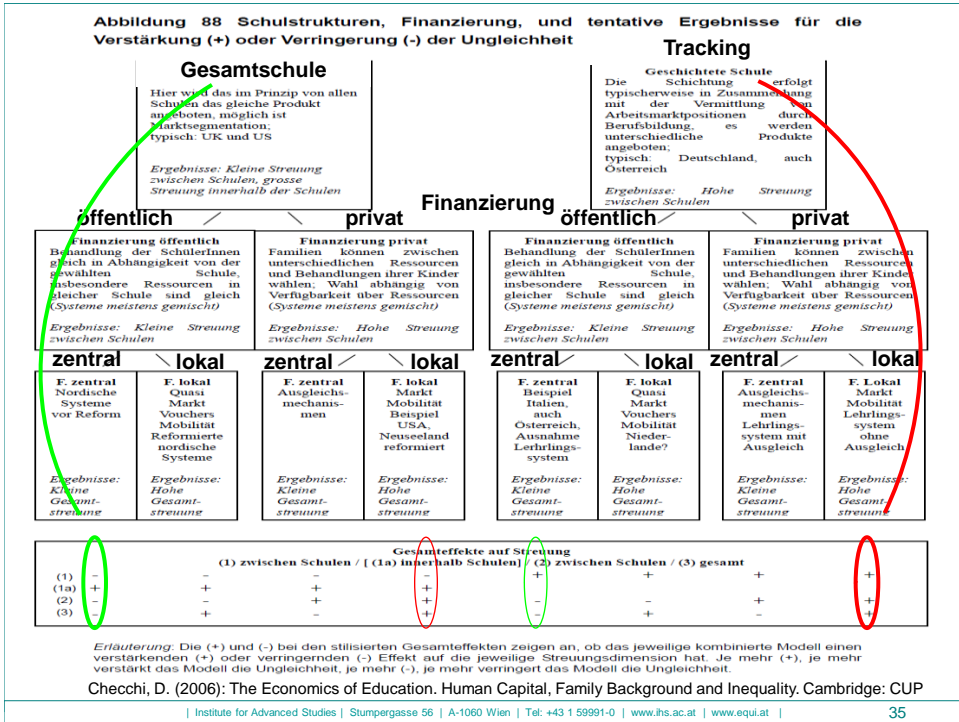
| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | [www.ifs.ac.at](http://www.ifs.ac.at) | [www.equi.at](http://www.equi.at) |

## Analyse von 8 Erhebungs-Paaren: (PIRLS 2001, PISA 1999, 03, TIMSS 1995, 1999, 2003)

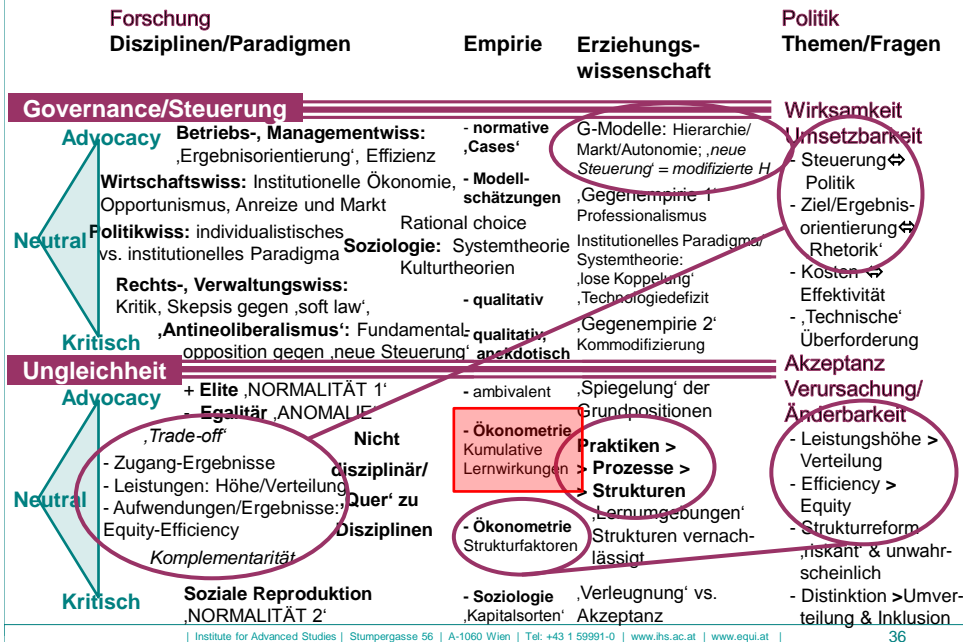
- ... “This analysis provides preliminary results about the impact of early tracking on the level and distribution student performance. The results consistently indicate that early tracking increases inequality in achievement. Although the evidence on the level of performance is less certain, there is 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, 10-11)

Quelle: Hanushek, E., Woessman, L. (2006): Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence across Countries, Economic Journal 116 (510), 2006, C63-C76 Internet: [http://portal.ifo.de/DocCIDL/cesifo1\\_wp1415.pdf](http://portal.ifo.de/DocCIDL/cesifo1_wp1415.pdf)

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | [www.ifs.ac.at](http://www.ifs.ac.at) | [www.equi.at](http://www.equi.at) |



## Empirie: Kumulative Wirkungen des Lernens



## Forschungsergebnisse Stilisierter ‚Account‘ und offene Fragen

- Heckman et al.: **Kumulative Wirkungen von Lernen** bestimmen die Effizienz von Interventionen in soziale Benachteiligung
  - 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 effizienter bei weniger benachteiligten als bei mehr benachteiligten Kindern, Umschlagspunkt im Bereich der Pflichtschule
  - Finanzielle Kompensationen im Bereich der Hochschule sind nur bei einem sehr kleinen Anteil der Studierenden effizient
  - Kompensationen im Bereich der Erwachsenenbildung bringt deutlich höhere Kosten als Erträge
- Aus diesen Ergebnissen folgt, dass Equity und Efficiency in der Bildungslaufbahn zunehmend divergieren
  - politische Entscheidungen für Equity sind dann nicht mehr mit Erträgen zu rechtfertigen
  - kann gewissermassen als Bestätigung der ‚Illusion der Chancengleichheit‘ und als ‚rationale Untermauerung‘ des Matthäus-Effektes gelesen werden
- KU Mayer & H Solga legen den Fokus auf offene Fragen bei den institutionellen Strukturen von ‚Skill Formation‘

## Heckman/Masterov Allgemeine Botschaft aus Forschung

- “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](http://www.iza.com))

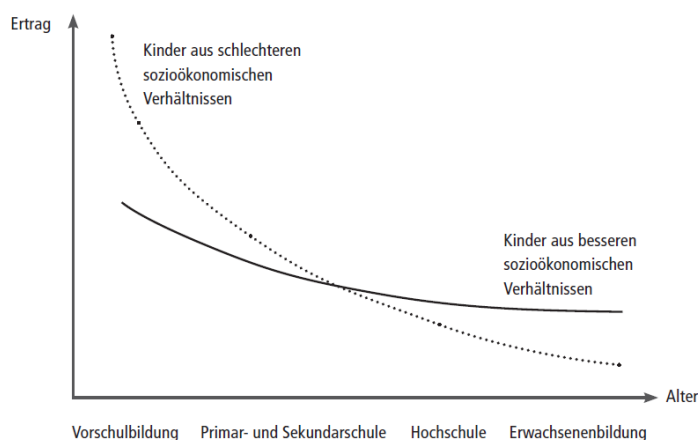
## Heckman/Masterov „Main lessons“ from research

- The main lessons for Scotland from the modern literature are:
  - “...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...”

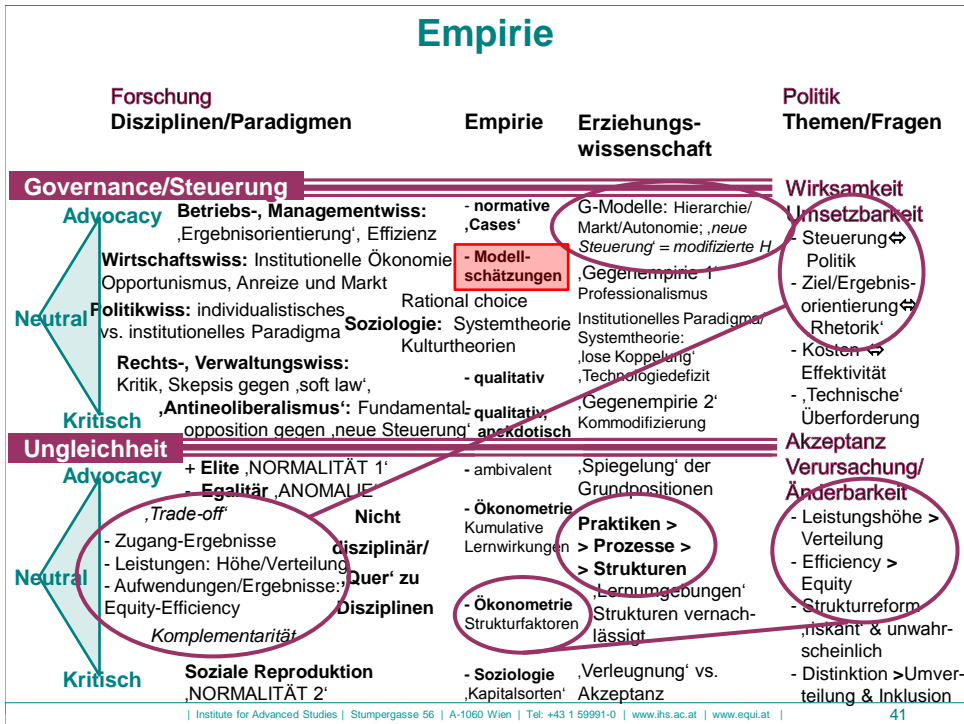
Direkt entnommen aus: Heckman & Masterov (2004) Skill formation in Scotland [www.iza.com].

## Bildungsertrag im Lebensverlauf

Abb. 1: Ertrag der Bildung in den verschiedenen Lebensphasen



Quelle: Europäische Kommission 2006, S. 4.



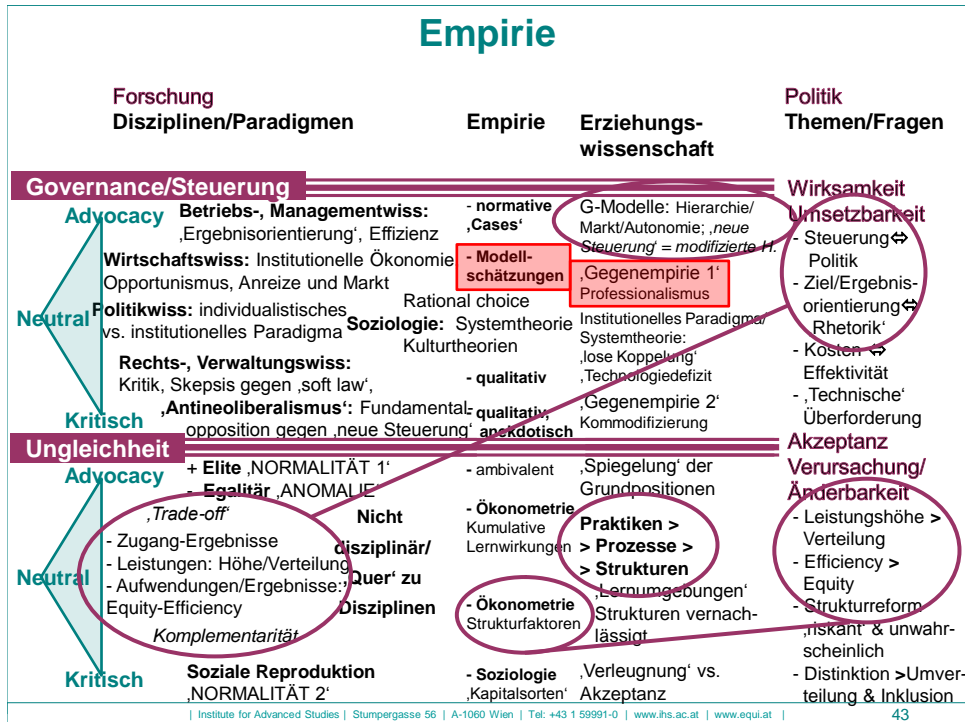
## Governancefaktoren und Effizienz

### Empirisch gestützt durch Vergleichsstudien

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Qualität unterstützende Faktoren (JA)</b></li> <li>- zentrale Prüfungen</li> <li>- zentrale Standards und Kontrolle</li> <li>- Aufmerksamkeit der LehrerInnen für SchülerInnenbewertung</li> <li>- Schulautonomie in Prozess- und Personalfragen</li> <li>- LehrerInneneinfluss auf Lehrmethoden</li> <li>- Einfluss der Eltern</li> <li>- Privatschulen mit staatlicher Finanzierung/Förderung</li> <li>- (Verwaltung auf mittlerer Ebene)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Qualität beeinträchtigende Faktoren (NEIN)</b></li> <li>- Schulautonomie über Budget</li> <li>- LehrerInneneinfluss über Arbeitsausmaß</li> <li>- Einfluss der LehrerInnengewerkschaft</li> </ul>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bishop, J. H. and 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>

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equ.at | 42

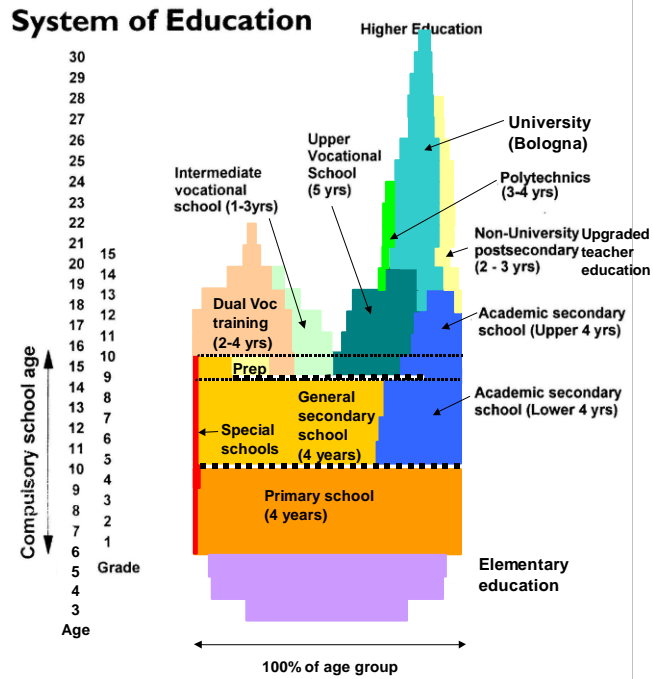


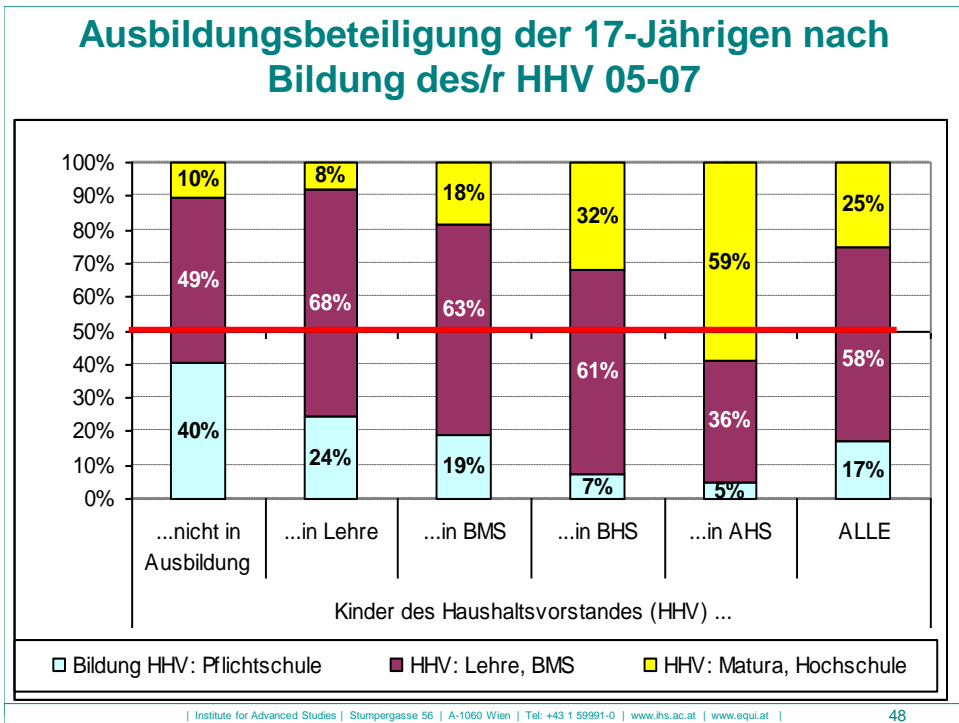
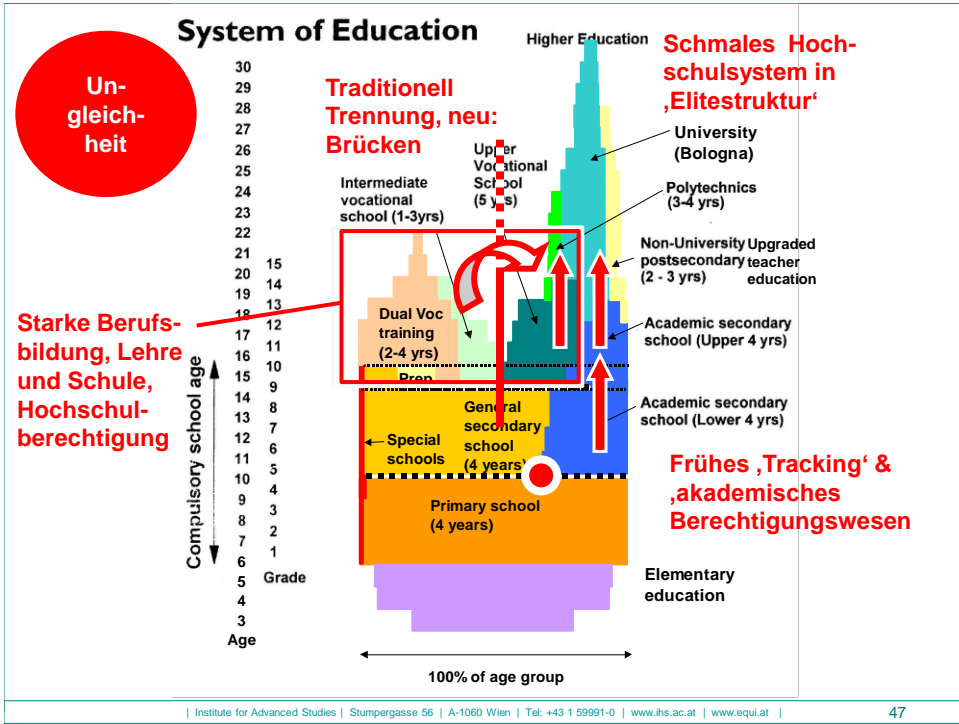
## Vergleichende Länderreviews zur Wirkung von Standards

- **Politik wird durch Praxis verändert.** Es gibt eine lange Tradition von historischen Forschungen, die zeigen, dass politische Interventionen nur sehr unzureichend in der Lehr-Lern-Praxis ankommen. Auch für den Einsatz von NPM gibt es keine klaren Ergebnisse
- **Divergierende Ergebnisse Ökonomie – Erziehungswissenschaft:** Im Unterschied zu den ökonometrischen Modellanalysen aus den ländervergleichenden Daten ergeben pädagogische Reviews von Ergebnissen *innerhalb* von Ländern keine klaren Wirkungen des Einsatzes von Bildungsstandards auf die Ergebnisse
- **Instrumente vs. 'Impetus':** Die Botschaft aus den pädagogischen Studien ist, dass nicht die Instrumente eine Verbesserung des Lernen verursachen, sondern ein gesamthafter Impetus für Verbesserung. Standards sind für die Überprüfung der Ergebnisse notwendig.
- **Faktorielle – holistische Betrachtung:** Der Unterschied zwischen den ökonometrischen und den pädagogischen Ergebnissen kann möglicherweise auch durch unterschiedliche Erwartungen erklärt werden: möglicherweise beziehen sich die ökonomischen Ergebnisse auf Rationalisierungseffekte während die pädagogischen Studien eine Verbesserung erwarten.

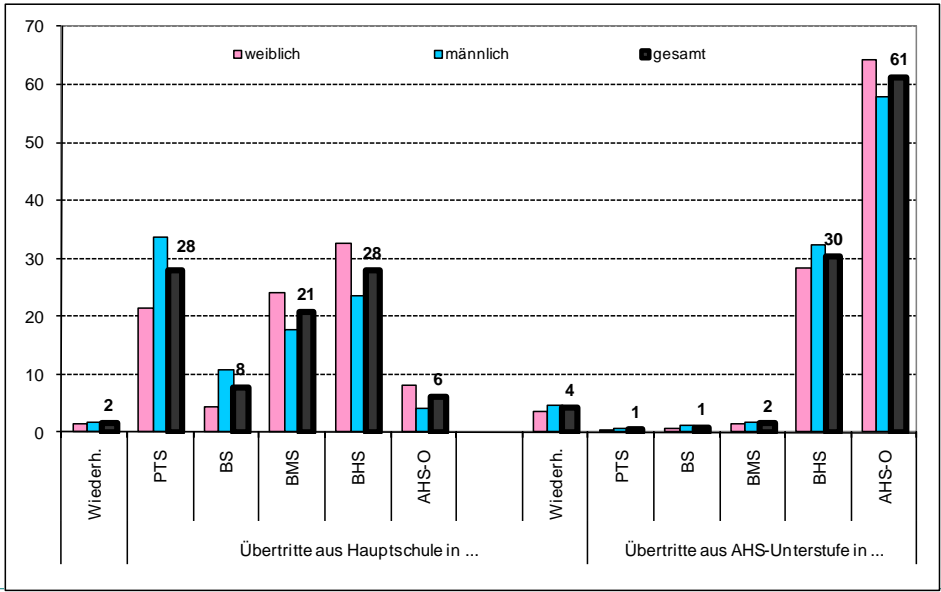
Oelkers J/ Reusser K (2008): Qualität entwickeln - Standards sichern - mit Differenz umgehen. BMBF Bildungsforschung Bd.27. Bonn/Berlin; Fullan, M. and N. Watson. 2000. School-Based Management: Reconceptualizing to Improve Learning Outcomes. School Effectiveness and School Improvement 11, no.4: 453–473.

# Österreich-Illustrationen





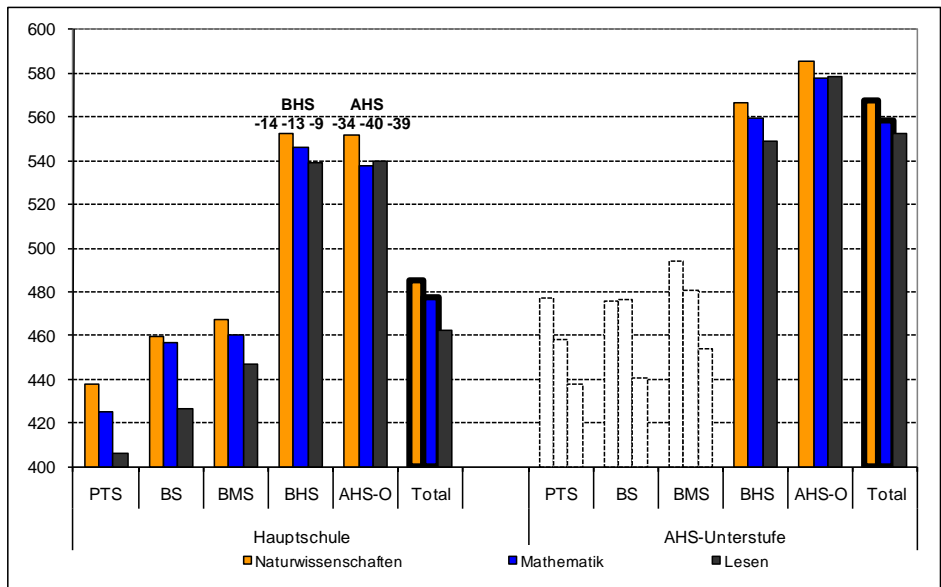
## Übertritte Unterstufe-Oberstufe aus Hauptschule und AHS



| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equi.at |

49

## Leistungen lt. PISA Unterschiede nach Herkunft aus HS oder AHS

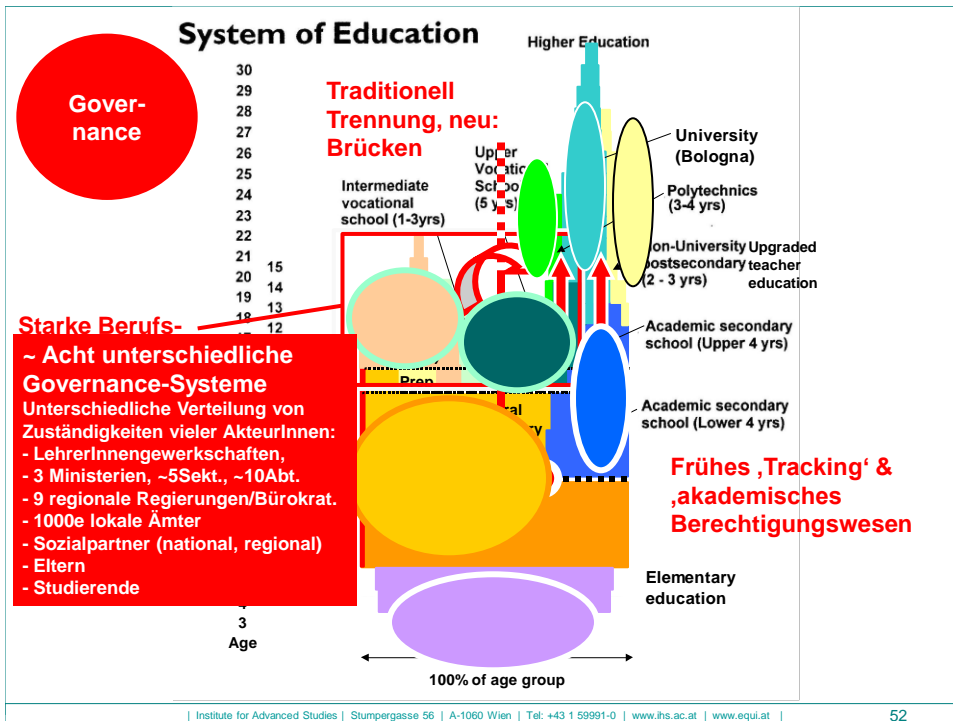
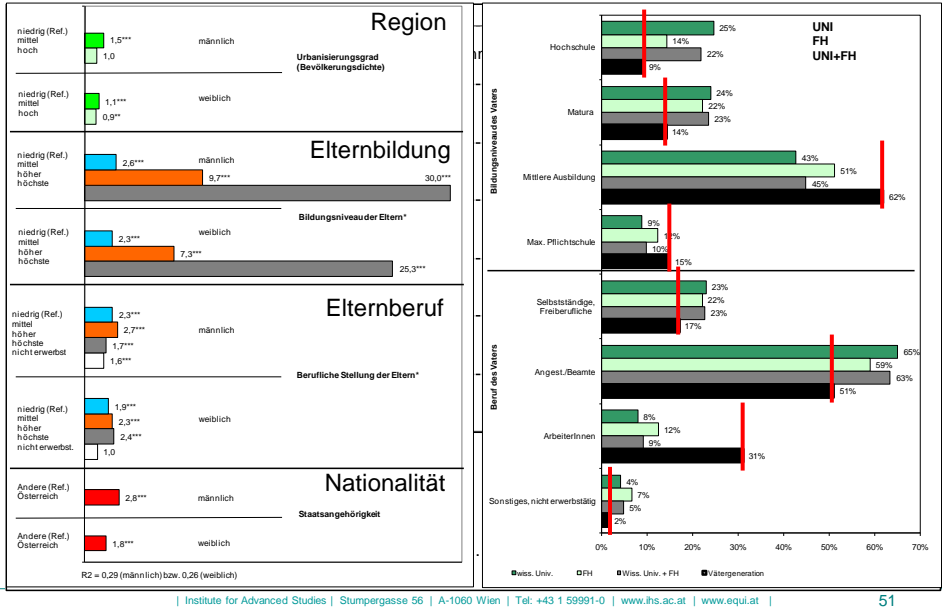


| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equi.at |

50

# Soziale Faktoren Hochschulzugang

Wahrscheinlichkeit für Übertritt nach... Vater-Bildg, Ber HochschulereInnen vgl. Pop



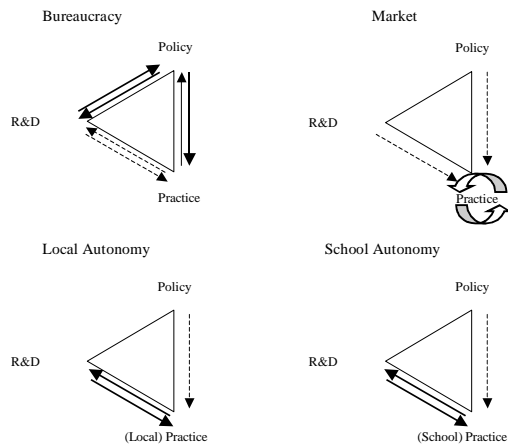
## Governance-Typologie und Finanzierungsformen

	Governance-Typ	FINANZIERUNG		
		öffentlich zentral	öffentlich lokal	privat
FH	<b>Institutionelle Autonomie</b>	+	+	?
UNI	<b>Institutionelle Autonomie</b>	+		?
Schule	<b>Politierte segmentierte Bürokratie</b>	+	●	
Lehre	Markt + regionalisierte Bürokratie + Korporatismus	+	+	+
Früherziehung	<b>Lokale Autonomie</b>	+	+	+
Erwachsenen- bildung	Markt + Korporatismus	+	+	+

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equ.at |

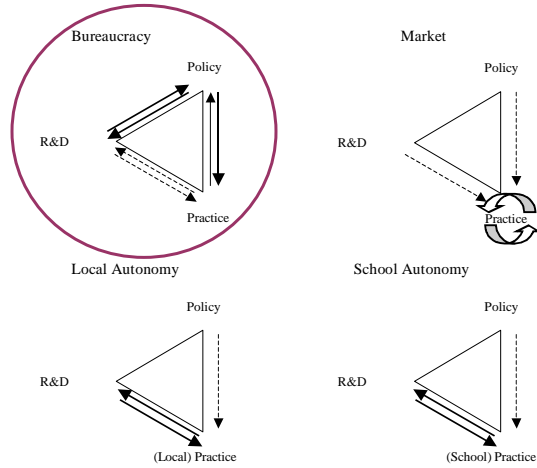
53

## Beziehungen, F&E-Politik-Praxis in verschiedenen Governancetypen



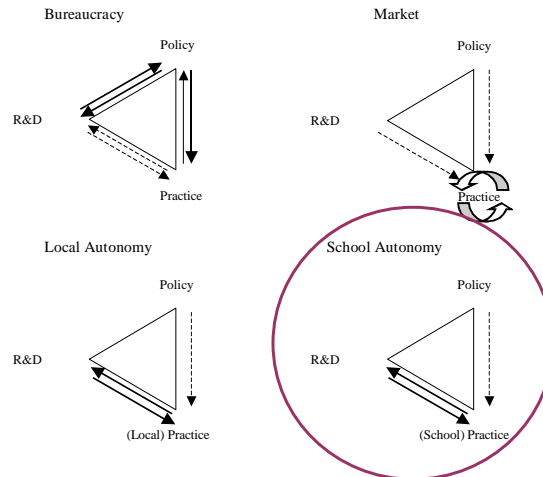
| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equ.at |

## Beziehungen, Abhängigkeiten in Österreich: **Schule**



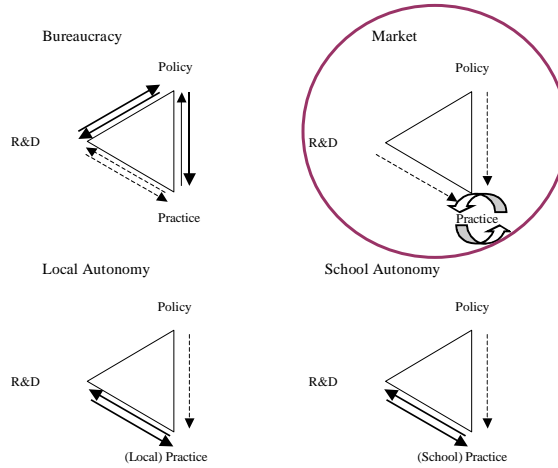
| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equi.at |

## Beziehungen, Abhängigkeiten in Österreich: **Hochschule**



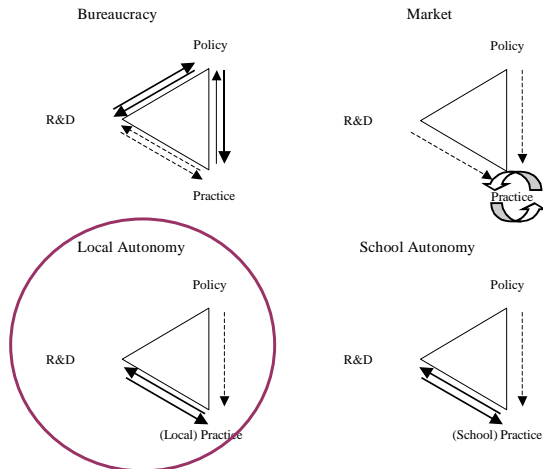
| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equi.at |

## Beziehungen, Abhängigkeiten in Österreich: **Lehre, EB**

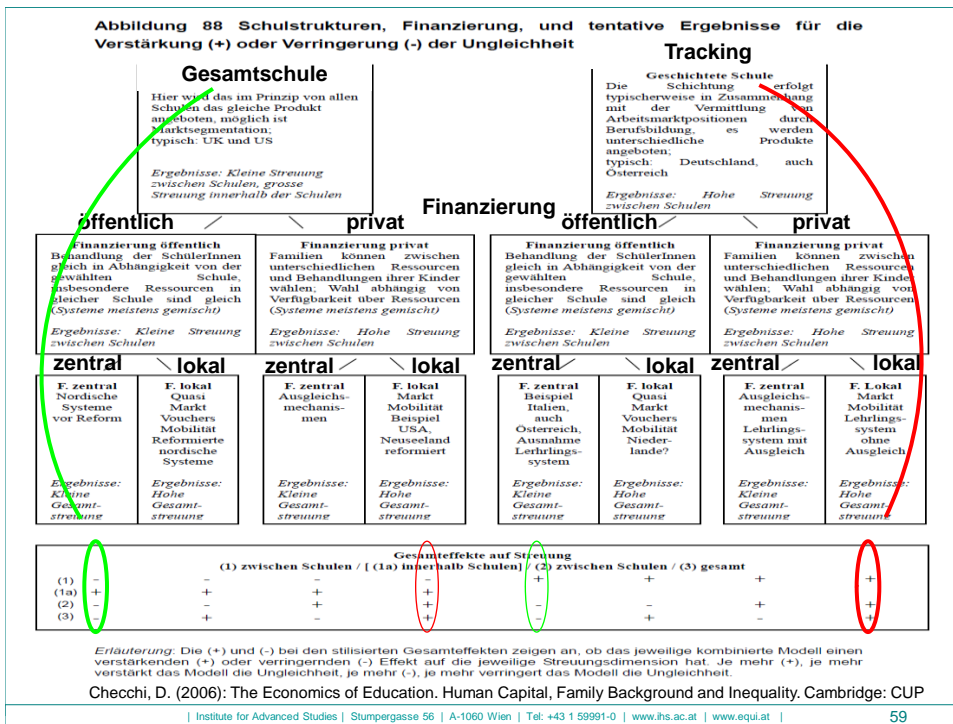


| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equi.at |

## Beziehungen, Abhängigkeiten in Österreich: **Früherziehung**



| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equi.at |



## Grundlagen, Projekte, Basis für Einschätzungen

- Diverse Indikatoren-, Monitoring-Projekte, national und EU
- FH-Sektor Review
- Bildungsbericht, quantitativer Teil (tw. vergleichend)
- Soziale Aspekte des Hochschulzuganges (vergleichend)
- Ökonomische Bewertung von Schul-Governance/Verwaltung
- LLL-Strategie

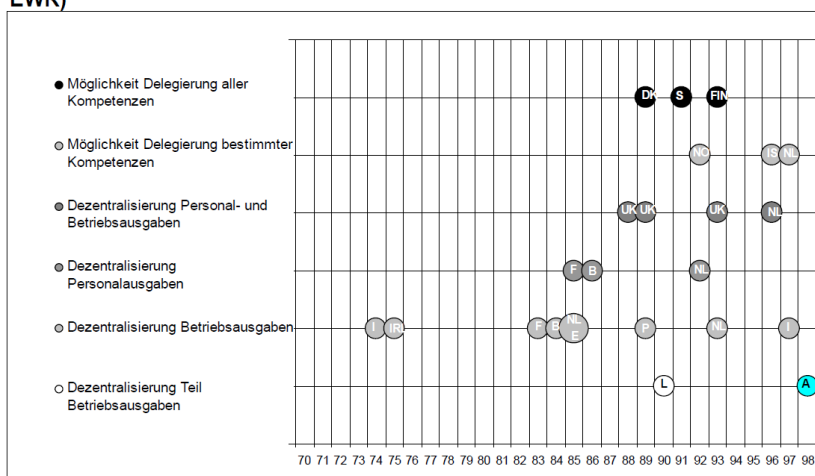
| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | A-1060 Wien | Tel: +43 1 59991-0 | www.ias.ac.at | www.equi.at | 60

## Steuerung und Ungleichheit Diskurse, Tendenzen, Probleme

- **FH-Sektor: aufgebaut im NPM-Modus**
  - Weniger sozial selektiv als UNI trotz Aufnahmeverfahren, aber nicht wegen Governance sondern wegen Status im System (Frage: ‚Cooling out‘ vs. Extension; Effekte fraglich)
  - Ein wesentliches Ziel des FH-Sektors, Öffnung der Hochschulen für LehrabsolventInnen wurde klar verfehlt (stattdessen Doppelausbildung für BHS-AbsolventInnen)
- **UNI-Sektor: 2002 radikale Reform Richtung institutioneller Autonomie**
  - Problem: unterfinanziert und überfüllt
  - Wesentlicher Vorschlag der autonomen Universitäten: Aufnahmeverfahren zur Reduktion der Studierendenzahlen (oder zusätzliche Mittel)
  - Geordnete Entwicklung des Hochschulzuganges durch Autonomisierung eher erschwert, obwohl im bürokratisierten System auch nicht gelöst
- **Schulwesen: Autonomisierung vs. föderalisierte Bürokratie**
  - Seit zwei Jahrzehnten Forderung und Entwicklungsarbeiten in Richtung schulischer Autonomie, Verbesserung der Leistungen und Prozesse wesentliches Ziel, Ungleichheit untergeordnet
  - Politische Diskurse gleiten ab in Machtkampf Länder gegen Bund

## „Autonomisierungskarawane“








Abbildung 90 Zeitlicher Verlauf der Dezentralisierung/Delegierung von Entscheidungskompetenzen im Pflichtschulbereich auf die Schulebene (EU15 und EWR)






Quelle: EURYDICE 2001, Abb.2, S.10

## Governancefaktoren und Effizienz Empirisch gestützt durch Vergleichsstudien

### Qualität unterstützende Faktoren (JA)

-  - zentrale Prüfungen
-  - zentrale Standards und Kontrolle
-  - Aufmerksamkeit der LehrerInnen für SchülerInnenbewertung
-  - Schulautonomie in Prozess- und Personalfragen
-  - LehrerInneneinfluss auf Lehrmethoden
-  - Einfluss der Eltern
-  - Privatschulen mit staatlicher Finanzierung/Förderung
- (Verwaltung auf mittlerer Ebene)

### Qualität beeinträchtigende Faktoren (NEIN)

-  - Schulautonomie über Budget
-  - LehrerInneneinfluss über Arbeitsausmaß
-  - Einfluss der LehrerInnengewerkschaft

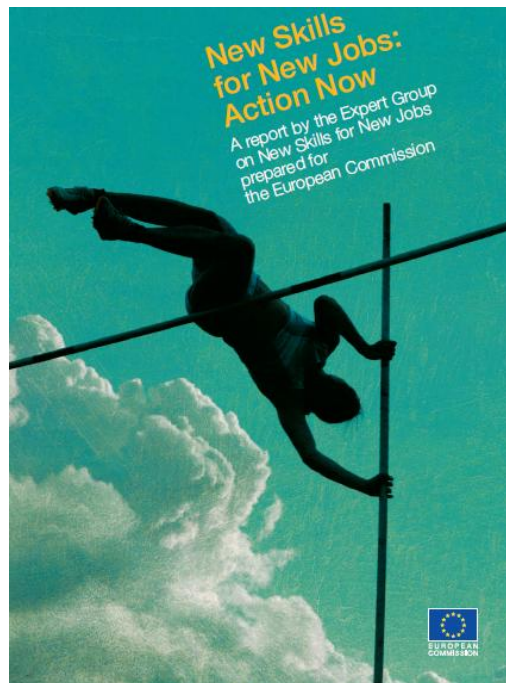
Bishop, J. H. and Wößmann, L. (2001): Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production. Kiel Working Paper No. 1085. <http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2003/53/pdf/kap1085.pdf>

## Steuerung und Ungleichheit Diskurse, Tendenzen, Probleme

- Schulwesen: Qualitätssicherung und Standards
  - Diskussionsfragen: Minimalstandards oder Regelstandards; Konsequenzen oder keine Konsequenzen
  - Großes Projekt im Gange, Richtung Regelstandards ohne Konsequenzen
  - Diskussion spiegelt Übergewicht von Trade-off-Position vs. Komplementarität von Equity und Efficiency
- LLL-Strategie: Chance für Einsatz neuer Steuerung für Bekämpfung von Ungleichheiten
  - Nicht genutzt: in alte bürokratische Bahnen kanalisiert, keine Zielformulierungen, keine Governance-Struktur
  - Eine Strategie nach Modell ‚neuer Steuerung‘ wirft Fragen der demokratischen Legitimierung auf: wer beschließt die Strategie? Wer sorgt für die Umsetzung?  
*Wenn sie in die ‚normalen Bahnen‘ gebracht wird, scheitert sie an den ‚normalen Problemen‘ (Parteienkonkurrenz, Interessenskonflikte, Nicht-Zuständigkeiten, etc.)*
  - Schwache Informationsbasis für Operationalisierung einer Strategie verfügbar

## Schluss

- 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 Asymmetrien zwischen Equity und Efficiency werden die Bedingungen für Equity schwieriger sein
- ...damit stellt sich die Frage nach den Bedingungen. Was sind diese?
  - Wenn man mit C. Hood die Oszillation zwischen den verschiedenen Formen von Governance unterstellt, so sind die Ausgangsbedingungen wichtig
    - In 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 nötigen Rahmenregelungen zu vernachlässigen*
  - Ziele und Umsetzungskontrolle sind zentral 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‘**.



## Should we all be pole vaulters?



## ...Epilog

- Im Rahmen der ‚neuen Steuerung‘ kann man häufig/meistens sagen, was im Sinne des vorhandenen Wissens sinnvoll im Sinne bestimmter Ziele getan werden könnte/sollte...
- ...aber  
**es wird nicht getan...**
- ...und  
**auch ‚das beste verfügbare Wissen‘ reicht für zwingende Begründungen nicht aus...**
- **...auch deshalb lässt sich die Politik nicht managen**

## The End



## Material

