

Educational Governance

Josef Schrader · Josef Schmid
Karin Amos · Ansgar Thiel *Hrsg.*

Governance von Bildung im Wandel

Interdisziplinäre Zugänge

 Springer VS

Educational Governance

Josef Schrader · Josef Schmid
Karin Amos · Ansgar Thiel *Hrsg.*

Governance von Bildung im Wandel

Interdisziplinäre Zugänge

 Springer VS

Educational Governance

Band 28

Herausgegeben von

H. Altrichter, Linz, Österreich

Th. Brüsemeister, Gießen, Deutschland

U. Clement, Kassel, Deutschland

M. Heinrich, Hannover, Deutschland

R. Langer, Linz, Österreich

K. Maag Merki, Zürich, Schweiz

M. Rürup, Wuppertal, Deutschland

J. Wissinger, Gießen, Deutschland

Herausgegeben von

H. Altrichter
Johannes Kepler Universität
Linz, Österreich

Th. Brüsemeister
Justus-Liebig-Universität
Gießen, Deutschland

U. Clement
Universität Kassel
Kassel, Deutschland

M. Heinrich
Leibniz Universität
Hannover, Deutschland

R. Langer
Johannes Kepler Universität
Linz, Österreich

K. Maag Merki
Universität Zürich
Zürich, Schweiz

M. Rürup
Bergische Universität Wuppertal
Wuppertal, Deutschland

J. Wissinger
Justus-Liebig-Universität
Gießen, Deutschland

Weitere Bände in dieser Reihe
<http://www.springer.com/series/12179>

Josef Schrader · Josef Schmid
Karin Amos · Ansgar Thiel
(Hrsg.)

Governance von Bildung im Wandel

Interdisziplinäre Zugänge

Herausgeber

Josef Schrader
Deutsches Institut für
Erwachsenenbildung
Bonn
Deutschland

Josef Schmid
Karin Amos
Ansgar Thiel

Universität Tübingen
Tübingen
Deutschland

Educational Governance

ISBN 978-3-658-07269-8

DOI 10.1007/978-3-658-07270-4

ISBN 978-3-658-07270-4 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Stefanie Laux, Stefanie Loyal

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
(www.springer.com)

Vorwort

Governance von Bildung im Wandel. Interdisziplinäre Zugänge zu einem entwickelten Forschungsfeld

Über Bildung wird seit zwei Jahrzehnten mit großer, wenn auch national unterschiedlicher Intensität und Kontinuität diskutiert. Dies geschieht teils im Modus der Klage, teils im Modus des Appells. Für Ersteres stehen TIMSS, PISA und PIAAC, für Letzteres Bologna und Lissabon. Befunde aus international-vergleichenden Large-Scale-Assessments zu den Kompetenzen von Jugendlichen und Erwachsenen haben in vielen Staaten Diskrepanzen zwischen Ansprüchen und Realitäten der Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen aufgezeigt. Diese Diskrepanzen wurden zumeist mithilfe sogenannter *league tables* aufgezeigt, die methodisch zwar in vielerlei Hinsicht fragwürdig sind, für die Beförderung öffentlicher Debatten aber gleichwohl äußerst wirksam. Schließlich machen die Bologna-Reformen sowie die Lissabon-Strategie die Folgen von Europäisierungsprozessen sichtbar, die z. B. in Deutschland das Hochschulsystem in wenigen Jahren in historisch ungewohnt durchgreifender Weise verändert haben.

Damit sind unterschiedliche Beweg- und Hintergründe der aktuellen Reformdebatte skizziert, die nicht zuletzt durch neue Akteure jenseits des Nationalstaates entscheidend geprägt wird. Weniger beachtet wird zumeist ein dritter Impuls, der auf die Reform wohlfahrtsstaatlicher Politik zurückgeht, die seit den 1980er Jahren international, in Deutschland seit den 1990er Jahren unter dem Stichwort eines New Public Management realisiert wird. Der Begriff verweist auf eine Reform öffentlicher Verwaltung, die an betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien wie Kunden- und Qualitätsorientierung, flachen Hierarchien, Zielvereinbarungen und Benchmarking orientiert ist. Diese Debatte hat nach und nach auch den Bildungsbereich erreicht.

Diese drei, auf den ersten Blick voneinander unabhängigen Entwicklungen, die aber gemeinsam auf tiefergehende gesellschaftliche Transformationsprozesse ver-

weisen, haben Bildung in den Fokus der Diskussion um Perspektiven wohlfahrtsstaatlicher Politik gerückt. Damit ist der Ausgangspunkt des Promotionskollegs „International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat“ benannt, das von der Hans-Böckler-Stiftung seit 2009 an der Universität Tübingen gefördert wird. In dem Tübinger Kolleg arbeiten Politikwissenschaftler/innen, Soziolog/inn/en und Erziehungswissenschaftler/inn/en zusammen. Wir reagieren damit auf die Beobachtung, dass Bildung an Aufmerksamkeit auch in sozialpolitischen Debatten gewinnt. Daher suchen wir den Dialog mit nationalen und internationalen Kolleginnen und Kollegen aus unterschiedlichen Disziplinen, die sich mit Bildungsfragen im Rahmen wohlfahrtsstaatlicher Reformprozesse beschäftigen.

Dieser Dialog findet u. a. auf jährlichen Tagungen statt. Inzwischen hat das Promotionskolleg vier Jahrestagungen durchgeführt. Die erste Tagung im Herbst 2010 widmete sich den „Welten der Bildung“¹ und stellte die Frage ins Zentrum, inwieweit traditionelle und erweiterte Typologien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, die sich für die Analyse von Strukturen und Prozessen von Systemen der sozialen Sicherung (z. B. Gesundheit, Arbeit, Ruhestand) als produktiv erwiesen haben, auch auf die vergleichende Bildungsforschung angewendet werden können. Damit stand auch das Verhältnis von Sozial- und Bildungspolitik zur Diskussion. Die zweite Tagung zum Jahresende 2011 widmete sich unter dem Titel „Kultur – Ökonomie – Globalisierung“² den Einflüssen auf nationale Bildungspolitiken, die Globalisierungsprozesse einerseits und (nationale) politische Kulturen andererseits ausüben. Die dritte Tagung im Jahr 2012 schließlich richtete die Aufmerksamkeit auf Prozesse der Europäisierung.³ Am Beispiel der Bologna- und der Lissabon-Strategie lässt sich ablesen, dass hier ein eigenes, inzwischen durchaus prioritäres europäisches Politikfeld entstanden ist, das einen wichtigen Strang politikwissenschaftlicher Forschung befördert hat. Empirisch verlaufen Europäisierungsprozesse zwischen Divergenz und Konvergenz bei der Übernahme und in-

¹ Vgl. den Tagungsband Schmid, J./Amos, K./Schrader, J./Thiel, A. (Hrsg.) (2011): *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen*. Baden-Baden: Nomos.

² Vgl. den Tagungsband Amos, K./Schmid, J./Schrader, J./Thiel, A. (Hrsg.) (2012): *Kultur – Ökonomie – Globalisierung. Eine Erkundung von Rekalibrierungsprozessen in der Bildungspolitik*. Baden-Baden: Nomos.

³ Vgl. den Tagungsband Amos, K./Schmid, J./Schrader, J./Thiel, A. (Hrsg.) (2013): *Europäischer Bildungsraum. Europäisierungsprozesse in Bildungspolitik und Bildungspraxis*. Baden-Baden: Nomos.

stitutionellen Ausgestaltung politischer Konzepte und dem Grad ihrer Anwendung. Zeit, so ein Ergebnis dieser Tagung, wirkt sich konvergenzfördernd aus.

Die vierte Jahrestagung wandte sich der Governance-Debatte zu. In jüngerer Zeit sind tiefgreifende Veränderungen der institutionellen Regelungsstrukturen aller europäischen Bildungssysteme zu beobachten. Dabei geht es sowohl um *governance in education* als auch um *governance of education*. In vielen Staaten wurden Bildungsstandards und Evaluations- und Beobachtungsverfahren eingeführt, um die Leistungsfähigkeit und Effizienz von Bildungssystemen zu erhöhen, indem sie sichtbar gemacht und damit zum Gegenstand öffentlicher Debatten werden. Zunehmend geraten dabei neben der nationalstaatlichen Ebene, die nach wie vor eine zentrale Rolle spielt, auch nicht-staatliche und internationale Akteure in den Blick, die bildungspolitische Maßnahmen initiieren, koordinieren und teilweise auch implementieren. Die Begrifflichkeit der Educational Governance reagiert auf die zunehmende Aufmerksamkeit für Bildungsfragen und die wachsenden Aktivitäten der Einflussnahme.

Der hier vorgelegte Band basiert auf den Beiträgen der vierten Tagung des Tübinger Promotionskollegs, die am 21. und 22. November 2013 in Tübingen stattfand. Ziel der Veranstaltung und des Bandes ist es (gewesen), den skizzierten Wandel von Governance angemessen zu beschreiben, (national und sektoral) unterschiedliche Prozesse und Wirkungen der Governance-Modi zu identifizieren sowie die theoretischen Grundlagen und Analyseinstrumente kritisch zu hinterfragen und fortzuentwickeln.

Wie die vorangehenden Tagungen war auch die vierte Tagung geprägt von dem Wunsch, den bereits beobachtbaren bzw. zu erwartenden Beitrag unterschiedlicher Disziplinen und Konzepte zu Governance-Themen zu erkunden. Wie bei den Tagungen zuvor haben uns die Stipendiat/inn/en und Hilfskräfte tatkräftig nicht nur organisatorisch unterstützt, sondern auch wissenschaftlich durch Fach- und Diskussionsbeiträge.⁴ Dies zeigt sich u. a. in erfolgreich abgeschlossenen Dissertationen wie auch in Beiträgen der Doktorandinnen und Doktoranden zu den bisherigen Sammelbänden. Nachdem das Kolleg durch die Hans-Böckler-Stiftung nun eine Verlängerung erfahren hat, wird die nächste Tagung mit neuem Schwung in Angriff genommen. Allen gilt dafür unser Dank!

Tübingen, im September 2014

Karin Amos
Josef Schmid
Josef Schrader
Ansgar Thiel

⁴ Besonderer Dank gilt außerdem Herrn Lennart Will und Frau Christiane Barth für ihre Lektoratsarbeit.

Inhaltsverzeichnis

Teil I Einleitung

Governance im Bildungsbereich – Erträge, Desiderate und Potenziale der Forschung	3
Karin Amos, Josef Schmid, Josef Schrader und Ansgar Thiel	

Teil II Governance-Forschung: Leistungen, Grenzen, Differenzierungen

Theory and Evidence on Governance: Conceptual and Empirical Strategies of Research on Governance in Education	25
Herbert Altrichter	

Educational Governance und Theoriebildung	45
Roman Langer	

Legitimation neuer Steuerung: Eine neo-institutionalistische Erweiterung der Governance-Perspektive auf Schule und Bildungsarbeit	65
Doris Graß	

„Aus Daten Taten folgen lassen.“ Zum Spannungsfeld von Governementalität und Educational Governance	95
Niels Spilker	

**Teil III Empirische und historische Beiträge zur
Governance-Forschung**

Testdatenbasierte Schul- und Unterrichtsentwicklung. Analyse von Handlungsmustern bei der Rezeption und Nutzung von Vergleichsarbeitsdaten	119
Carolin Ramsteck und Uwe Maier	
Dezentralisierung der Bildung in den westlichen OECD-Staaten: Eine vergleichende Analyse der Ursachen und Formen	145
Claudia Christ und Michael Dobbins	
Reformen der Hochschulsteuerung in Deutschland: Vom Humboldtismus zum „gezähmten Markt“?	175
Michael Dobbins und Christoph Knill	
Ein nationales Interesse an Gelegenheiten des Vergleichens. Wettbewerb, Bildungsstandards und Rechenschaftspflicht als neue alte Formen bildungspolitischer Steuerung	203
Barbara Rothmüller	
Rechtspolitische Hintergründe der Neuen Steuerung im Bildungssystem	227
Ulrich Binder	

Teil I

Einleitung

Governance im Bildungsbereich – Erträge, Desiderate und Potenziale der Forschung

Karin Amos, Josef Schmid, Josef Schrader und Ansgar Thiel

1 Zur Verortung der Governance-Forschung

Gesellschaftliche und politische Transformationsprozesse rücken regelmäßig auch das Bildungssystem in den Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit. Das hat Tradition, wie sich an Beispielen aus der deutschen Geschichte zeigen lässt: Ziele und Inhalte der Preußischen Bildungsreformen sind ohne die Napoleonischen Kriege nicht erklärbar, der Weimarer Schulkompromiss nicht ohne den verlorenen Ersten Weltkrieg und die Bildungsreformen der 1960er und 1970er Jahre nicht ohne den

K. Amos (✉)
Institut für Erziehungswissenschaft, Eberhard Karls Universität,
Münzgasse 26, 72070 Tübingen, Deutschland
E-Mail: karin.amos@uni-tuebingen.de

J. Schmid
WiSo-Fakultät, Eberhard Karls Universität, Nauklerstr. 48,
72074 Tübingen, Deutschland
E-Mail: josef.schmid@uni-tuebingen.de

J. Schrader
Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Heinemannstraße 12–14,
53175 Bonn, Deutschland
E-Mail: josef.schrader@uni-tuebingen.de

A. Thiel
Institut für Sportwissenschaft, Eberhard Karls Universität,
Wilhelmstraße 124, 72074 Tübingen, Deutschland
E-Mail: ansgar.thiel@uni-tuebingen.de

sogenannten Sputnik-Schock. Und auch wenn die aktuelle Reformdebatte vor allem durch die teils als ernüchternd, teils als schockierend interpretierten Befunde großer und international vergleichender Assessment-Studien ausgelöst worden zu sein scheint, so lassen sich ihre Form und ihre Dynamik wohl nicht ohne Rücksicht auf den seit einigen Jahrzehnten beobachtbaren Prozess der Transformation von Industrie- in Wissens- und Informationsgesellschaften interpretieren.

Auch bei einer nur oberflächlichen Betrachtung dieser lediglich beispielhaft ausgewählten Reformetappen in Deutschland lassen sich bereits Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Reaktion auf gesellschaftliche und politische Veränderungsprozesse erkennen. Gemeinsam ist allen Beispielen zunächst, dass die Reformen von einem teils auch in der Wissenschaft heftig geführten Streit über wünschenswerte Ziele begleitet wurden. So bewegte sich der Streit um die Preußischen Reformen zwischen Humboldt'schem Gleichheitsversprechen und konservativen Standesinteressen. Der Weimarer Schulkompromiss war u. a. geprägt vom Streit um den Einfluss von Staat und Kirche auf das öffentliche (Volks-)Schulwesen. Mit den Bildungsreformen der 1960er Jahre verfolgten die einen das Ziel gesteigerter ökonomischer Produktivität, die anderen drängten auf individuelle und gesellschaftliche Emanzipation. Und die aktuellen Debatten werden begleitet vom Streit um die Bildungs- oder Kompetenzorientierung schulischer Bildung.

Auffälliger und für die Governance-Thematik beachtenswerter sind allerdings weniger die Differenzen in den Zielen und Begründungen von Bildungsreformen als vielmehr die konkreten Reformmaßnahmen und ihre Einbettung in sozialen Wandel, ökonomische Entwicklungen sowie Eigendynamiken des Bildungssystems. Bei den Bildungsreformen des 19. und des beginnenden 20. Jahrhunderts handelte es sich um primär politisch motivierte und staatlich realisierte Reformen: Bildung sollte einen Beitrag zur Nationalstaatsbildung (vgl. Nipperdey 1983) oder zum Abbau von Standesprivilegien leisten. Auf den ersten Blick erscheinen die Preußischen Reformen als Ausdruck einer von der politischen Führung initiierten „Antirevolution“ gegen die französischen bzw. Napoleonischen Umwälzungen und ihre Folgen, die auf einen National- oder gar „Kulturstaat“ zielten. Die historische Forschung hat diese Reformen jedoch vor allem als „vorbildliche Leistung einer zeitgemäß denkenden und handelnden Verwaltung“ (Wehler 1987, S. 397) verklärt. Aber ganz unabhängig von der Beurteilung staatlicher und administrativer Leistungen wird man diese Reformen nur vor dem Hintergrund längerfristig angelegter sozialer und ökonomischer Veränderungsprozesse angemessen deuten können (vgl. z. B. Roessler 1961).

Blickt man auf die Reglementierungen des Schul- und Bildungswesens in der Weimarer Reichsverfassung, so fallen vor allem die mühsam ausgehandelten parteipolitischen Kompromisse zwischen Sozialdemokratie, Deutscher Demokrati-

scher Partei und Zentrum ins Auge, die u. a. mit der Positionierung zum Versailler Vertrag ausgehandelt wurden. Während die Durchsetzung einer obligatorischen Grundschulpflicht verfassungsrechtlich verankert und damit die schulgeldpflichtigen privaten oder öffentlichen Vorschulen für sozial Privilegierte vornehmlich des Adels und des Besitzbürgertums abgeschafft wurden, konnte die Geschlechtertrennung nicht aufgehoben werden. Zudem blieben Konfessionsschulen weiterhin möglich (und in der Realität vorherrschend), wenn auch mit der Tradition der kirchlichen Schulaufsicht gebrochen wurde. Die Folgejahre führten vor allem die Grenzen koordinierter Reformen in einem föderalen Staat angesichts großer gesellschaftspolitischer Differenzen und parteipolitischen Streits vor Augen, auch angesichts einer oft weiterhin eigenständig agierenden Schulbürokratie (vgl. Winkler 1993, S. 72).

An den Reformen der 1960er Jahre, die in ihrer gleichzeitigen Orientierung an der Steigerung ökonomischer Produktivität (vgl. Picht 1964) und gesellschaftlicher Emanzipation (vgl. Dahrendorf 1965) von Beginn an in einem eigentümlichen, die Reformdynamik jedoch durchaus stützenden Spannungsverhältnis standen, lässt sich schließlich zeigen, dass die Wissenschaft als soziales System und damit gleichsam losgelöst von persönlichen Netzwerken eine zentrale Rolle bei der Begründung, Zielrichtung und Umsetzung der weithin strukturell orientierten Reformen spielte. Dies zeigt sich zum einen an den zahlreichen wissenschaftlichen Expertisen, die vom Deutschen Bildungsrat in Auftrag gegeben wurden, zum anderen an der auf Dauer angelegten Institutionalisierung von Beratungsstrukturen. Dafür hatte bereits der Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen ein Beispiel gegeben. Während die Politik mit dem Deutschen Ausschuss jedoch noch den Expertenrat gebildeter Persönlichkeiten suchte, gilt die Arbeit des Deutschen Bildungsrates vielen Beobachtern im Anschluss an Habermas (1979) als Prototyp einer „technokratischen“ Reform, geprägt von einem Supremat der Wissenschaft über die Politik (vgl. Tenorth 2014).

Ein historischer Rückblick führt zudem vor Augen, dass es für das Verstehen der Ziele und Folgen von Bildungsreformen nicht genügt, die Intentionen handelnder Akteure in den Blick zu nehmen. Die Reichweite und die Grenzen der Preußischen Reformen wurden durch die finanziellen Spielräume, oder besser: die Engpässe eines erschütterten Staatswesens, bestimmt. Für die Umsetzung des Weimarer Schulkompromisses muss vor allem das Zusammenspiel unterschiedlicher Akteursgruppen im Mehrebenensystem Schule mit beachtet werden. Das Ringen von Gymnasial- und Volksschullehrkräften um Einfluss auf den Übergang zwischen den beiden Schulformen ist dafür nur ein Beispiel (vgl. Herlitz et al. 1981, S. 108 ff.). Und die Reformen der 1960er und 1970er Jahre sind ohne den (zeitlich vorgelagerten) Druck auf die Expansion von Bildungsmöglichkeiten, der