

Swiss Journal of Sociology

Vol. 39, Issue 2, July 2013

German and French abstracts on page 429|433

Change and Reforms in Educational Systems and Organizations

Edited by Regula Julia Leemann, Christian Imdorf, Philipp Gonon, and Moritz Rosenmund

Contents

- 177 Introduction to the Special Issue [G] | Regula Julia Leemann, Christian Imdorf, Philipp Gonon, and Moritz Rosenmund

- 187 Change, Reform and Criticism of Public School: an Analytical Discourse [G] | Achim Brosziewski and Christoph Maeder

This programmatic text proposes a concept for a sociological approach to change in schools and to educational reforms. It makes the distinction between self-description of schools and school-descriptions by others and analyzes the terms “change” and “reform” as they have to be reconstructed according to their rhetorical use. Methodologically we suggest applying existing approaches within discourse analysis. The examination of four lines of research yields a fragmented and ambivalent image of schools. The reconstruction of the educational sector in line with the discourse analysis will help to recognize existing positions in their fundamental social belonging and to identify their supports, controversies and contradictions more precisely.

Keywords: Discourse analysis, sociology of education, school, self-description, external description

- 205 The Politics of Educational Change: Governing and School Inspection in England and Scotland [E] | Jenny Ozga, Jacqueline Baxter, John Clarke, Sotiria Grek, and Martin Lawn

This contribution draws on current research on inspection to consider change in education systems through a focus on the role of inspection as a practice of governing. It draws on interdisciplinary resources from political sociology and political science to highlight the political work of governing, in a context of changing governance, where networks of relationships require cooperation and coordination through the constant work of policy actors, including inspectors. We discuss the relationship between changing UK politics and changing inspection practices in England and Scotland to illustrate how inspection may be viewed as a governing practice.

Keywords: Inspection, governing, politics, discourse, narrative

- 225 **How to Organize Compulsory Secondary Education? A Public Policy and its Analysis in Geneva [F]** | Georges Felouzis, Samuel Charmillot, and Barbara Fouquet-Chauprade

This article examines the 2011 reform of compulsory secondary education (orientation cycle) in Geneva. This reform reinforces the channeling of students as early as the end of primary school. The first section outlines the history of this reform and explains the arguments and the positions of the different collective actors (parents' and teachers' associations, politicians). The second section analyzes the effects of the tracking in Geneva by comparing the educational pathways of students in secondary education. Finally, the third section discusses the results and shows that the search for consensus prevailed over the wish for more effectiveness and equity in the compulsory secondary education.

Keywords: School reform, compulsory secondary education, tracking, effectiveness, school inequalities

- 245 **School Effectiveness and the Reframing of Discourses on Social Justice in Education [G]** | Mechtild Gomolla

Coming from the U.S. and the UK, "school effectiveness" is being increasingly used as a guiding principle of comprehensive and lasting educational reforms in German speaking countries as well. In this contribution the thesis will be substantiated, that under the influence of school effectiveness – understood as a scientific paradigm, a policy and a set of specific practices – not only organizational forms of educational regulation or professional ethics in schools have been profoundly transformed; also issues of equality and equity have been reframed in a specific way. Thus the paradigm of school effectiveness contributes to a new social order of public schooling and its clientele since the end of the 20th century.

Keywords: Educational reforms, educational governance, educational inequality, social justice, school effectiveness

- 267 **Persistent School Segregation or Change Toward Inclusive Education? The Impact of the Convention on the Rights of People with Disabilities on Reform Processes in Germany's Bundesländer [G]** | Jonna Milena Blanck, Benjamin Edelstein, and Justin J.W. Powell

The United Nations Convention on the Rights of Disabled People (CRPD), ratified in Germany (2009), mandates the implementation of an inclusive educational system. To achieve the CRPD's goals, Germany must transform its highly segregated, stratified educational system, which is antithetical to inclusive education. Which are the barriers to implementation of inclusive educational reforms? How can they be overcome and what impact has the CRPD had? We compare Schleswig-Holstein, which has a relatively inclusive educational system, with Bavaria, where implementation has stalled and school segregation remains pervasive. A comparison of the impact of the UN-CRPD in these contrasting cases emphasizes its limits and potential facilitating institutional change toward inclusive education.

Keywords: Inclusive education, special schools, institutional change, UN Convention on the Rights of People with Disabilities, Germany

293 The Critique of Reform. The Construction of Persons in Educational Organizations in Transition [G] | Thorsten Peetz, Karin Lohr, and Romy Hilbrich

In this article, we plead for combining systems theoretical approaches to educational organizations with elements of the “sociology of critique” (Boltanski/Thévenot). With examples from selected schools and organizations of continuing education we show how persons within reforming organizations refer to societal principles of justification in order to criticize as well as to justify instruments and consequences of processes of reorganization. We conclude by suggesting directions for a further theoretical integration of systems theory and the pragmatic sociology of critique.

Keywords: Educational reform, systems theory, sociology of critique, educational organizations, person

315 Reformability of the Access to Dual Vocational Training in the Context of Institutional Discrepancies [G] | Mona Granato and Joachim Gerd Ulrich

The dual system of vocational education and training (VET) in Germany is marked by an institutional dilemma. While the decision about their commitment to training is fully left to the companies, there is a general agreement that the economy ought to provide a sufficient number of training places. Applying organizational theories this article examines how business associations dealt with this dilemma. Although they formally supported the claim of young people to training they struggled successfully for a restrictive counting of applicants for VET within the national board of the vocational training system. As a result severe shortfalls in providing training places remained hidden, reforms aiming to widen accessibility were not realized and experts remain skeptical about the chances of such reforms.

Keywords: Agency theory, vocational education and training, corporatism, legitimacy, neo-institutionalism

341 The Fachhochschule (University of Applied Sciences) as Misunderstanding. Reform, Identity, Self-description [G] | Urs Kiener

The creation of the Universities of Applied Sciences in Switzerland is generally held to be a very successful reform. In this article, we analyze how this reform has constituted the Universities of Applied Sciences as a type of higher education institution, and how it has produced the Universities of Applied Sciences organizations. Our theoretical perspective is that of systems theory and discourse theory, and it starts with the premises that reforms should be essentially understood as forms of self-description. We present two frames of self-description and analyze their mutual relations: “equivalent but different” and “market” or “entrepreneurial university” respectively. The first conclusion of our analysis is that these self-descriptions are not able to justify the developments of the Universities of Applied Sciences. The second conclusion underlines the fact that current discussions about the Universities of Applied Sciences are based on misunderstandings about their identity.

Keywords: University of applied sciences, reform, identity, self-description, systems theory

361 Governance of Teaching in Higher Education [G] | Daniel Houben

Although universities are built upon the idea of research and teaching, systematic enquiries about the conditioning factors in higher education as a dependent variable of regulative interactions have long been neglected in educational governance research. Against the background of Bologna-Process's criticism the paper examines the potential of the governance perspective for a critical analysis of higher educational reforms. The article draws on guidelines, organizational conditions and regulatory requirements as well as on considerations of interpretation, justification and socialization to identify the conditioning factors and the behavioral dispositions of the higher educational staff, and also to account for major difficulties of the Bologna-Process.

Keywords: Bologna-Process, higher educational reform, governance, institutionalism, higher education teaching

383 Promotion of Women Between Heterogeneous Logics: the Case of a Postdoc-program in German Excellence Initiative [G] | Grit Petschick, Robert J. Schmidt, and Maria Norkus

New instruments of promotion policy enforce scientific and equality policy requirements on to the training of postdoc researchers in the universities, with the intention of reducing the well-known difficulties of women in this phase. The paper presents a case-study, which analyses the measures to promote women within the junior researcher program of a natural sciences cluster, founded in the German Excellence Initiative. It is shown that these measures sometimes lead to paradoxical consequences for the careers of the women enrolled, due to the constantly changing interplay between the logics of science and equality, and the organizational structures.

Keywords: University, social inequalities, institutional logics, gender, reform

405 Higher Education Between Varieties of Capitalism and International Convergence. A Comparison Among European Countries [G] | Michael Hoelscher

The paper examines to what extent national differences in higher education are related to varieties of capitalism (VoC). Recent results and neo-institutional considerations suggest that global models gain an increasing influence on national higher education and induce processes of convergence. The political discussion deems this convergence economically useful. The VoC-approach, however, suggests that higher education differs cross-nationally due to complementarities between higher education and economic systems. The author documents the existence of such complementarities by analyzing data of the REFLEX-study. A last part discusses possible consequences of current higher educational reforms in the light of these findings.

Keywords: Varieties of capitalism, higher education, Bologna process, graduates, neo-institutionalism

Einführung zum Schwerpunktheft

Regula Julia Leemann*, Christian Imdorf**, Philipp Gonon*** und
Moritz Rosenmund****

1 Zur disziplinären und institutionellen Positionierung von Bildungssoziologie

Themenhefte und Sondernummern wissenschaftlicher Zeitschriften sind zwar übliche, aber deswegen nicht unproblematische Formate der Darstellung wissenschaftlicher Produktion. Anders als «ordentliche» Ausgaben, die von Mal zu Mal den stetig fließenden Strom der Forschung so ins Bild bringen, wie er zu seinen Zeiten gerade fließt, verfolgen Themennummern Absichten und Ziele. Um sie zu erreichen, müssen sie sich – beginnend mit dem *Call for Papers* über die Auswahl aus den eingehenden Beiträgen bis hin zur Präsentation der Auswahl in einem Geleitwort – zwangsläufig an Prinzipien von Selektivität und Engführung orientieren.

Durch die Fokussierung auf einen besonderen Ausschnitt der sozialen Welt erzeugt die Zusammenstellung von mehr oder weniger zufällig zugeflogenen Beiträgen in einem Themenheft auch eine besondere wissenschaftliche Aufmerksamkeit. Das Format Themenheft kann dabei eine Geschlossenheit und Kohärenz suggerieren, die es möglicherweise real nicht gibt. Gleichwohl ist nicht auszuschliessen, dass dadurch ein Forschungsgegenstand neu konstruiert wird, dessen disziplinäre Bearbeitung auch Formen einer Institutionalisierung annehmen kann. Auf einem solchen Hintergrund sind Themenhefte begründungspflichtig und rufen nach Offenlegung der Absichten und Ziele wie auch der Kriterien, an denen sich die Auswahl orientiert.

Im Brennpunkt des vorliegenden Hefts stehen Reformprozesse und institutioneller Wandel von Bildungssystemen und Bildungsorganisationen. Zur Begründung dieser Themenstellung lassen sich verschiedene Argumente anführen:

Zunächst ist von einer nicht ganz unproblematischen Positionierung der Bildungssoziologie innerhalb und ausserhalb der Grenzen des Fachs im deutschsprachigen Raum zu sprechen. Zwar dürften die Zeiten vorbei sein, da eine Soziologie der Bildung und Erziehung, wie verschiedene andere «Bindestrich-Soziologien», mit einer gewissen Herablassung als disziplinäre Richtungen zweiter Ordnung angesehen wurden. Je mehr sich Bildung als ein für die individuelle wie auch sozietale Schichtung

* Pädagogische Hochschule, Fachhochschule Nordwestschweiz, CH-4058 Basel, regula.leemann@fhnw.ch.

** Seminar für Soziologie, Universität Basel, CH-4051 Basel, christian.imdorf@unibas.ch.

*** Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Zürich, CH-8006 Zürich, gonon@ife.uzh.ch.

**** Pädagogische Hochschule Zürich, CH-8090 Zürich, moritz.rosenmund@phzh.ch.

zentraler Wert moderner Gesellschaften etablierte (Bourdieu und Passeron 1973; Heintz 1972) und die relative Eigengesetzlichkeit des Teilsystems differenzierungstheoretisch begründet wurde (Luhmann 2002), desto mehr konnte sie sich vom Ruf einer eher exotischen Spezialisierung befreien. Was ihre Entwicklung – vor allem im deutschsprachigen Raum – jedoch eher behindert hat, ist die (vielerorts auch institutionelle) Subsumption unter eine Erziehungs- oder Bildungswissenschaft. Diese wertet die soziologischen Beiträge zwar in legitimer Weise für ihre Zwecke aus. Der Integration der bildungssoziologischen Zugangsweisen in eine *spezifisch soziologische Theoriebildung* ist dies jedoch bisher eher hinderlich gewesen.

Wenn in diesem Zusammenhang der Begriff der «Vereinnahmung» durch die Erziehungs- und Bildungswissenschaften etwas hoch gegriffen sein mag, dürfte gerade im Kontext der Reformthematik «Kooptation» von Seiten der Bildungspolitik und anderer Interessengruppen eine angemessene Beschreibung des Sachverhalts sein. In der Tat ist davon auszugehen, dass Soziologinnen und Soziologen in vielfältiger Weise in die Planung und Implementation von Bildungsreformen einbezogen sind. Dagegen ist nichts einzuwenden, so lange die Disziplin der kritischen Distanznahme gegenüber Zweck und Prozeduren konkreter Reformvorhaben und gegenüber «wissenschaftsbasierten» Mainstreamdiskursen fähig bleibt. Eine Zielsetzung dieses Schwerpunktheftes ist es deshalb, der Disziplin Raum zu geben für kritische, theorie- und empiriegestützte Reflexionen von Reform und Wandel und deren gesellschaftlichen Ursachen, Bedingungen und Folgen, ohne steuerungsrelevantes Wissen produzieren zu müssen.

Ein weiterer guter Grund, sich wieder einmal konzentriert der Bildungssoziologie zuzuwenden, findet sich in Emile Durkheims Dictum: «Si l'on commence par se demander ainsi quelle doit être l'éducation idéale, abstraction faite de toute condition de temps et de lieu, c'est qu'on admet implicitement qu'un système éducatif n'a rien de réel par lui-même. On n'y voit pas un ensemble de pratiques et d'institutions qui se sont organisées lentement au cours du temps, qui sont solidaires de toutes les autres institutions sociales et qui les expriment, qui, par conséquent, ne peuvent pas plus être changées à volonté que la structure même de la société» (Durkheim 1985: 44 f.).¹

Positiv gewendet lässt sich diese noch defensive Formulierung so verstehen, dass sich Reform und Wandel der Bildungsinstitution nicht losgelöst von auf sie abgestimmten «anderen sozialen Institutionen» und von «Veränderungen der Gesellschaftsstruktur selbst» untersuchen lassen. Oder anders gesagt, bedeutet es, dass Analysen, welche Wandel und Reformen als gegenüber anderen Institutionen und

1 Übersetzung: «Beginnt man sich nämlich zu fragen, welche Erziehung die ideale sein solle, und sieht dabei ab von den Raum- und Zeitbedingungen, so gibt man implizit zu, daß ein System von Erziehung keine Realität aus sich selbst hat. Man sieht in ihr nicht eine Gesamtheit von Praktiken und Institutionen, die sich langsam im Laufe der Zeit herausgebildet haben, die im Einklang sind mit allen anderen sozialen Institutionen, und die sie ausdrücken, die folglich nicht nach Belieben anders geändert werden können als die Struktur der Gesellschaft selbst» (Durkheim 2012: 71).

der Gesellschaftsstruktur isolierte Prozesse behandeln, nicht nur zu kurz greifen, sondern auch die Chance vergeben, Beiträge zu einer umfassenderen Analyse der heutigen Gesellschaft und ihrer Entwicklungsoptionen zu leisten.

Es waren im Wesentlichen diese drei Gesichtspunkte – Klärung der Stellung der Bildungssoziologie im Fach, Reflexion des Verhältnisses zwischen Analyse von und Beteiligung an praktischen Veränderungsprojekten sowie «Einfordern» einer Analyse von Reform und Wandel im Bildungssystem, welche auch die Beziehungen und Verhältnisse von Bildung zu «anderen Institutionen» und der «Gesellschaftsstruktur» mitbedenkt – die im *Call for Papers* zu dieser Themennummer angesprochen waren. Welche Akzentsetzungen finden sich nun in den hier versammelten Beiträgen, die sich auf die eine oder andere Weise als daran anschlussfähig erwiesen haben?

Zunächst einmal machen sie deutlich, dass die Grenzen zwischen institutionellem Wandel und Reform fließend sind. Die gegenwärtigen Veränderungen der Bildungslandschaft lassen sich insgesamt eher als subkutan ablaufender Vorgang verstehen, der sich hin und wieder schlaglichtartig in zweckrational geplanten und implementierten Interventionen manifestiert. Einige Beiträge beziehen sich auf Reformprojekte mit definiertem Auftrag und Zeitrahmen, während andere den *ongoing change* (Etzioni 1969) thematisieren.

Im Hinblick auf die Faktoren, die zu solchen mehr oder weniger geplanten Reformmassnahmen führen, wird sodann deutlich, dass sie in einem Ausmass von aussen induziert sind, welches man sich vor wenigen Jahrzehnten noch kaum hätte vorstellen können. Ob diese Faktoren sehr allgemein als «globale Modelle» oder spezifischer als «Bologna-Reform», als «UN-Behindertenrechtskonvention» oder als «Durchsetzung eines neuen Effizienzdenkens» daherkommen: Eine Mehrheit der Beiträge nimmt ausdrücklich Bezug auf Entwicklungen in der Weltgesellschaft oder zumindest in deren westeuropäischen «Abteilung».

Dabei fällt auf, dass sich die Beiträge auf einem Kontinuum einordnen lassen, welches sich als Spannungsfeld zwischen «Weltkultur und kulturellen Bedeutungswelten» (Schriewer 2007) charakterisieren lässt: Exogene Bedingungen im Sinne von globalen Modellen (Meyer und Ramirez 2005) werden als mächtige weltkulturelle Verursacher und Motoren dargestellt, die Anpassungsdruck erzeugen, Reformprozesse in Gang setzen, aber im Rahmen «lokaler» Verhältnisse, das heisst lokaler Akteurskonstellationen und Relevanzstrukturen, verarbeitet werden. Reformprozesse werden allerdings auch dann aktiviert, wenn keine globalen Modelle in Sicht sind oder sie zumindest bei der Analyse nicht in den Blick genommen werden. Es ist zu vermuten, dass weitere Explorationen von solch emergenten Prozessen einen Beitrag zum besseren Verständnis von Transformationen des Bildungswesens wie auch des sozialen Gefüges ganzer nationalstaatlicher oder subnationaler Kontexte leisten kann.

Interessant ist weiterhin die explizit oder implizit vorgenommene Differenzierung zwischen Reform und Wandel als reale und als symbolische Praxis, als auf

Veränderung situativer Bedingungen der Akteure gerichtetes Handeln und als Diskurs im Sinne von Selbst- und Fremdbeschreibung. Sie macht aufmerksam auf eine mögliche zweifache Herausforderung, mit der soziologische Bildungsforschung in Zukunft vermehrt wird umzugehen lernen müssen. Könnte sie während längerer Zeit Diskrepanzen zwischen Plan (von Reformen) und Wirkung als *unintended consequences* abbuchen, steht sie in einer Zeit, da Formen von lockerer Kopplung oder gänzlichem Auseinanderfallen von Rhetorik und handfester Wirklichkeit zentrales Ergebnis der soziologischen Analysen sind, zunächst vor dem Problem, ihren Gegenstand als eine Gemengelage von beidem zu verstehen und zu untersuchen. Darüber hinaus und damit zusammenhängend ist sie auch gefordert, ihren Zugang zu dem verwirrenden Doppel- oder Mehrebenencharakter des Gegenstandes «Institutioneller Wandel der Bildung» methodologisch zu klären.

Ein letzter Punkt, der hier erwähnt zu werden verdient, ist der deutlich zu Tage tretende bildungssoziologische Fokus auf die Pflichtschul- und Hochschulbildung unter Ausblendung gegenseitiger Interdependenzen dieser beiden Bildungsbereiche. Auch die Auswahl der Beiträge dieses Themenhefts widerspiegelt diese thematische Engführung sowie die sich wenig aufeinander beziehenden Teildiskurse der Disziplin. Der Forschungsgegenstand der vorschulischen Bildung fehlt gänzlich, und Analysen der Berufsbildung sowie der Weiterbildung sind weiterhin minoritär. Dies überrascht nicht nur in Anbetracht der gängig gewordenen *lifelong learning*-Rhetorik, sondern auch der beträchtlichen Reformdynamik, welche diese Bereiche gegenwärtig kennzeichnet – gerade auch vor dem Hintergrund des Umstandes, dass in Bezug auf diese Bildungsbereiche mächtige Impulse von der supranationalen Ebene zu verzeichnen sind.

2 Übersicht über die Beiträge

Im vorliegenden Band sind elf Beiträge versammelt, welche sich entlang der oben aufgeführten analytischen Dimensionen – Wandel oder/und Reform, exogene Faktoren und deren endogene Verarbeitung, gesellschaftliche Ursachen (auch mit Bezug zu anderen Teilsystemen), Antriebskräfte und Folgen von Reform und Wandel, Diskurs- versus Handlungsebene sowie Bildungsbereich (Pflichtschulbereich, Hochschulbereich, Berufsbildung, Weiterbildung) – verorten lassen.

Achim Brosziewski und Christoph Maeder versuchen in ihrem Beitrag *Wandel, Reform und Kritik der Volksschule: ein diskursanalytischer Zugang*, Wandel und Reform auf der einen Seite und die Kritik daran auf der anderen in einem einheitlichen theoretischen Rahmen zu konzeptualisieren. Sie stellen dabei Selbstbeschreibungen des Bildungssystems im Medium schriftlicher Kommunikation und Fremdbeschreibungen im Medium (politischer) Öffentlichkeit einander gegenüber. In forschungsprogrammatischer Absicht schlagen sie vor, die daraus resultierenden

systeminternen und -externen Teildiskurse diskursanalytisch zu rekonstruieren. Im Sinne von Exemplifikationen für eine entsprechende Strategie sichten sie vorliegende Untersuchungen, darunter eine Analyse der Bildungsberichterstattung in Schweizer Printmedien, Fremdbeschreibungen des Bildungssystems seitens der historischen Bildungsforschung, Arbeiten zum pädagogischen Subjekt sowie Analysen von Schulreformdiskursen. Im Ergebnis diagnostizieren die Verfasser eine Vertiefung der Spaltung des Schuldiskurses in eine «öffentliche» und eine «private» diskursive Formation und für beide eine zunehmende interne Fragmentierung, was – so ihre These – zu einem zunehmend polyphonen und unübersichtlichen Gemenge von Fremd- und Selbstbeschreibungen führe.

Der Beitrag von Jenny Ozga, Jacqueline Baxter, John Clarke, Sotiria Grek und Martin Lawn steht im weiteren Zusammenhang einer Studie zum Wandel der Schulaufsicht in Schweden, Schottland und England. Der vorliegende Aufsatz, *The Politics of Educational Change: Governing and School Inspection in England and Scotland*, fokussiert auf die Interdependenz zwischen der politischen und ideologischen Programmatik nationaler Entwicklung einerseits und deren Artikulation in den Evaluationspraktiken auf der lokalen (Schul-)Ebene in Schottland und England anderseits. Die grundlegende These der Arbeit lautet dahin gehend, dass Schulaufsicht nicht in einem engen Sinn als Kontrolle und Steuerung von Bildungssystemen zum Zwecke ihrer Optimierung zu verstehen ist, sondern als politische Praxis, in der sich Konzeptionen nationaler Entwicklung sowohl manifestieren als auch materialisieren. Inspektorate und Inspektoren werden dabei als Teile eines institutionellen Arrangements zur Umsetzung solcher gesellschaftlicher Entwicklungsprojekte im Bereich der Bildung verstanden.

Georges Felouzis, Samuel Charmillot und Barbara Fouquet-Chauprade untersuchen im Beitrag *Comment organiser l'enseignement secondaire obligatoire? Une politique publique et son analyse dans le canton de Genève* die Entstehungsgeschichte sowie antizipierbare Folgen einer kürzlichen Reform der Sekundarstufe I im Kanton Genf. In einem ersten Teil werden die demokratische Entstehungsgeschichte der Reform und die vorgebrachten Begründungen der involvierten Akteure (Elternvertreter, Lehrerverbände, Politiker) aufgezeigt. Im zweiten Teil analysieren die Autoren rechnerisch mit einem quasi-experimentellen Design erwartbare Auswirkungen der durch die Reform gestärkten hierarchischen Schulzüge auf individuelle Schulleistungen und Bildungskarrieren, unter besonderer Berücksichtigung der Herstellung sozialer Ungleichheit durch die Schule. Die Ergebnisse veranschaulichen, wie im Kanton Genf die Suche nach einem politischen Konsens bei der Gestaltung der Sekundarstufe I für den Ausgang der Reform entscheidender war als sozialwissenschaftliche Erkenntnisse darüber, wie sich Effizienz und Gerechtigkeit der obligatorischen Sekundarstufe steigern liessen.

Mechthild Gomolla analysiert im Beitrag *Schuleffektivität und die Verschiebung von Gerechtigkeitsdiskursen im Bildungsbereich* anhand einer Literaturstudie einerseits

die gesellschaftlichen Hintergründe, Voraussetzungen und historischen Entwicklungen wie auch die Antriebskräfte der in den letzten Jahrzehnten institutionalisierten Erwartungen für den Pflichtschulbereich an «Schuleffektivität» und «Schulentwicklung» (school effectiveness, school improvement). Andererseits formuliert die Autorin Hypothesen zu den Folgen für den gesellschafts- und bildungspolitischen Diskurs um Gerechtigkeit und Gleichheit. Ihre grundlegende These ist, dass in den davon betroffenen westlichen Wohlfahrtsstaaten sich eine neue soziale Ordnung von Schule und ihrer Klientel ausformt, welche Aspekte gesellschaftlicher Kohäsion wie Solidarität und Gerechtigkeit aushöhlt, Ungleichheiten tabuisiert und Schule entpolitisiert.

Jonna Milena Blanck, Benjamin Edelstein und Justin J.W. Powell befassen sich mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, welche ein inklusives Bildungssystem und deshalb grundlegende Reformen einfordert. Die Autoren formulieren in ihrem Beitrag *Persistente schulische Segregation oder Wandel zur inklusiven Bildung? Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für Reformprozesse in den deutschen Bundesländern* theoriegeleitet Hypothesen zu den institutionellen Voraussetzungen einer Umsetzung dieser global formulierten Erwartungen. Konkret stellen sie dar, welche Faktoren auf Bundesebene sowie Bundesländerebene eine entsprechende Reform behindern beziehungsweise unterstützen, und überprüfen dies empirisch aufgrund von zwei Bundesländern, welche sich in der Inklusionsfrage durch unterschiedliche historische Entwicklungen unterscheiden. Theoretisch-konzeptionell stützen sie sich dafür auf vier mögliche – utilitaristische, funktionale, machtbasierte, legitimatorische – Mechanismen ab, welche sowohl Beharrung wie auch (pfadabhängigen) Wandel indizieren können.

Thorsten Peetz, Karin Lohr und Romy Hilbrich zeigen in ihrem Beitrag *Die Kritik der Reform. Zur Konstruktion von Personen in Bildungsorganisationen im Umbruch*, wie systemtheoretische Überlegungen zu Bildungsorganisationen mit Theorieelementen einer «Soziologie der Kritik» (im Anschluss an Boltanski und Thévenot 1991) fruchtbar verbunden werden können. Der Personenbegriff dient als Scharnier zwischen System- und Rechtfertigungstheorie, um soziales Handeln und Bewerten in Bildungsinstitutionen aus den Perspektiven beider Theorietraditionen komplementär verstehbar zu machen. Am Beispiel ausgewählter Schulen und Organisationen der Weiterbildung zeigen die Autoren exemplarisch, wie sich Personen in sich reformierenden Organisationen auf gesellschaftliche Rechtfertigungsordnungen beziehen, um die Reorganisation von Bildungsorganisationen zu kritisieren, aber auch zu rechtfertigen. Die Autoren vertreten die These, die Verknüpfung von systemtheoretischen und pragmatischen Analysen ermögliche, die bislang in der Systemtheorie nur unzulänglich analysierte Rolle von Personen in sozialen Systemen genauer zu fassen. Im Gegenzug hilft die Verknüpfung der pragmatischen Soziologie, den systemischen Kontext von Situationen besser zu berücksichtigen.

Mona Granato und Joachim Gerd Ulrich beziehen sich in ihren Ausführungen auf *Die Reformierbarkeit des Zugangs in duale Berufsausbildung im Spannungsfeld institutioneller Widersprüche* in der Bundesrepublik Deutschland. Sie thematisieren hierbei den Widerspruch, dass die Berufsbildung einen gesellschaftlichen Bildungsauftrag wahrnimmt, allerdings nur bedingt in der Lage oder bereit ist, genügend Lehrstellenangebote auch bereitzustellen, da Betriebe autonom und nach betriebswirtschaftlichen Kriterien entscheiden, wie stark sie sich in der Berufsbildung beteiligen. Im Beitrag fragen sie nach dem Umgang von Wirtschaftsverbänden mit diesem Dilemma und zeigen, dass diese – ganz im Sinne des Neo-Institutionalismus – «Legitimitätsfassaden» aufstellen, um solche institutionellen Widersprüche zu bearbeiten. Mit dem Hinweis auf fehlende Ausbildungsreife der Jugendlichen werden ausgebliebene Reformen hinsichtlich der Integration in die reguläre Berufsbildung und in den Arbeitsmarkt gerechtfertigt. Empirisch stützen sich die Autoren auf verschiedene Dokumente sowie eine Expertenbefragung.

Urs Kiener untersucht in seinem Beitrag *Die Fachhochschule als Missverständnis. Reform, Identität, Selbstbeschreibung* die als erfolgreich geltende Schaffung und Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen in den 1990er Jahren. Konkret interessiert, wie diese Reform im Kontext ihrer unklaren Abgrenzung zu den universitären Hochschulen den Hochschultypus «Fachhochschule» und die einzelnen Fachhochschulen konstituieren konnte. Die Reform wird dabei unter dem Aspekt ihrer Darstellung betrachtet und aus system- und diskurstheoretischen Perspektiven als Selbstbeschreibungen verstanden, die das, was reformiert worden ist, sichtbar machen. Auf Basis von Reformtexten und bestehenden Deskriptionen und Analysen der Hochschulforschung untersucht der Autor die zwei Selbstbeschreibungsrahmen «gleichwertig, aber andersartig» sowie «Markt» bzw. «unternehmerische Hochschule» in ihrer Beziehung zueinander. Er vertritt die These, dass die Fachbereiche zunehmend wichtig werden für die Identitätssicherung der Fachhochschulen, da ihr Bestandserhalt und ihre Entwicklung mit den rekonstruierten Selbstbeschreibungs-Rahmen auf Dauer nicht mehr gewährleistet ist.

Daniel Houben fokussiert die Folgen der organisatorischen Anpassungen in der Hochschullehre an die durch den Bologna-Prozess (und den parallel dazu eingeleiteten Lissabon-Prozess) transportierten Leitideen wie Marktförmigkeit und Effizienz. Es handelt sich bei seinem Beitrag *Governance der Hochschullehre* um einen theoretischen Versuch, die Bedingungsfaktoren von Hochschullehre zu erfassen, um die (nicht intendierten) Folgen von Bologna analysieren zu können und die in der Organisation selbst weit verbreitete Kritik an Bologna inhaltlich zugänglich zu machen. Dazu stützt er sich auf eine institutionentheoretisch erweiterte Governanceperspektive (akteurzentrierten Institutionalismus), um anhand von empirischen Studien zu analysieren, in welche Rationalitätskriterien und Durchsetzungsmittel die neue europäische Leistungsideologie übersetzt wurde, nicht zuletzt mit dem

Ziel, auf Problemstellungen und Fehlentwicklungen in kritischer Absicht hinweisen zu können.

Mit weiteren die Hochschule betreffenden und von aussen und transnational angestossenen Entwicklungsanforderungen befassen sich Grit Petschick, Robert J. Schmidt und Maria Norkus. Die Autoren des Beitrages *Frauenförderung zwischen heterogenen Logiken: der Fall eines Nachwuchsförderprogramms in der deutschen Exzellenzinitiative* zeichnen nach, wie die Organisation Hochschule, beziehungsweise im konkreten Fall ein sogenanntes Exzellenzcluster, mit den Umwelthanforderungen, Drittmittel zu generieren, die wissenschaftliche Exzellenz zu steigern und gleichzeitig Gleichstellungsanliegen gerecht zu werden, konkret umzugehen versucht. Die detaillierte Analyse der endogenen Prozesse in der Umsetzung zwischen (sich wandelnden) institutionellen Anforderungen und (sich wandelnden) organisatorischen Rahmenbedingungen ermöglicht zu verstehen, wie es zu den nicht intendierten Folgen bezüglich «Frauenförderung» gekommen ist.

Michael Hoelscher überprüft in seinem Beitrag *Hochschullehre zwischen Spielarten des Kapitalismus und internationaler Konvergenz. Ein Vergleich europäischer Staaten* die These, inwiefern verschiedene Ausgestaltungen der Hochschule und der Hochschulreform aufgrund der im *varieties of capitalism*-Ansatz unterstellten Komplementarität von Wirtschaftssystem und Hochschule für Lehre und Bildung ausschlaggebend sind. Die Vorstellung, dass sich in den liberalen Marktökonomien (LME) die Akteure über den Markt koordinieren, währenddessen in den koordinierten Marktökonomien (CME) strategische Allianzen kollektiver Akteure eine entscheidende Rolle spielen, wirke sich, so die These, bis in die Lehrformen und Bildungsziele der jeweiligen Hochschulen aus, indem im ersteren Falle eher generelle Kompetenzen vermittelt und im zweiten ein engerer Bezug zur beruflichen Bildung und zur Wirtschaft hergestellt werde. Der Autor bezieht sich hierbei auf Daten, die im Rahmen einer international angelegten Befragung (REFLEX-Studie) erhoben wurden.

Überblicken wir die Vielfalt der in diesem Schwerpunktheft aufgenommenen Beiträge, so können wir für die bildungssoziologische Herangehensweise eine Vielzahl an Theorie- und Empiriebezügen festmachen. Systemtheorie, Konventionensoziologie, Akteurzentrierter Institutionalismus und vor allem Neo-Institutionalismus sind Referenzen, auf welche die Autorinnen und Autoren je nach Beitrag verweisen, allerdings nicht immer in einem systematischen Sinne, sondern oftmals eher als heuristische Instrumentarien, die geeignet erscheinen für die Entfaltung einer Argumentation oder aber als Leitlinien für eine empirische Erhebung und Überprüfung. Dies scheint uns nicht untypisch zu sein für eine Teildisziplin, die bisher eine in theoretischer Sicht eher eng geführte Forschungstradition gepflegt hat (Fokus auf individuelles Entscheidungsverhalten). Wir hoffen in diesem Sinne, dass diese Sondernummer dazu beiträgt, die Perspektive eines Ausbaus solcher Fragestellungen und der thematischen Fokussierung auf das Bildungssystem zu stärken.

3 Literaturverzeichnis

- Boltanski, Luc und Laurent Thévenot. 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Bourdieu, Pierre und Jean-Claude Passeron. 1973. *La reproduction: éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Edition du Minuit.
- Durkheim, Emile. 1985 [1922]. *Education et sociologie*. Paris: Quadrige / Presses Universitaires de France.
- Durkheim, Emile. 2012. Erziehung, ihre Natur und ihre Rolle. S. 69–83 in *Handbuch Bildungssoziologie*, hrsg. von Ullrich Bauer, Uwe H. Bittlingmayer und Albert Scherr. Wiesbaden: Springer VS.
- Etzioni, Amitai. 1969. Elemente einer Makrosoziologie. S. 147–176 in *Theorien des sozialen Wandels*, hrsg. von Wolfgang Zapf. Köln/Berlin: Kiepenheuer und Witsch.
- Heintz, Peter. 1972. *A Macrosociological Theory of Societal Systems: with Special Reference to the International System*. Bern: Huber.
- Luhmann, Niklas. 2002. *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Meyer, John W. und Francisco O. Ramirez. 2005. Die globale Institutionalisierung der Bildung. S. 212–234 in *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*, hrsg. von John W. Meyer. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schriewer, Jürgen. 2007. *Weltkultur und kulturelle Bedeutungswelten: Zur Globalisierung von Bildungskursen (Eigene und fremde Welten)*. Band 2. Campus: Frankfurt am Main.



Brian Kleiner, Isabelle Renschler, Boris Wernli, Peter Farago, Dominique Joye (eds)

Understanding Research Infrastructures in the Social Sciences

228 pages

SFr. 38.—/Euro 29.—

This volume brings social science research infrastructures to the foreground and provides a conceptual framework for understanding them. Key common denominators are that they provide public good resources for research, and that they are established to support research for the long-term. Research infrastructures are embedded in research practices and communities, at national and international levels. They enhance the efficiency of the research process as well as fundamental aspects of the scientific method, for example, comparability, replication, and diffusion of knowledge and information.

The contributions within this book demonstrate that research infrastructures are triggering a major paradigm shift in the social sciences, with profound effects on the nature of knowledge production within and across disciplines. Indeed, they are in large part responsible for an invisible revolution

that is affecting research and researchers in fundamental ways. The focus of this book is on charting and clarifying their functions and their impact with the goal of improving our understanding of their underlying mechanisms, their challenges, and their immense potential for advancing science.

Brian Kleiner, head of data and research information services at the Swiss Centre of Expertise in the Social Sciences FORS.

Isabelle Renschler, senior researcher and head of institutional networking and publications at the Swiss Centre of Expertise in the Social Sciences FORS.

Boris Wernli, head of surveys at the Swiss Centre of Expertise in the Social Sciences FORS.

Peter Farago, Director of the Swiss Centre of Expertise in the Social Sciences FORS, and Professor at the University of Lausanne.

Dominique Joye, Professor at the University of Lausanne and senior advisor to FORS.

Wandel, Reform und Kritik der Volksschule: ein diskursanalytischer Zugang

Achim Brosziewski* und Christoph Maeder*

1 Einleitung

Übereinstimmend stellt die Literatur fest, dass die obligatorische Schule im vergangenen Jahrzehnt tiefgreifenden Strukturänderungen unterworfen war. Umstritten ist dabei jedoch, auf welche Umstände der Schulwandel zurückzuführen sei: auf endogene oder auf exogene Prozesse, auf pädagogisch-didaktische Innovationen oder auf gesellschaftlich induzierte Anpassungszwänge? Die Ausdrücke «sozialer Wandel» und «Reformen» umfassen jeweils beide Ebenen und verdecken das Zurechnungsproblem eher als zu seiner Klärung beizutragen. Während «Wandel» sehr allgemein Änderungen bezeichnet und die Zurechnung seiner Ursachen oder Bedingungen weitgehend offen lässt, zielt «Reform» auf die Gestaltbarkeit, wenn nicht gar die Planbarkeit von Änderungen. Die Zurechnung läuft dann in Richtung Politik und öffentliche Meinungsbildung. Auf diesem Gebiet sind «Reform» und «Reformrhetorik» kaum auseinander zu halten (vgl. auch Corsi 1994 sowie Graf und Graf 2008). Davon betroffen ist auch das Geschäft der Schulkritik, die zwischen «ideologischen» und «empirischen» Positionen oszilliert und ihr Zielobjekt weder als ein pädagogisches noch als ein politisches zu fixieren vermag. Da die sozialwissenschaftlichen Ansätze selbst, je nach disziplinärer, theoretischer und methodischer Ausrichtung, in verschiedener Art in Schulreformen und Schulkritiken involviert sind, ist auch von ihren Seiten her bislang keine Konsolidierung in Sicht.

Unser Beitrag schlägt ein Konzept und eine Methodik für einen soziologischen Neuansatz zu den Fragen des schulischen Wandels und der Schulreformen vor. Auf der Theorieebene unterscheiden wir zwischen Selbst- und Fremdbeschreibungen der Schule und bestimmen Öffentlichkeit als die soziale Form, in der schulische Fremdbeschreibungen produziert werden, mit denen sich ihrerseits die schulischen Selbstbeschreibungen arrangieren müssen. «Wandel» (mit seinen offenen Ursachenzurechnungen) und «Reform» (mit ihren Planbarkeitszurechnungen) wären, solch einem Ansatz folgend, von ihrem rhetorischen Gebrauch her zu rekonstruieren. Methodisch können dafür bestehende Ansätze der Diskursanalyse genutzt und ausgearbeitet werden, um die Unterscheidung von Selbst- und Fremdbeschreibungen empirisch fruchtbar zu machen.

* Pädagogische Hochschule Thurgau, CH-8280 Kreuzlingen 2, achim.brosziewski@phtg.ch und christoph.maeder@phtg.ch.

Unser Text wird, nach einer Darlegung der Grundkonzepte von Beschreibung, Öffentlichkeit und Diskurs, anhand bereits vorhandener Studien zu Fremdbeschreibungen der Schule zeigen, wie die Rekonstruktion des Zusammenhangs von Selbst- und Fremdbeschreibungen gelingen kann und welche Art von Erträgen sie verspricht. Zuerst werden die bisherigen Forschungen zur Schweizer Volksschule gesichtet, die in Studien über Schulbeschreibungen in den Printmedien und in Arbeiten der historischen Bildungsforschung zu finden sind. Anschliessend wenden wir uns Diskursanalysen zum pädagogischen Subjekt und zu Schulreformen zu. Die Schlussfolgerung verdichtet die Einsichten zu der These, dass gerade forcierte Versuche der Vereinheitlichung von Schulbeschreibungen zu weiteren Widersprüchlichkeiten führen, die in den Selbstbeschreibungen der Schule und der Lehrprofession aufgefangen und verarbeitet werden müssen.

2 Beschreibungen, Öffentlichkeit, Diskurs

Die Unterscheidung von Selbst- und Fremdbeschreibungen ist bislang fast ausschliesslich in der soziologischen Systemtheorie und hier speziell in ihrer gesellschaftstheoretischen Fassung angewendet worden (Luhmann 1997; Kieserling 2004). Doch finden sich ähnlich gebaute Kontrastierungen auch in zahlreichen anderen Theorien. Mit «ähnlich gebaut» meinen wir nicht, dass die fraglichen Unterscheidungen «dasselbe» bezeichnen würden, denn dann hätte die spezifische Unterscheidung von Selbst- und Fremdbeschreibung keinen Informationswert. Wir markieren hier nur einen Ansatzpunkt für den Vergleich mit bekannten Unterscheidungen und für die Möglichkeit, die empirischen Erträge von Untersuchungen, die mit ihnen arbeiten, aufzunehmen. Eine genauere Prüfung dieser Vergleichbarkeit, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede festhält, bedürfte eigenständiger Ausarbeitungen. Zu denken ist beispielsweise an Theorien, die mit der Unterscheidung von Praxis und Theorie (respektive Praxis und Ideologie) oder mit der Opposition von Kultur und Struktur arbeiten. Empirisch wurde dem Phänomen der Selbstbeschreibung bislang vornehmlich im Feld der Biographieforschung eine hohe Aufmerksamkeit gewidmet (siehe stellvertretend für einen grossen Literaturbestand Hahn 1988).

Der Ausdruck «Beschreibung» verweist zunächst auf die Ebene von Texten, so dass man fragen muss, welche Bedeutung ihm bei einer Analyse sozialer Realitäten jenseits von Lesen, Interpretation und Schreiben überhaupt zukommen kann. Von den zahlreichen Aspekten, die zur Schrift als Medium der Kommunikation aufgeführt werden könnten (vgl. Luhmann 1997, 249–290), ist in unserem Zusammenhang einer hervorzuheben: Schrift ermöglicht die *Adressierung sozialer Systeme*, im Unterschied zu und als Ergänzung von der Adressierung einzelner Personen (Brosziewski 2007). «Die» Schule, als «ein» Zusammenhang und als eine adressierbare Einheit jenseits konkreter Lebenserfahrungen in ihr und mit ihr, bedarf schriftlicher Doku-

mente: Gründungsschriften, Rechtsurkunden, Anmeldeunterlagen, Anstellungsverträge, Listen, Zeugnisse und zahlreiche andere Dokumente, deren Geltung von keiner konkreten Person abhängig sind, sondern die durch organisationseigene *Signaturen* in Kraft gesetzt sind. Für die Organisationen der staatlichen Verwaltung (also auch für Bildungsadministrationen) hat früh schon Max Weber auf ihre «Aktenmässigkeit» hingewiesen, für Wirtschaftsorganisationen ähnlich Werner Sombart (1917, 99–138) mit Verweis auf die Formen ihrer Buchhaltung. Selbstbeschreibungen von Schulen setzen solch elementare Schriftakte voraus. Sie bezeichnen und signieren darüber hinaus aber auch ihre Gesamtheit und ihre Einheit. Dies geschieht, wie bei allen Beschreibungen, notwendig selektiv und kontingent, bleibt immer auch anders möglich, der Kritik ausgesetzt und zur «Innovation» fähig. «Schulprogramme» oder «Leitbilder» wären empirische Fälle solcher Selbstbeschreibungen.

Fremdbeschreibungen der Schule werden hingegen im Medium der Öffentlichkeit produziert. Was immer als Schulreform und Schulkritik auftritt und sich durchsetzen will, ist konstitutiv von diesem Medium abhängig. Die Öffentlichkeit produziert in den Massenmedien, in Buch-, Zeitungs- und anderen Formaten, laufend Beschreibungen «der» Schule, anhand derer sich Konsens und Dissens der Meinungen über «die» Schule, einzelne Schulen und «Schulsysteme» identifizieren und in weitere, gegebenenfalls auch in nichtöffentliche Kommunikationen umsetzen lassen. Die Schwierigkeit der Analyse sozialen Wandels und seiner «Einflüsse» besteht darin, Änderungen im Bereich der öffentlichen Rhetorik von Änderungen auf strukturellen Ebenen (praktischen, organisatorischen, professionellen Ebenen) zu unterscheiden. Ein jüngerer Beispiel liefert die Semantik der «Wissengesellschaft», innerhalb derer man kaum unterscheiden kann, ob tatsächlich eine «neue» Gesellschaft die zu ihr passende Schule sucht oder nicht eher umgekehrt die Schule (hier genauer: die Hochschule) eine zu ihr passende Gesellschaft sucht – vor allem dann, wenn es um die Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen wie Zeit und Geld geht.

Komplementär zur theoretischen Unterscheidung von Selbst- und Fremdbeschreibungen kann die Diskursanalyse zu einer Methodik ausgearbeitet werden, um die Wirkungen dieser Unterscheidung in *beide* Richtungen empirisch einzuholen: von den Fremdbeschreibungen der Schule in der Öffentlichkeit hin zu den Selbstbeschreibungen einzelner Schulen, Akteure und Institutionen; sowie umgekehrt, von den Selbstbeschreibungen hin zu den Formaten der Fremdbeschreibungen und ihren Resonanzbedingungen in der Öffentlichkeit.

Die Begriffe «Diskurs» und «Diskursanalyse» umfassen heterogene wissenschaftliche Anwendungen. Wir grenzen den Begriff des Diskurses durch einen *spezifischen Bezug auf öffentliche Kommunikation* ein. Für öffentliche Kommunikation ist kennzeichnend, dass ihre Adressaten mehr oder weniger unbestimmt sind (Baecker 1996). Öffentliche Kommunikationen sind nicht an konkrete Personen oder Organisationen gerichtet, die man mit Namen und Anschriften nennen könnte. Sie sind vielmehr für ein Publikum bestimmt, dessen Zusammensetzung durch die Selbstselektion

der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfolgt. Begriffsgeschichtlich bestimmt sich Öffentlichkeit aus zwei verschiedenen Kontrastierungen, die den Begriff ambivalent erscheinen lassen und darin auch für unser Thema relevant machen. Wie insbesondere Jürgen Habermas (1990 [1962]) in «Strukturwandel der Öffentlichkeit» zeigte, war das Konzept einer «bürgerlichen» Öffentlichkeit explizit gegen die «Arkanpolitik» der Fürsten, ihrer Berater und höfischen Lobbyisten gesetzt, im Weiteren auch gegen einen klerikal-kirchlichen Dezisionismus in Fragen der Moral. Den Kontrast zur Öffentlichkeit bildete mithin die *Geheimhaltung* von Entscheidungsprozessen von kollektiver, insbesondere von staatlicher und moralischer Relevanz. In diesem Sinne ist Schule heutzutage fraglos eine öffentliche Institution, deren Strukturen wie Curricula und Schulrecht durch Instanzen der öffentlichen Meinungsbildung kontrolliert werden (sollen). Parallel entwickelt sich auch die Kontrastierung von öffentlich und privat (siehe neben Habermas bspw. Bahrdt 1996). Mit «privat» ist eine *Grenze* öffentlicher Kommunikation bezeichnet, vorzugsweise für konfliktreiche Themen (wie z. B. religiöse Einstellungen) oder Themen, deren Beiträge sich aus anderen Gründen nicht durch öffentliche Kommunikation ordnen lassen (wie z. B. Partnerwahl und von ihr ausgehend alle Fragen der Familienbildung und Haushaltsführung). Erziehung ist im Kontrastschema öffentlich/privat auf Seiten des Öffentlichen zu lokalisieren. Dies gilt offenkundig für Schulerziehung, die sogar rechtlich verordnet und in dieser Hinsicht den Privatentscheidungen der Familien entzogen ist. Vermittelt gilt es aber auch für «häusliche» Erziehung, die zwar nicht operativ, dafür aber auf der Ebene der Moral ebenfalls öffentlicher Formierung, Kontrolle und gegebenenfalls Sanktionierung ausgesetzt ist. Erziehung als Vorbereitung auf und Integration in die Gesellschaft kann nicht «privatisiert» werden, höchstens einer Privatheit überantwortet werden, die sich selbst durch (rechtliche und moralische) Normen diszipliniert. Über die beiden verschiedenen Abgrenzungen zu «geheim» und zu «privat» hat der Begriff der öffentlichen Kommunikation vielfältige und untereinander keineswegs konsistente Bedeutungen aufgenommen.¹ Einheitlich bleibt jedoch der Aspekt der unbestimmten Adressierung, die offen lässt, wer mitliest und mithört und sich gegebenenfalls Geltung verschaffen kann.

Diskurse können als *Verdichtungen* von öffentlicher Kommunikation verstanden werden, die sich anhand von Themen strukturieren (siehe zu Themen als Strukturen von Kommunikation Luhmann 1984, 213–216). Niemand kann etwas sagen, schreiben, drucken oder elektronisch übertragen, ohne implizit oder explizit darauf zu rekurrieren, was bereits zu einem Thema gesagt, geschrieben oder übertragen wurde und was künftig zum Thema vermutlich gesagt, geschrieben oder übertragen werden wird. Die Produktions- und Rezeptionssituationen öffentlicher Kommunikation

¹ Dies gilt insbesondere für die Verwendung des Begriffs «Öffentlichkeit» innerhalb der öffentlichen Kommunikation selbst, so beispielsweise im politischen Diskurs zum Verhältnis von Öffentlichkeit und Staat. Die hier vorgeschlagene Bestimmung auf Theorieebene ist von der Ebene der diskursiven Verwendung strikt zu unterscheiden, damit die methodologische Einbettung einer soziologischen Diskursanalyse gelingen kann.

werden durch Bezugnahmen auf vergangene, zeitlich parallele und künftige Beiträge zu einem Thema strukturiert und für praktische Zwecke handhabbar gemacht.

Diskursanalysen beschäftigen sich mit diesen Bezugnahmen, mit den Rekursionen, die die öffentliche Kommunikation strukturieren und in ihr für Wiedererkennbarkeiten, für Redundanzen sorgen. Mit Hilfe der Unterscheidung von Sozialdimension, Sachdimension und Zeitdimension von Sinn (Luhmann 1984, 112–122) lassen sich die fraglichen Redundanzen weiter konkretisieren. In der Sozialdimension geht es darum, die Unbestimmtheit des Adressatenkreises einzuschränken und zu konkretisieren, wer als Zuhörer, Mitleser oder Zuschauer gemeint und gegebenenfalls zu Einstellungsänderungen oder gar zu Handlungen aufgefordert ist. Wir nennen diese Form der Konkretisierung «Adressierung». In der Sachdimension geht es um die Konkretisierung von Gegenständen oder allgemeiner von Gegebenheiten, die im Wechsel der Beiträge als «dieselben» vorausgesetzt werden können, auch und gerade wenn sich die Meinungen über sie unterscheiden. Wir nennen diese Dimension der Konkretisierung «Objektivierung». In der Zeitdimension geht es schliesslich um die Kontinuitäten der Kommunikation selbst, um ihre Möglichkeiten, Fragen und Rückfragen zu platzieren und dafür vorgreifend Antwortmöglichkeiten in Aussicht zu stellen. Wir nennen diese Form der Konkretisierung «Autorisierung», im Anschluss an einen Begriff von Autorität, der nicht auf Befehlsgewalt, sondern auf eine “capacity for reasoned elaboration” abstellt (Luhmann 1997, 274, im Anschluss an Carl J. Friedrich), die nicht in jedem Fall und auch nicht laufend, sondern nur «bei Bedarf» in Anspruch genommen (und erst dabei geprüft) wird. In dieser Sinndimension wird identifiziert, wer für die Fortsetzung der Diskurse überhaupt in Frage kommt, sei es als Autor, als Kritiker oder als Klärungs- und Begründungsinstanz. Zusammengefasst kann programmatisch formuliert werden: *Diskursanalyse untersucht die Einheit von Adressierung, Objektivierung und Autorisierung im Medium öffentlicher Kommunikation.*

Mit diesen weitergehenden Bestimmungen wird eine Form von Diskursanalyse gewonnen, die einerseits das theoretische Konzept von Selbst- und Fremdbeschreibung empiriefähig macht und andererseits den Anschluss an bestehende Studien erlaubt. Damit ist selbstverständlich nicht all das abgedeckt, was bislang in der Geschichte der Diskursanalyse an Ansätzen und Studien entstanden ist. Der Zugriff auf die Bestände bleibt hoch selektiv, weil diese Untersuchung von einer theoretisch bestimmten Fragestellung angeleitet ist, die sich nicht mit allen diskursanalytischen Prämissen abstimmen kann.

Wie sowohl die nationalen Studien zur Medienberichterstattung und zur Institutionengeschichte als auch die internationalen Forschungen zu pädagogischen Diskursen und zu Schulreformen zeigen werden (siehe Abschnitt 3.), ist der Schulkurs in allen drei Dimensionen – in Adressierung, Objektivierung und Autorisierung – als komplex und fragmentiert anzusehen. Die Fremdbeschreibungen der Volksschule sind umstritten, inhaltlich dispers und vielschichtig. Jedes Bemühen, eine

autoritative, anerkennungs- und konsensfähige Schulbeschreibung vorzulegen und ein Publikum für gemeinsame Handlungs- und Gestaltungsanliegen zu formieren, erzeugt Widerspruchs- und Protestpotentiale, die von keiner Stelle aus letztgültig geordnet, gelöst und befriedet werden könnten. Diese Konstellation erklärt die kontinuierliche Begleitung der staatlich organisierten Schulerziehung durch Kritik und Reformimpulse, seit es die obligatorische Schule gibt.

Dieser Befund lässt sich den makrosoziologisch-modernisierungstheoretischen Thesen zum «Ende der grossen Erzählungen» (Lyotard 1986), zur Pluralisierung, Verteilung und Verkleinerung von Autorität in der Wissensgesellschaft (Stehr 1994), zur schwindenden semantischen Bedeutung der Nationalstaatlichkeit (Beck und Sznaider 2006) und zur «Polykontextualität» der modernen Gesellschaft (Fuchs 1992; Luhmann 1997) zuordnen (siehe für die Schule aus konstruktivistischer Perspektive Plake 2010). Die Kennzeichnung der Modernität des Schuldiskurses soll hier keine Wertungen und auch keine Fortschrittsidee implizieren. Zudem wird auch keineswegs eine historische Neuheit von Komplexität, Fragmentierung und Widersprüchlichkeit des Schuldiskurses behauptet. Wir veranschlagen den Beginn der Phänomene in der Ausdifferenzierung der Pflichtschule für alle Bevölkerungskreise. Die These der Modernität des Schuldiskurses besagt lediglich, dass sich keine weitreichenden Geltungen und mit ihr auch keine fraglosen Autoritäten etablieren lassen. Für den Schuldiskurs heisst dies insbesondere, dass die Positionen sich nicht im Hinblick auf einen gemeinsamen Wertekanon (wie zum Beispiel Gleichheit, Freiheit und Gerechtigkeit) vereinheitlichen lassen. Aufgrund der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft ist vielmehr anzunehmen, dass die Diskurspositionen unterschiedliche Anlehnungskontexte in verschiedenen Funktionssystemen (Wirtschaft, Politik, Wissenschaft) suchen. Wird einer dieser Kontexte dominant zur Vereinheitlichung herangezogen – wie es aktuell im ökonomistischen Diskurs der leistungsvermessenden «Systembeobachtung» geschieht –, dann ist im Feld schulischer und professioneller Selbstbeschreibungen mit neuen Verwerfungen zu rechnen. Derartige Zusammenhänge zwischen Vereinheitlichungsbestrebungen und Widerspruchseffekten sollen nachfolgend anhand bestehender Studien über Schulbeschreibungen nachgezeichnet werden. Angesichts des Forschungsstandes kann es sich noch nicht um Beweise oder Belege im strengen Sinne handeln. Es geht vornehmlich um Plausibilisierungen, um die Ertragschancen weitergehender Ausarbeitungen des vorgeschlagenen Programms anzuzeigen. Vorweg ist anzumerken, dass die Diskursanalyse als Mittel der empirischen Sozialforschung ein relativ junges, noch nicht vollständig konsolidiertes Forschungsgebiet darstellt (siehe dazu Angermüller 2001; Höhne 2001; Fegter und Langer 2008). Dies gilt in besonderem Masse für das Feld von Bildung, Erziehung und Schule (vgl. Wrana 2006; Langer 2008; für eine etwas breitere Abstützung im englischsprachigen Raum siehe Abschnitt 3.4). Von daher ist der Stand des Wissens als bislang relativ fragmentarisch anzusehen. So ist auch der Bezug der folgenden Studien zur Diskursanalyse im vorgeschlagenen Sinne als recht heterogen einzustufen.

3 Untersuchungen zur Schulbeschreibung

3.1 Schul- und Bildungsberichterstattung in Schweizer (Print-)Medien

Zur Bildungsberichterstattung in Schweizer Printmedien wurde eine Studie von Boris Boller und Sonja Plüss vorgelegt (Boller und Plüss 2010; Boller 2011; zu weiteren Arbeiten dieser Art im Bildungsbereich für die Schweiz siehe Grunder 2005; im internationalen Raum Thomas 2003; Blackmoore und Thomson 2004; Warminton und Murphy 2004; Blömeke 2005; Cohen 2010). Inhalts- und diskursanalytisch wurden bildungsbezogene Artikel des Zeitraums Juli 2008 bis Dezember 2009 aus 15 Tageszeitungen und 8 Zeitschriften aus allen Regionen der Schweiz ausgewertet. Das Material wurde nach folgenden, induktiv ermittelten Kategorien geordnet, um es für vertiefende Analysen aufzubereiten: Bildungsinhalte, Bildungspolitik, Schüler- und Schülerinnenfragen (wie z. B. Disziplin), Lehrerinnen- und Lehrerfragen (z. B. «Image des Lehrberufs»), Bildungsforschung, Schulmodelle, Selektionsfragen (Zulassungen, Zertifikationen) sowie Diverses. Ein zentrales Medienthema bildete «HarmoS», die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule in der Schweiz, zu der im Untersuchungszeitraum Referendumsabstimmungen in mehreren Kantonen statt gefunden haben. Schlüsselte man die Medienberichte nach den vorkommenden Akteursgruppierungen auf, dann sind zu nennen: Bildungsadministrationen, Bildungsinstitutionen, Lehrer- und Lehrerinnen sowie ihre Verbände, ExpertInnen, SchülerInnen, Eltern sowie einzelne Interessensgruppierungen. Über alle Kategorien und Trägergruppierungen hinweg war festzustellen, dass genuine *Bildungsthemen* (etwa Lehrinhalte und Leistungsbewertungen) kaum oder nur sehr schwach ausgeprägte Diskursformationen hervorbringen oder auch nur mitprägen. Die «Politisierung» der Diskurse erfolgt vielmehr über dezidiert familien- und/oder staatspolitische Figuren und Strategien. Innerhalb dieses Rahmens ist dann auch die klassische Unterscheidung zwischen «progressiv» und «konservativ» wirksam, die sich in nahezu allen öffentlichen Diskussionen über Schulreformen zeigt. Die (in sich wiederum recht heterogene) «konservative» Diskursstrategie arbeitet mit der bekannten Figur «mehr Bürgersinn und weniger Staat» und war im untersuchten Zeitraum recht erfolgreich darin, «die Lehrerschaft» gegen «die Bürokratie» und «das Expertentum» der Bildungsverwaltung auszuspielen. Auf der «progressiven» Seite liessen sich keine derart prägnanten Figuren, Strategien und Koalitionsbildungen feststellen.

3.2 Historische Bildungsforschung zu Schweizer Schulstrukturen

Die *historische Bildungsforschung*, wie sie beispielsweise in dem Band «Bildungsraum Schweiz» repräsentiert ist (Criblez 2008a; siehe darüber hinaus auch Criblez 1995; Gonon 1998; Jenzer 1998; Criblez et al. 1999; Bütikofer 2006; Crotti et al. 2007; Crotti und Osterwalder 2008), legt ihren Fokus auf historische Prozesse, in denen um die *Staatlichkeit in der Schweizer Schulpolitik* gerungen wurde, zum einen um das Verhältnis der Regelungs- und Kontrollkompetenzen zwischen lokalen, kan-

tonalen und nationalen Organen der Legislative und der Exekutive, zum anderen über die Ziele und Inhalte schulischer Erziehung und Bildung. Betreffend der Regelungsebene identifiziert Criblez (2008b) für den Zeitraum ab 1800 bis heute, die Epochen der Kantonalisierung (innerkantonale Zentrierungen im Verhältnis zu den Schulgemeinden und Zunahme der Regelungsdichte), der Nationalisierung (Versuche der bundesweiten Vereinheitlichung vor allem der obligatorischen Schule), der Interkantonalisierung (seit den 1970er-Jahren und nochmals verstärkt seit 1990 durch die wachsende Bedeutung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren [EDK]) sowie der Internationalisierung (vornehmlich durch Öffnung für inter- und transnationale Beobachtungen und die Teilnahme an internationalen Vergleichen). Gerade die Interkantonalisierung als Koordinations- und Harmonisierungsunterfangen habe zu einer Steigerung der Komplexität staatlicher Regulierungsverflechtungen geführt.

Insbesondere Daniel Tröhler weist in zahlreichen Untersuchungen (siehe unter anderem Tröhler 2001; Tröhler 2006 und Tröhler 2011) darauf hin, dass sich international, aber auch in der Schweiz neben den Hauptströmen «liberal» geprägter Institutionalisierungen eine zweite «Sprache» durchgehalten und ihren Einfluss behalten habe, die «Sprache» eines modernisierten und demokratisierten «Republikanismus». Dieser Diskursstrang widersetze sich dem ökonomistischen Modell des atomisierten Individuums, dessen Streben durch Staat und Recht zu kanalisieren und zu steuern sei, um Gemeinwohl zu ermöglichen. Die republikanische «Sprache» stelle demgegenüber auf einen grundlegend gemeinwohlorientierten Bürger ab, auf den «citoyen» mit der Fähigkeit und Tugend zur «Selbstregierung». Der republikanische Diskursstrang hält zum einen das Erziehungsziel zum Staatsbürger aufrecht (vgl. hierzu auch De Vincenti und Grube 2011). Zum anderen favorisiert er auf struktureller Ebene eine lokal institutionalisierte Schulpolitik unter der Kontrolle einer republikanisch verstandenen Öffentlichkeit.

Im Sinne diskursanalytischer Kategorien geht es im hier referierten Forschungskontext hauptsächlich um die diskursive Formation rechtswirksamer, staatsbildender Texte wie Verfassungsartikel, Gesetze, Verordnungen oder Selbstverpflichtungen von staatlichen Einrichtungen (z. B. die «Konkordate» der Konferenz der Erziehungsdirektoren), einschliesslich politischer Texte, die auf die Festlegung oder auf die Verhinderung entsprechender Rechtstexte abzielen. Politik und Recht bilden dabei die Medien, um aus Schulidealen gewonnene Normvorstellungen zu institutionalisieren, in die Staatsstrukturen der Schule einzubringen und soweit es geht durchzusetzen. Die Trends zur internationalen Öffnung und zur gleichzeitigen Anhebung lokaler Entscheidungsautonomien können als aktuelle Konfliktthemen in den historisch langanhaltenden Diskurslinien um die Staatlichkeit der Schweizer Volksschule angesehen werden.

3.3 Analysen zum pädagogischen Subjekt

Der Begriff Diskursanalyse ist vor allem durch eine philosophische Tradition geprägt, die in Michel Foucault ihren wirksamsten Ausdruck und Repräsentanten gefunden hat (siehe neben vielen seiner Schriften insbesondere Foucault 1972). Grob verkürzt ist dieser Forschungszweig durch die Annahme geprägt, dass der *Sprache keineswegs nur repräsentative*, sondern auch oder *in erster Linie performative, wirklichkeitserzeugende Funktionen* zukommen. Das «Reden über» formt und schafft die Gegenstände, von denen die Rede handelt. Diese Prämisse ist in der erziehungswissenschaftlichen Adaption der Diskursanalyse auf Formen von Bildungsarrangements und Bildungsprozessen angewendet worden (Popkewitz und Brennan 1997; Ricken und Rieger-Ladich 2004). Für die Schule konnten vor allem drei bedeutsame pädagogische Diskursmuster identifiziert werden: (1.) die *pädagogische Konstruktion des Kindes* sowie (2.) den alle Lebensphasen übergreifenden *Diskurs zum Bildungssubjekt*, dessen Formen gegenwärtig vor allem unter dem Begriff der «Gouvernementalität» behandelt werden (Foucault 2000, sowie weitere Beiträge in Bröckling et al. 2000) und (3.) die Konzeptionen von Weltkultur und institutionellem Isomorphismus im Rahmen des Ansatzes des Neo-Institutionalismus (Meyer et al. 1977; Meyer et al. 1992).

1. Aufbauend auf der viel diskutierten historisch-semanticen These von der «Entdeckung der Kindheit» (Ariès 1976) rekonstruiert die Diskursanalyse «Kindheit als Dispositiv» (Andresen 2004; siehe auch Andresen 2000). Im Mittelpunkt des pädagogischen Kinder-Diskurses steht die Idee der Schutzbedürftigkeit des Kindes gegen entwicklungsfeindliche und -hemmende Einflüsse. Als widrige, auszugrenzende Einflüsse wurden insbesondere die Zugriffe der Wirtschaft (Kinderarbeit), aber auch solche der Politik (ideologische Indoktrination) und der Familie (innerfamiliäre Pflichten) angesehen (siehe für die Persistenz dieses Konzepts bis in die heutige Zeit beispielsweise Luutz 2005, 277 f.). Pädagogik und Pädagogen hätten die Aufgabe des Advokaten des Kindes wahrzunehmen. Innerhalb dieses Modells ist pädagogische Arbeit in allererster Linie Grenzziehungs- und Grenzerhaltsarbeit nach aussen – nicht als Disziplinierung von Kindern, sondern als Kontrolle von deren Umwelt, als Ausschaltung und Ausgrenzung von entwicklungsschädlichen Einflüssen zu verstehen. Die Transformation des Schutzdiskurses in effektive pädagogische Arrangements, wie den elterlichen Haushalt, den Kindergarten oder die Schule, erfolgt primär über eine *Metaphorik des Raumes* (Andresen 2004, 164), der für Kinder zu schaffen und durch Pädagogen zu erhalten und zu gestalten sei – eine Metaphorik, die durchaus praktisch in Orte, Ortszuweisungen und Aufsichtspflichten umzusetzen war (Schulpflicht etc.). Wenn, vermittelt durch den pädagogischen Schutz, alles Soziale ausgegrenzt ist, kann (und muss) «das Kind selbst» nur noch auf sein «Eigenstes», auf seine Seele, seine Psyche, seine Motive, seine Kognitionen, seine Emotionen – kurz: auf seine eigene Subjektivität hin beobachtet werden.

2. Was *Subjekt*, *Subjektivität* und *Selbst* heissen und für pädagogische Prozesse bedeuten sollen, ist Gegenstand von Diskursanalysen, die über die Lebensphasen Kindheit und Jugend sowie die Institution der Schule hinausreichend im Anschluss an Foucault (und Deleuze) nach der Konstitution des Bildungssubjekts fragen. Gemäss Foucault'scher Prämissen hat sich das Subjekt einer modernen Form von Macht auszusetzen, die im Unterschied zur traditionellen Macht nicht droht und straft, sondern lockt und belohnt (so vor allem in den Bänden über «Sexualität und Wahrheit», Foucault 1987; Foucault 1989a; Foucault 1989b). Das Subjekt wird zu Selbstäusserungen veranlasst, verleitet und motiviert, die ihrerseits wieder einem feinmaschigen Netz von Praktiken der Beobachtung, Kontrolle, Korrektur, Regulierung und Disziplinierung unterworfen werden. Das Produkt ist eine Selbstformung, die im Rahmen dieser Diskursanalysen als «governmentality» (Simons und Masschelein 2006) bezeichnet wird: Ein Bewusstsein, das die Regulierungen seiner Äusserungen internalisiert hat und selbst an sich exerziert. Was es von sich sagen kann, ist durch die es umgebenden Praktiken präformiert.

Unter dieser Forschungsperspektive wurden Praktiken der tertiären Bildung und Ausbildung (Bragg 2007), der Weiter- und Erwachsenenbildung (Simons 2002; Wrana 2006; Forneck 2009) und des «lebenslangen Lernens» (Tuschling und Engemann 2006; Watson 2010) untersucht. Diese Diskursanalysen zur Schule und zum Bildungssubjekt konvergieren in der These, dass die Schule als ein Dispositiv zu sehen ist, dessen Funktion darin besteht, den «gelehrigen Körper» herzustellen (vgl. dazu Langer 2008 und Alkemeyer 2009); einen Körper, dessen Verhalten nicht (mehr) durch Züchtigungen gesteuert wird, sondern durch *ein sich selbst regierendes Bewusstsein*. Dieses Bildungssubjekt sitzt still, liest und hört zu, bevor es selber etwas sagt. Schule schafft den idealen Schüler, die ideale Schülerin – ihre Praxis ist Arbeit an diesem Ideal und Korrektur von Abweichungen.

3. Eine weniger direkt an das Selbst, als vielmehr an die Entwicklung der das pädagogische Subjekt formenden Institutionen gekoppelte Sichtweise, finden wir schliesslich in dem aus Stanford kommenden Ansatz des Neo-Institutionalismus. Dieser Sichtweise zugrunde liegen empirische Studien über globale Entwicklungen von formalisierten Bildungssystemen (Meyer et al. 1977; Meyer und Rowan 1977; Meyer et al. 1992). Ein Hauptaugenmerk des Neo-Institutionalismus gilt dabei der mit dem Nationalstaat verknüpften Sozialisationsagentur der Schule. Ihre strukturelle und fast weltweite Gleichförmigkeit wird als ein Ergebnis von globalisierten Erwartungsstrukturen verstanden. Unter dem Regime einer Weltkultur (engl. world polity) setzt sich so gesehen das «Standardmodell» (Adick 2009, 264) mit der Einrichtung des Pflichtschulsystems, der gestuften Laufbahn in drei Stufen, einer egalitären Zugangsregelung und einem weitgehend ähnlichen Fächerkanon durch. Dieser Isomorphismus mit seiner Angleichungstendenz im Rahmen der Einbettung in eine Weltkultur führt aber den Vertretern dieses Ansatzes zufolge vor Ort oft auch zu einer Entkoppelung zwischen formaler und praktischer Ebene. Zwar übernehmen

Organisationen staatlicher Bildung die globalen und rational konzipierten Modelle auf der Programm- und Strukturebene. Aber im täglichen Vollzug folgen sie dennoch ihren eigenen und anderen Kriterien. Eine solche Entkopplung ist insofern funktional, als damit die Flexibilität gegenüber alltäglichen Anforderungen oder lokalkulturellen Spezifika möglich bleibt und dennoch gleichzeitig der Anschluss an die Weltkultur gewährleistet werden kann. Das pädagogische Subjekt wird in dieser Perspektive zu einem in der Weltkultur aufgehobenen, generellen Desiderat von Bildung und Beschulung, das der Entwicklung der Expansion von Schule zugrunde liegt. Eine zweifelsohne von Akteuren abgelöste, ideelle Entität und kaum mehr eine auf der Handlungsebene angesiedelte Konzeption. Immerhin sind damit aber auch die mit dem Modell verbundenen Freiheitsgrade auf individueller und organisatorischer Ebene nicht zu übersehen, was in der Kritik der neo-institutionellen Bildungsthese teilweise ausgeblendet wird (vgl. dazu: Anderson-Levitt 2003, 1–26).

3.4 Analysen zu Schulreformen

Die bislang ausgeprägteste Anwendung der Diskursanalyse zu Schule und Bildung findet sich im englischsprachigen Raum (Grossbritannien, USA, Australien, Neuseeland) mit Querverbindungen zu skandinavischen Forschungsrichtungen. Einen Fokus bilden dabei die Reformen des Schul- und Hochschulwesens sowie der Bildungsverwaltung, insbesondere in Grossbritannien seit dem “Education Reform Act” von 1988 (Schulfinanzierung, nationales Curriculum, Kompetenzdefinitionen, Leistungstests, Schulwahl, Rankings, Schulaufsicht, «Accountability», Reporting, Selbstevaluation, «Leadership», usw., siehe dazu Arnot und Barton [1992]; Barker [2008]). Untersucht wurden die Terminologien und Rhetoriken solcher Reformen, die sich vorwiegend ökonomistischer und technologischer Vokabeln und Metaphoriken bedienten (Smyth 1993; Ball 1994; Ball 2008), sowie ihre Effekte auf die Schulpraxis (Jeffrey und Woods 1996; Woods et al. 1997; Jeffrey und Woods 1998; Hammersley 1999; Helsby 1999; Perryman 2006; Troman et al. 2007). Ebenso wurde das Selbstverständnis der Erziehungsbeteiligten – neben Lehrerinnen und Lehrer auch Schülerinnen und Schüler, teilweise der Eltern – erforscht (Pollard und Filer 1999; Troman 1999; Webb 2006; Troman 2008; McGregor 2009). Ermittelt wurden dabei zahlreiche Spannungen, Ambivalenzen, Widersprüche und Paradoxien, sowohl innerhalb als auch zwischen den verschiedenen Diskursebenen.

Die Rhetorik der Reformen mit ihren eigenen Terminologien zur Beschreibung von Schule hat zu einer *Spaltung des Diskurses in diskursive Formationen* geführt.² Oder schwächer formuliert: Eine bestehende Abgrenzung zwischen den diskursiven Formationen hat sich zu einer im Schulfeld selbst erfahrbaren Kluft im Schuldis-

2 Der Begriff der diskursiven Formation ist ein Vorschlag von Schwab-Trapp (2006, 263–285), demzufolge eine *diskursive Formation* als ein Set von Regeln begriffen werden kann, das bestimmt, welche Arten von Aussagen überhaupt zugelassen und welche Arten von Aussagen ausgeschlossen sind.

kurs verschärft. Die Kluft trennt einen «public discourse» von und für Medien, Bildungspolitik, Bildungsverwaltung und Schulmanagement von einem «private discourse» der am Schulgeschehen aktiv und passiv Beteiligten, insbesondere dem der Lehrer (Marshall und Ball 1999, 83 f.). Die öffentliche diskursive Formation strukturiert sich in Begriffen von Outcome, Effizienz, Accountability, Performanz und Transparenz, während die private diskursive Formation auf Themen wie die pädagogische Beziehung, Selbstverpflichtung zur Lehrtätigkeit («commitment»), Authentizität und Wertschätzung rekurriert. Eines der grundlegenden Probleme scheint zu sein, dass die hier als «öffentlich» benannte diskursive Formation auch in das «Innere» der Schulkulturen dringt und dort die lokalen diskursiven Schichten wiederum spaltet, in solche der Akzeptanz und Anlehnung auf der einen Seite, in solche der Ablehnung und Subversion auf der anderen Seite (Jeffrey 1999). Derart werden die «privaten» diskursiven Formationen fragmentiert, individualisiert und somit tatsächlich «privatisiert», werden die Themen der pädagogischen Beziehung zurückgedrängt auf Probleme der biographischen Selbstvergewisserung und der Stabilisierung von Berufsidentitäten, die nur in personenorientierten Kommunikationsmilieus Resonanz erhalten, aber keinen Eingang (mehr?) in die Entscheidungsprozesse inner- und überorganisatorischer Art finden. Die einzige Klammer, die die zwei diskursiven Formationen zusammenhält, wird durch das Thema «Vertrauen» gebildet (Codd 1999; Marshall und Ball 1999, 83 f.; Strathern 2000; Avis 2003; Robertson 2005), das auf der einen Seite jedoch «makrosozial» in Anspruch genommen wird (Vertrauen in die Institution Schule in der Trias Generation, Nation und Staat), und auf der anderen Seite «mikrosozial», im Hinblick auf die Schüler-, Lehrer- und Elternbeziehungen sowie die Beziehungen innerhalb der Kollegien und zum Schulmanagement ausgelegt wird (Anderson 1998; Troman 2000; Craft und Jeffrey 2008, 579). Folglich zementiert der Vertrauensstopos die Kluft zwischen den diskursiven Formationen mehr, als dass er eine Brücke bilden könnte.

4 Schlussfolgerung und These

Der Überblick über verschiedene Stränge von Zugriffen zur Schulbeschreibung ergibt ein Bild, das inhaltlich fragmentiert und mit zahlreichen Ambivalenzen durchsetzt ist. Über diesen erwartbaren Befund hinausgehend ist bezeichnend, dass gerade forcierte Versuche der Vereinheitlichung des Redens über «die Schule», seien solche Versuche unter pädagogischen oder unter politischen Vorzeichen lanciert, zu immer weiteren Abspaltungen und Verschachtelungen der Schuldiskurse führen. Insbesondere die *Frage nach den Leistungen und der Leistungsfähigkeit der Volksschule* bringt neue Standpunkte und neue Provokationen hervor, die neue Widerstände erwecken, wie die angelsächsischen Arbeiten zu Reformen unter dem Regime von «Accountability» (Zurechnung) und «Performativity» (Leistungsdenken) ergeben haben.

Dabei wird auch die Volksschule selbst vor neue Anforderungen der Selbstbeschreibung gestellt, die nicht durch einen allgemeinen Bezug auf einen gesellschaftlichen Grundkonsens über die Bedeutung der Schule aufgelöst werden können. Ganze Schulsysteme und Einzelschulen werden vielmehr darauf verpflichtet, immer wieder selber nach für sie gültigen Beschreibungen (Schulprogramme, Leitbilder, Schulprofile) zu suchen und sie gegenüber den unterschiedlichen Adressatenkreisen zu etablieren. Im Effekt entsteht ein dichter, inhaltlich disperser, vielstimmiger und wenig übersichtlicher Diskurs, der die Institution selber, die Politiken der Steuerung und die Praktiken der Volksschule verbindet und auch vermischt. Diese *produktive* Verknüpfung von Eigen- und Fremdbeschreibung – von der wir hier vier bereits aufbereitete Hauptlinien (Schulberichterstattung in Printmedien, historische Bildungsforschung, Analysen zum pädagogischen Subjekt, Analysen zu Schulreformen) dargestellt haben – gilt es, einer weiteren soziologischen Sichtung und Einordnung von Produktion und Repräsentation der Schule in der modernen Gesellschaft zu unterziehen. Eine solche Rekonstruktion und Analyse wird zu den Erkenntnissen über Phänomene von Wandel und Reform in Schule und Bildungswesen insofern einen substantiellen Beitrag leisten können, als dass sie dazu verhilft, vorhandene Positionen hinsichtlich ihrer grundlegenden sozialen Verortung und ihrer Rückhalte, aber auch in ihren Strittigkeiten und Widersprüchen genauer zu bestimmen.

5 Literaturverzeichnis

- Adick, Christel. 2009. World Polity – ein Forschungsprogramm und Theorierahmen zur Erklärung weltweiter Bildungsentwicklungen. S. 258–291 in *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft*, hrsg. von Sascha Koch und Michael Schemmann. Wiesbaden: VS.
- Alkemeyer, Thomas. 2009. Lernen und seine Körper. Habitusformungen und -umformungen in Bildungspraktiken. S. 119–140 in *Reflexive Erziehungswissenschaft. Forschungsperspektiven im Anschluss an Pierre Bourdieu*, hrsg. von Barbara Frieberthäuser, Markus Rieger-Ladich und Lothar Wigger. Wiesbaden: VS.
- Anderson, Gary L. 1998. Toward authentic participation: Deconstructing the discourses of participatory reforms in education. *American Educational Research Journal* 35(4): 571–603.
- Anderson-Levitt, Kathryn M. 2003. "A World Culture of Schooling?" S. 1–26 in *Local Meanings, Global Schooling. Anthropology and World Culture Theory*, hrsg. von Kathryn M. Anderson-Levitt. New York und Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Andresen, Sabine. 2000. «Das Jahrhundert des Kindes» als Vergewisserung. Ellen Keys Echo im pädagogischen Diskurs der Moderne. *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* 20(1): 22–39.
- Andresen, Sabine. 2004. Kindheit als Dispositiv. S. 158–175 in *Nach Foucault. Diskurs- und machtanalytische Perspektiven der Pädagogik*, hrsg. von Ludwig Pongratz, Michael Wimmer, Wolfgang Nieke und Jan Masschelein. Wiesbaden: VS.
- Angermüller, Johannes. 2001. Diskursanalyse: Strömungen, Tendenzen, Perspektiven. Eine Einführung. S. 7–22 in *Diskursanalyse: Theorien, Methoden, Anwendungen*, hrsg. von Johannes Angermüller, Katharina Bunzmann und Martin Nonhoff. Hamburg: Argument Verlag.

- Ariès, Philippe. 1976. *Geschichte der Kindheit*. München: Hanser.
- Arnot, Madeleine und Len Barton (Hrsg.). 1992. *Voicing Concerns. Sociological Perspectives on Contemporary Educational Reforms*. Wallingford: Triangle Books.
- Avis, James. 2003. Re-thinking trust in a performative culture: The case of education. *Journal of Education Policy* 18(3): 315–332.
- Baecker, Dirk. 1996. Oszillierende Öffentlichkeit. S. 89–107 in *Medien und Öffentlichkeit. Positionierungen, Symptome, Simulationsbrüche*, hrsg. von Rudolf Maresch. München: Boer.
- Bahrdt, Hans Paul. 1996. Öffentlichkeit und Privatheit. Überlegungen zu ihrer Kommunikations- und Interaktionsstruktur. S. 195–215 in *Himmlische Planungsfehler: Essays zu Kultur und Gesellschaft*, von Hans Paul Bahrdt, hrsg. von Ulfert Herlyn. München: Beck.
- Ball, Stephen J. 1994. *Education Reform: A Critical and Post-structural Analysis*. Buckingham: Open University Press.
- Ball, Stephen J. 2008. *The Education Debate*. Bristol: Policy Press.
- Barker, Bernard. 2008. School reform policy in England since 1988: Relentless pursuit of the unattainable. *Journal of Education Policy* 23(6): 669–683.
- Beck, Ulrich und Natan Sznaider. 2006. Unpacking cosmopolitanism for the social sciences: A research agenda. *The British Journal of Sociology* 57(1): 1–23.
- Blackmoore, Jill und Pat Thomson. 2004. Just “good and bad news”? Disciplinary imaginaries of head teachers in Australian and English print media. *Journal of Education Policy* 19(3): 301–320.
- Blömeke, Sigrid. 2005. Das Lehrerbild in Printmedien. Inhaltsanalyse von «Spiegel»- und «Focus»-Berichten seit 1990. *Die Deutsche Schule* 97(1): 24–39.
- Boller, Boris. 2011. Imagewandel von Lehrberuf und Schulreformen in der Öffentlichkeit. S. 9–11 in *Bilder der Bildung. Wie Medien die Schule zeigen*, von Thomas Hermann, Norbert Grube, Boris Boller, Peter Stücheli-Herlach, Katharina Urbahn und Angelica Hüsser. Zürich: Pestalozzianum.
- Boller, Boris und Sonja Plüss. 2010. Dans la presse suisse. *Educateur, syndicat des enseignants romands* 3: 27–30.
- Bragg, Sara. 2007. “Student voice” and governmentality: The production of enterprising subjects? *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 28(3): 343–358.
- Bröckling, Ulrich, Susanne Krasmann und Thomas Lemke (Hrsg.). 2000. *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Brosziewski, Achim. 2007. Die Wahrheit der Organisation. Zur kommunikativen Funktion von Organisationsbeschreibungen. S. 101–116 in *Fokus Organisation. Sozialwissenschaftliche Perspektiven und Analysen*, hrsg. von Thomas S. Eberle, Sabine Hoidn und Katarina Sikavica. Konstanz: UVK.
- Bütikofer, Anna. 2006. *Staat und Wissen. Ursprünge des modernen schweizerischen Bildungssystems im Diskurs der Helvetischen Republik*. Bern: Haupt.
- Codd, John A. 1999. Educational reform, accountability and the culture of distrust. *New Zealand Journal of Educational Studies* 34(1): 45–53.
- Cohen, Jennifer L. 2010. Teachers in the news: A critical analysis of one US newspaper’s discourse on education, 2006–2007. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 31(1): 105–119.
- Corsi, Giancarlo. 1994. *Reform als Syndrom. Organisatorischer Wandel im deutschen Erziehungswesen 1965–1975. Dissertation*. Bielefeld: Universität Bielefeld.
- Craft, Anna und Bob Jeffrey. 2008. Creativity and performativity in teaching and learning: Tensions, dilemmas, constraints, accommodations and synthesis. *British Educational Research Journal* 34(5): 577–584.
- Criblez, Lucien. 1995. *Zwischen Pädagogik und Politik. Bildung und Erziehung in der deutschsprachigen Schweiz zwischen Krise und Krieg (1930–1945)*. Bern: Lang.

- Criblez, Lucien (Hrsg.). 2008a. *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen*. Bern: Haupt.
- Criblez, Lucien. 2008b. Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum Schweiz. S. 9–32 in *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen*, hrsg. von Lucien Criblez. Bern: Haupt.
- Criblez, Lucien, Carlo Jenzer, Rita Hofstetter und Charles Magnin (Hrsg.). 1999. *Eine Schule für die Demokratie. Zur Entwicklung der Volksschule in der Schweiz im 19. Jahrhundert*. Bern: Lang.
- Crotti, Claudia, Walter Herzog und Philipp Gonon (Hrsg.). 2007. *Pädagogik und Politik: Historische und aktuelle Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Crotti, Claudia und Fritz Osterwalder (Hrsg.). 2008. *Das Jahrhundert der Schulreformen: Internationale und nationale Perspektiven, 1900–1950*. Bern: Haupt.
- De Vincenti, Andrea und Norbert Grube. 2011. The masters of republicanism? Teachers and schools in rural and urban Zurich in the 18th and the long 19th centuries. S. 282–302 in *Schooling and the Making of Citizens in the Long Nineteenth Century. Comparative Visions*, hrsg. von Daniel Tröhler, Thomas S. Popkewitz und David F. Labaree. New York: Routledge.
- Fegter, Susann und Antje Langer. 2008. Diskursforschung im Prozess ihrer Etablierung. Tagungssatz: Sprache – Macht – Wirklichkeit: Gegenstand, Methodologie und Methoden der Diskursanalytik. Internationale und interdisziplinäre Tagung zur Diskurstheorie und Diskursforschung [56 Absätze]. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 9(2), Art. 18, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0802181> (25.05.2008).
- Forneck, Hermann. 2009. Die Bildung erwachsener Subjektivität. Zur Gouvernementalität der Erwachsenenbildung. S. 87–102 in *Transkulturelle Perspektiven auf Kulturen des Lernens*, hrsg. von Wiltrud Giesecke, Steffi Robak und Ming-Lieh Wu. Bielefeld: transcript.
- Foucault, Michel. 1972. *Die Ordnung des Diskurses*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Foucault, Michel. 1987. *Sexualität und Wahrheit. Erster Band: Der Wille zum Wissen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Foucault, Michel. 1989a. *Sexualität und Wahrheit. Dritter Band: Die Sorge um sich*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Foucault, Michel. 1989b. *Sexualität und Wahrheit. Zweiter Band: Der Gebrauch der Lüste*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Foucault, Michel. 2000. Die Gouvernementalität. S. 41–67 in *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, hrsg. von Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann und Thomas Lemke. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Fuchs, Peter. 1992. *Die Erreichbarkeit der Gesellschaft. Zur Konstruktion und Imagination gesellschaftlicher Einheit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Gonon, Philipp. 1998. *Das internationale Argument in der Bildungsreform. Die Rolle internationaler Bezüge in den bildungspolitischen Debatten zur schweizerischen Berufsbildung und zur englischen Reform der Sekundarstufe II*. Bern: Lang.
- Graf, Martin Albert und Erich Otto Graf. 2008. *Schulreform als Wiederholungszwang. Zur Analyse der Bildungsinstitution*. Zürich: Seismo.
- Grunder, Hans-Ulrich. 2005. Das Bild der Lehrkraft in der Presse. S. 169–182 in *«Und nun endlich an die Arbeit!» Fremdbilder und Professionalisierung im Lehrerberuf*, hrsg. von Hans-Ulrich Grunder. Hohengehren: Schneider.
- Habermas, Jürgen. 1990 [1962]. *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Mit einem Vorwort zur Neuauflage 1990*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hahn, Alois. 1988. Biographie und Lebenslauf. S. 91–105 in *Vom Ende des Individuums zur Individualität ohne Ende*, hrsg. von Hanns-Georg Brose und Bruno Hildenbrand. Opladen: Leske + Budrich.

- Hammersley, Martyn (Hrsg.). 1999. *Researching School Experience. Ethnographic Studies of Teaching and Learning*. London: Falmer Press.
- Helsby, Gill. 1999. *Changing Teachers' Work: The "Reform" of Secondary Schooling*. Buckingham: Open University Press.
- Höhne, Thomas. 2001. «Alles konstruiert, oder was?» Über den Zusammenhang von Konstruktivismus und empirischer Forschung. S. 23–35 in *Diskursanalyse: Theorien, Methoden, Anwendungen*, hrsg. von Johannes Angermüller, Katharina Bunzmann und Martin Nonhoff. Hamburg: Argument.
- Jeffrey, Bob. 1999. Side-stepping the substantial self: The fragmentation of primary teachers' professionalism through audit accountability. S. 51–70 in *Researching School Experience. Ethnographic Studies of Teaching and Learning*, hrsg. von Martyn Hammersley. London: Falmer Press.
- Jeffrey, Bob und Peter Woods. 1996. Feeling deprofessionalised: The social construction of emotions during an OFSTED inspection. *Cambridge Journal of Education* 26(3): 325–343.
- Jeffrey, Bob und Peter Woods. 1998. *Testing Teachers: The Effect of School Inspection on Primary Teachers*. London: Falmer Press.
- Jenzer, Carlo. 1998. *Schulstrukturen als historisch gewachsenes Produkt bildungspolitischer Vorstellungen. Blitzlichter in die Entstehung der schweizerischen Schulstrukturen*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Kieserling, André. 2004. *Selbstbeschreibung und Fremdbeschreibung. Beiträge zur Soziologie soziologischen Wissens*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Langer, Antje. 2008. *Disziplinieren und entspannen: Körper in der Schule – eine diskursanalytische Ethnographie*. Bielefeld: Transcript.
- Luhmann, Niklas. 1984. *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas. 1997. *Die Gesellschaft der Gesellschaft. 2 Bde.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luutz, Wolfgang. 2005. Der Gerechtigkeit einen «Ort geben». Zum Platz räumlicher Grenzziehungen in Walzers Konzept einer gerechten Gesellschaft. *Analyse & Kritik* 27: 274–287.
- Lyotard, Jean-Francois. 1986. *Das postmoderne Wissen. Ein Bericht*. Wien: Böhlau.
- Marshall, Bethan und Stephen J. Ball. 1999. Tales of fear and loathing: Teachers' work and recent educational reform. S. 71–86 in *Researching School Experience. Ethnographic Studies of Teaching and Learning*, hrsg. von Martyn Hammersley. London: Falmer Press.
- McGregor, Glenda. 2009. Educating for (whose) success? Schooling in an age of neo-liberalism. *British Journal of Sociology of Education* 30(3): 345–358.
- Meyer, John W., Francisco O. Ramirez, Richard Rubinson und John Boli-Bennett. 1977. The world educational revolution, 1950–1970. *Sociology of Education* 50(4): 242–258.
- Meyer, John W., Francisco O. Ramirez und Yasemin N. Soysal. 1992. World expansion of mass education, 1870–1980. *Sociology of Education* 65(2): 128–149.
- Meyer, John W. und Brian Rowan. 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83(2): 340–363.
- Perryman, Jane. 2006. Panoptic performativity and school inspection regimes: Disciplinary mechanisms and life under special measures. *Journal of Education Policy* 21(2): 147–161.
- Plake, Klaus. 2010. *Schule als Konstrukt der Öffentlichkeit: Bilder – Strategien – Wirklichkeiten*. Wiesbaden: VS.
- Pollard, Andrew und Ann Filer. 1999. Learning, policy and pupil career. Issues from a longitudinal ethnography. S. 153–168 in *Researching School Experience. Ethnographic Studies of Teaching and Learning*, hrsg. von Martyn Hammersley. London: Falmer Press.
- Popkewitz, Thomas S. und Marie Brennan (Hrsg.). 1997. *Foucault's Challenge: Discourse, Knowledge, and Political Projects of Schooling*. New York: Teachers College Press.

- Ricken, Norbert und Markus Rieger-Ladich. 2004. *Michel Foucault: Pädagogische Lektüren*. Wiesbaden: VS.
- Robertson, Susan L. 2005. Re-imagining and rescripting the future of education: Global knowledge economy discourses and the challenge to education systems. *Comparative Education* 41(2): 151–170.
- Schwab-Trapp, Michael. 2006. Diskurs als soziologisches Konzept. Bausteine für eine soziologisch orientierte Diskursanalyse. S. 263–285 in *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*, hrsg. von Reiner Keller, Andreas Hirsland, Werner Schneider und Willy Viehöver. Wiesbaden: VS.
- Simons, Maarten. 2002. Governmentality, education and quality management. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 5(4): 617–633.
- Simons, Maarten und Jan Masschelein. 2006. The learning society and governmentality: An introduction. *Educational Philosophy and Theory* 38(4): 417–430.
- Smyth, John (Hrsg.). 1993. *A Socially Critical View of the Self-managing School*. London: Falmer Press.
- Sombart, Werner. 1917. *Der moderne Kapitalismus. Historisch-systematische Darstellung des gesamteuropäischen Wirtschaftslebens von seinen Anfängen bis zur Gegenwart*. München und Leipzig: Duncker & Humblot.
- Stehr, Nico. 1994. *Arbeit, Eigentum und Wissen. Zur Theorie von Wissensgesellschaften*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Strathern, Marilyn. 2000. The tyranny of transparency. *British Educational Research Journal* 26(3): 309–321.
- Thomas, Sue. 2003. “The trouble with our schools”: A media construction of public discourses on Queensland schools. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 24(1): 19–33.
- Tröhler, Daniel. 2001. Der Republikanismus als historische Quelle und politische Theorie des Kommunitarismus. *Zeitschrift für Pädagogik* 47(1): 45–65.
- Tröhler, Daniel. 2006. *Republikanismus und Pädagogik. Pestalozzi im historischen Kontext*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Tröhler, Daniel. 2011. Classical republicanism, local democracy, and education – The emergence of the public school of the republic of Zurich, 1770–1870. S. 153–176 in *Schooling and the Making of Citizens in the Long Nineteenth Century. Comparative Visions*, hrsg. von Daniel Tröhler, Thomas S. Popkewitz und David F. Labaree. New York: Routledge.
- Troman, Geoff. 1999. Researching primary teachers’ work: Examining theory, policy and practice through interactionist ethnography. S. 33–50 in *Researching School Experience. Ethnographic Studies of Teaching and Learning*, hrsg. von Martyn Hammersley. London: Falmer Press.
- Troman, Geoff. 2000. Teacher stress in the low-trust society. *British Journal of Sociology of Education* 21(3): 331–353.
- Troman, Geoff. 2008. Primary teacher identity, commitment and career in performative school cultures. *British Educational Research Journal* 34(5): 619–633.
- Troman, Geoff, Bob Jeffrey und Andrea Raggl. 2007. Creativity and performativity policies in primary school cultures. *Journal of Education Policy* 22(5): 549–572.
- Tuschling, Anna und Christoph Engemann. 2006. From education to lifelong learning: The emerging regime of learning in the European Union. *Educational Philosophy and Theory* 38(4): 451–469.
- Warminton, Paul und Roger Murphy. 2004. Could do better? Media Depictions of UK Educational Assessments Results. *Journal of Education Policy* 19(3): 285–299.
- Watson, Cate. 2010. Educational policy in Scotland: Inclusion and the control society. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 31(1): 93–104.
- Webb, P. Taylor. 2006. The choreography of accountability. *Journal of Education Policy* 21(2): 201–214.

- Woods, Peter, Bob Jeffrey, Geoff Troman und Mari Boyle. 1997. *Restructuring Schools, Reconstructing Teacher: Responding to Change in the Primary School*. Open University Press: Buckingham.
- Wrana, Daniel. 2006. *Das Subjekt schreiben. Subjektkonstitution und reflexive Praktiken in der Weiterbildung. Eine Diskursanalyse*. Schneider: Baltmannsweiler.

The Politics of Educational Change: Governance and School Inspection in England and Scotland

Jenny Ozga*, Jacqueline Baxter**, John Clarke**, Sotiria Grek***,
and Martin Lawn****

1 Introduction: disciplinary resources for the study of education governance

This paper discusses the inspection of education as a governing practice. In doing this, it draws on current comparative research¹ with colleagues on the governing of education through inspection in England, Sweden and Scotland, with a primary focus in this paper on England and Scotland. This research is interdisciplinary, and draws on ideas from political and policy sociology, as well as political science and social geography, to consider how the work of governing is done in and through education in the emergent European Education Policy Space (EEPS) (Ozga et al. 2011; Lawn and Grek 2012). In the first section of the paper we set out some of the disciplinary resources which frame and support our work, before looking at the relationship between changing UK politics and changing inspection practices in England and Scotland. In seeking to understand inspection as a governing practice, some of the questions that pre-occupy us are: what is the role of inspectors? Are inspectors asked to provide coherence in increasingly diverse, networked “systems” of education? Does the rise of performance data inhibit or extend the authority of inspectorates? Do inspectorates provide expertise and judgement that enables the translation of data-based information into policy choices?

We see these questions as developments of our earlier work on data and governance (Ozga et al. 2011). That research highlighted the importance of data systems in constructing the polycscape of education in Europe (Appadurai 2001). Our current research shifts the focus to examination of key actors who act as brokers, mediators or translators (Jacobsson 2006) of data-based knowledge and information between policy makers and schooling systems. We hypothesise that these actors do

* Department of Education, The University of Oxford, UK – Oxford OX2 6PY, jennifer.ozga@education.ox.ac.uk.

** Faculty of social science, The Open University, UK – Milton Keynes MK7 6AA j.a.baxter@open.ac.uk, john.clarke@open.ac.uk.

*** School of social and political science, The University of Edinburgh, UK – Edinburgh EH8 9LD, sotiria.grek@ed.ac.uk.

**** Centre for Educational Sociology, The University of Edinburgh, UK – Edinburgh EH8 8AQ, m.lawn@btinternet.com.

1 Governing by Inspection (ESRC RES 062 23 2241A).

governing work that develops and promotes a “governing narrative” in the context of increasingly fluid, diverse and unstable governing relations in Europe (Beyeler 2003; Krossa 2011). Respatialised governing relations are being produced, in education, through data-driven information systems (Ozga et al. 2011; Lawn and Grek 2012). These policy technologies (Lascoumes and Le Galès 2007, 6) construct policy problems and frame policy solutions beyond and across the national scale (Nóvoa and Yariv-Mashal 2003).

This perspective, in turn, understands governance as defined and (re) constructed in the *processes* of governing (Clarke 2009), and in the political work of governing, rather than as an orderly formation of pre-defined spaces and relationships, as found, for example, in multi-level governance approaches. The interdisciplinary resources offered by *sociologie politique* (Smith 2009; Favell and Guiraudon 2011) help to frame an approach to the governing of education as a “set of practices which participate in the organization and the orientation of social life” (Lagroye 1997, 25), and so we approach inspectors as actors who do the “political work”; ie work that “both discursively and interactively seeks to change or reproduce institutions by mobilising values” (Smith 2009, 13). This work mobilises or articulates political blocs; builds alliances, negotiates and reconciles interests, and assembles projects that define the direction and purpose of governing (Clarke 2009, 2). The mobilisation of discourse is a highly significant element of the governing work that such mediators and translators do, not least because it attempts to provide narrative coherence to the overarching “project” (Jacobsson 2006; Naglo and Waine 2011). As Clarke points out, intellectual coherence is probably the least significant criterion for assessing political projects, but the performative work that is done in order to inspire confidence, belief and support from increasingly demanding or disillusioned publics is of considerable importance in the field of education, and provides a key resource for our investigation of inspection as a form of governing.

Moreover, in conceptualising inspection as a governing practice, and investigating the governing work that inspectors do, we are also able to draw on resources from the sociology of work and the professions. Here we mobilise resources that draw attention to the growing conflict between control and autonomy in professional workplaces (Boyne et al. 2002; Boyne 2006; Baxter 2011), and to the conflicts and tensions around professional identities in increasingly regulated occupational groups (Hood et al. 1999; Evetts 2012). This enables us to pursue investigation of the tensions in “political work” in a number of sites – the transnational, national and institutional, as is illustrated in our research design (below). These, then, are the intellectual resources, that shape our approach to inspection as governing work and our concern to “sociologise” research on inspection, focussing on issues of power and its distribution, of problematisation and legitimation (Grek 2012).

Existing research on school inspection is very focused on the impact of inspection on school performance or on teachers’ work (see, for example Woods and

Jeffrey 1998; Matthews and Sammons 2004; Sammons 2008; Sammons and Bakum 2012). Our research takes a different starting point, illustrated here through discussion of the relationship between political change and the governing work that inspectors do, so that in this paper we discuss evidence from our research at the level of national policy rather than on inspection activity within schools. In the next section we say something about our methodology, before offering a brief discussion of the changing political contexts in which these governing processes of inspection are being developed.

2 The research project: scope and methodology

We have mapped the interrelationships of inspection at different system levels and across Sweden, Scotland and England, with a focus on transnational policy learning, and we are currently investigating inspection processes within local authorities/municipalities and between local policy spaces and schools. In order to achieve our research aims, we focus our enquiry on the incidence and management of the “tension in governance” between performance management and self-evaluation, or between hard and soft governance that is encapsulated in inspection, with particular attention to the ways in which these tensions play out in the relation between “judgement” and “evidence” in the inspection process. We have carried out extensive analysis of policy texts, and interviews with key system actors at all levels. The research is underpinned by an understanding of policy as discourse, in that we understand education policy to be constructed and presented – in texts, speeches and other public forms – discursively.

We have organised our investigation in relation to the following overarching research questions, aimed at three “levels” of enquiry but enabling a focus on interactions between them:

At the (inter)national/national interface: is there an emergent European Inspection policy and how is it constructed? How do global/European ideas of inspection practice and processes for compulsory schooling enter the three national policy-making spaces? To what extent and through what conduits do European ideas of “best practice” seek to shape or influence national inspection practices? What use is made of inspection at the transnational level in the systems in our study? How is the future of Inspection envisaged in European and national policy?

At the (intra) national/local interface: What are the key characteristics of the three national systems of Inspection, and to what extent are they divergent or convergent? What forms of knowledge do they prioritise, and what is the relationship between judgement and evidence in these processes? How do they relate to local policymaking spaces, including the inspection of local government services?

At the (inter)national/local/school interface: How do local inspection processes enter school policy? How are they negotiated? What are the characteristics of inspection processes and what constitutes evidence and judgement in the operation of inspection? What uses are made of these processes in relation to system learning across authorities and schools? At the school level: How do teachers/headteachers experience Inspection processes? What involvement do they have in the construction of the inspection “event”? To what extent do these processes shape their work? To what extent are they used to review progress?

As indicated earlier, in this paper we are largely reporting on work carried out in relation to the “(intra)-national/local interface”, based on our analysis of policy texts, of the backgrounds and training of inspectorates in England and Scotland, and on interviews with key policy actors, both policy makers and inspectors, with responsibilities for brokering, mediating or translating policy influences on Inspection within their national systems, and/or responsibility for training and development of national inspectorates (N = 30).²

3 Changing UK politics

In attempting to study the role of inspection in governing education in England and Scotland we seek to connect the changing nature of the inspection process to the shifting politics and increasingly heterogenous political projects (Clarke 2012) that are developing within that fragile polity (Hassan and Scott 2012), drawing on the disciplinary resources identified above. Change is the only constant: the political landscape of the UK is shifting as we attempt to study it. Constitutional change following political devolution in 1999 brought complexity across all policy areas throughout the UK (Jeffrey 2009), but here we focus only on the relationship between the UK government (which has responsibility for education policy in England) and the Scottish government, as it is in this relationship that political differences are perhaps most acutely exemplified. We cannot consider all the complexities of the devolution “settlement” and its consequences for policy and politics here,³ for our present purposes the key points are the following:

- I. devolution of powers to a Scottish parliament in 1999 “reserved” some areas of social and public policy to UK government control: these do not include education but do include pensions, benefits, employment law, immigration and defence;

2 We agreed to protect the identity of our informants in order to achieve open and productive discussion with them about sensitive topics. We therefore use a coding system: for example SPA01 is Scottish Policy Actor 1, EPAE 1 is an English policy actor who also has policy brokering functions in Europe, and SPM 5 is a Scottish Policy Actor who is a Scottish Government Minister.

3 For further discussion of devolution and UK politics and policy see Keating (2009); Hassan and Scott (2012).

- II. the Scottish National party (SNP) has formed the Scottish Government since 2007, and its core political project is independence for Scotland. The constraints of the devolution “settlement”, as well as the SNP’s emphasis on building an independent, confident polity, have constructed the performance of governing in partnership with local authorities and the third sector;
- III. the SNP’s project is in tension with that of the UK government not only on the fundamental issue of independence but in their projection of an independent Scotland as a social democracy, close to European models such as Denmark, which in turn produces direct conflict with the UK government over such issues as the SNP’s support for unilateral nuclear disarmament, progressive personal taxation, investment of public funds to address poverty, free state education including support grants for school, further and higher education students, opposition to privatisation of education or health provision and increased pay and employment protection for public sector workers;
- IV. Political differences were sharpened with the formation of a UK Coalition government of Conservatives and Liberal Democrats in 2010, coinciding with deepening financial recession and by that Coalition’s commitment to accelerated deficit reduction borne by reduced spending rather than increased taxes;
- V. Along with reducing public spending, the UK Coalition government’s social policy agenda, including in education, reflects a resurgence of neo-liberal principles, enabling greater scope for private, commercial involvement in providing and running services, in charging for services, in increased deregulation, reduction in government or quasi-governmental agencies and in the abandonment of universalist principles of provision of services, in favour of residual provision at a level that is intended to reduce dependency on the state.

The governments of Scotland and the UK/England⁴ thus offer two political “projects” in considerable tension. How these will play out – whether they will lead to the break up of the UK – is not our concern here. The projects have been sketched in order to provide a frame within which we can explore the parallel development of the inspectorate in the two countries. In the case of Scotland, the political project of the SNP government uses discursive resources to include different elements – local government, public servants, the third sector – in collective governing work that builds commitment to their vision of an independent Scotland. Thus the “crafting of the narrative”, as one senior politician put it, is a centrally important component of the SNP policy agenda, as the “narrative”, expressed, for example, in the National Performance Framework (NPF) in its agenda for a “wealthier and fairer, healthier, safer and stronger, smarter and greener Scotland” can be easily understood and referenced across the different public and social policy fields (Arnott and Ozga 2010). Importantly, it discursively links wealth and fairness; economic growth is defined

4 The UK government has responsibility for education in England – so we use this construction – UK/England as a way of expressing this double governing form.

as a public good. This text does governing work not only because it conveys purpose and direction, but because it recognises and includes “delivery partners”, and marks a clear departure from the previous Labour-controlled target-driven regime of monitoring public service delivery. This is a shift in governing mode from close central surveillance to the setting of a direction through a shared “project”.

In the field of education, as indicated above, the direction of the project is apparent in the strong role for local government in education (enshrined in a “concordat” setting out responsibilities for both the centre and the localities), in curriculum and examination development that is linked to more inclusive provision, the continued homogeneity of provision of state schooling and the related absence of market-related policy initiatives such as regular testing, league tables, parental choice, or diversity in school provision, along with the exclusion of commercial/private sector interests. In education, as in other public sector services, responsibility has moved to individuals and institutions (teachers, learners and schools as well as local authorities) and created a narrative of a learning government, offering a model of reflective, responsive practice to “the people of Scotland” (Arnott and Ozga 2010).

The SNP thus connects schooling discursively to “community” and a wider, progressive social project and contract:

And this nation pioneered free education for all, which resulted in Scots inventing and explaining much of the modern world. We called this the Scottish Enlightenment. And out of educational access came social mobility as we reached all the talents of a nation to change the world for the better.

We can do so again (...) this is part of the Scottish Settlement, our social contract with the people. (Salmond 2011)

The SNP project reflects a response to the re-spatialisation of relations in the perpetual dynamic of local and global interaction that exploits the opportunity to:

strengthen[s] and renew[s] our sense of rootedness and belonging by requiring us to define who we are, who we strive to be, within an ever increasing spectrum of contexts. (Schoene 2009, 13, quoted in Crawshaw 2011)

In the UK/England, the governing “project” is harder to capture. It is apparent, from the summary points above, that the resurgence or revisiting of neo-liberal principles, in a context of severe economic difficulty, combines to enable a narrative that promotes the free market and the rolling up of the state. Yet the narrative is neither clear nor strong, overlaid as it is with the echoes of previous attempts to free the market and dismantle the state, while, at the same time, deregulatory initiatives are combined with strong re-regulation, justified in order to create the conditions of total freedom that are always just out of reach. Peck captures some of this sense

of repetition and contradiction in his description of neo-liberalism as “variously failing and flailing forward”. He goes on:

Neoliberalism's curse, then, is that it cannot help itself but to be a kind of interventionist project, which confers on the project a certain directionality, if not a destination (...). To the extent that neoliberalism has been, since the 1970s, "victorious" in the war of ideas, its victories have always been Pyrrhic and partial ones. Yet the project ploughs forward, never arriving at its stated destination, and never knowing where to stop. (Peck 2010, 7)

This analysis helps to make sense of the apparent paradox of the increased use of state power since 2010 by the current UK/English Minister, Michael Gove, to drive through the market revolution in education. This revolution is pursued through the creation of greater diversity of provision and providers, along with “freedom” from local authority control – so that almost half of all state secondary schools in England are now academy schools. These are:

publicly funded independent local (...) all ability schools established by sponsors from business, faith or voluntary groups (...) focusing especially on one or more subject areas (specialisms) sponsored by commercial companies. (DfE 2012)

Another Gove initiative, “Free” Schools are also growing in number, these are all-ability state-funded schools set up “in response to parental demand” by a wide range of proposers, including charities, universities, businesses and groups of parents. They operate under the same legal requirements as academies. As these types of provision increase, examinations and curricula are also changing in order to reflect policy prioritisation of a sharper focus on “on essential knowledge and concepts” and “the essentials of, for example, English language and literature, core mathematical processes and science” (DfE 2011a, 4.12).

These developments – many of which are promoted under the heading of greater freedoms for schools and teachers – do not dislodge established practices of performance testing – on the contrary, the regime established in the 1990s by the New Labour administrations remains in place and “proper testing you can trust” (Gove 2011) is one of the key elements of the coalition’s strategy for raising standards. Indeed the so-called “floor standards” – the minimum expected standard for secondary school examination performance was raised in 2010 to 35 per cent achieving five A*-C grades in the General Certificate of Secondary Education (GCSE) – that is, the examinations taken at the end of compulsory education at age 16. These increased demands include English and maths, combined with the majority of pupils making above average progress from Key Stage 2 to Key Stage 4, that is, between the ages of 7 and 16. This increased to 40 per cent in 2012 and

will increase to 50 per cent by 2015. Data, then, remain central to the governing work of education for the UK/England coalition, indeed there is to be much more data, freely available to parents and others – much more transparency and unmediated information is promised (Gove 2011). The centrality of data to the coalition government may reflect a continuation of data-driven logic in which data constituted the governing “project” for education in England under New Labour (Lawn and Ozga 2009). Data use grew in England from the 1980s onwards because of the policy pre-occupation with measuring attainment levels (of pupils, schools and the system). The proliferation of government guidelines and regulations for every aspect of schooling – including management, examination performance, local authority provision of services, inspection, teachers’ performance management, target-setting, addressing underperformance, pupil tracking – all drew on data and all required the use of data in their implementation at the school or local authority level. Government presented policy as informed, justified and legitimated by data and constructed and circulated an overarching narrative of knowledge-policy relations, and, in addition to home-grown data systems, global comparative data from OECD’s PISA provided a key reference point.

The coalition’s justification of its proposed restructuring of provision references PISA in signalling the need to catch up with competitors:

[W]hat really matters is how we’re doing compared with our international competitors. That is what will define our economic growth and our country’s future. The truth is, at the moment we are standing still while others race past. In the most recent OECD PISA survey in 2006 we fell from 4th in the world in the 2000 survey to 14th in science, 7th to 17th in literacy, and 8th to 24th in mathematics. (DfE 2010, 1)

This document, and the other policy texts that we have analysed, are preoccupied with achieving world-class status, and with the pursuit of freedom from bureaucratic controls, cultures and practices. It is a project that draws meaning from the practices and cultures that it opposes – those of state control, target-setting, regulation and system management. There is then, a considerable contrast with the governing project being articulated in Scotland, both in the nature of the narrative and in the content of policy. What are the implications of these political developments for the work of the inspectorates? We look first at England.

4 Inspection in England

A national system for the inspection of education has been a major feature of the English system of schooling for nearly 140 years. Throughout this time, National inspectors (Her Majesty’s Inspectors – HMI) visited schools, wrote reports on

schools and on the condition of education. They were perceived by teachers, schools and local authorities as significant policy actors, occupying a central – if shifting – place in the landscape of schooling (Clarke and Lawn 2011). But that 140 year history is one of considerable change, most notably in 1992 with the invention of Ofsted (the Office for Standards in Education). Ofsted was part of the Thatcher governments' reforms of education that promoted greater "autonomy" for schools, promised greater "choice" for parents, nationalised the curriculum and challenged approaches to teaching that were variously labelled as "liberal", "permissive" or "child-centred". The new arrangements for governing schooling, like many other public services, were articulated around the principles of "governing at a distance", rather than through the systems of integral government department bureaucracies. In this new architecture, forms of scrutiny, evaluation, audit and inspection took on increasingly important roles as means of managing dispersed or fragmented systems of provision.

In designing the architecture for governing education, England focused strongly on developing very large-scale data systems (referred to by one of our European informants as "monstrous") linked to external measures of performance of the total school population at regular intervals. Data dominate the inspection process:

I think in England we have too much data and a lot of the inspectors don't really understand it. (...) I mean data – you can make it say anything you want it to and it's difficult to refute in an inspection, or to say something different from what the data appear to be saying. (...) you are in the bottom left hand quadrant. It's very difficult to say in a report (...) well yes you are there but in actual fact the school is much better than that there are reasons why, but Ofsted will say, but the data says this. (EPA14)

Ofsted has always been regarded as "very, very distinctive" (EPAE1) in the inspection field, and the scale of its activity sets it apart – it inspects on an almost industrial scale (Field et al. 1998). At first every primary or secondary school in England was inspected every four years: from 2009 effort was concentrated on those schools deemed to be most in need of support and/or intervention. The methodology changed over time from a relatively informal distillation of the professional experience of HMI to a much more structured, routinised and template-driven process that seeks to ensure standardised judgement across a workforce that is recruited not only from HMI but from part-time inspectors trained and employed by a number of commercial agencies.

The involvement of commercial agencies – sometimes in competition with one another for contracts – could create problems in terms of pressures to cut costs:

I was working for xxx [agency tendering for inspection contracts] they didn't have a clue. It was all on price not quality, they dropped the quality for the price. [Other agencies] both had much better quality but they

were ousted on price: price has always been a big one more than quality. Going back to xxx, when they were brought in they really didn't have a clue, they were dreadful, awful (...) they didn't know what they were doing, they are better, but its taken time, around 2 years before they could even get a handle on what they had to do. (EPA16)

At the same time, the involvement of different agencies in the provision of inspection services increased pressure to standardise and limited the scope for professional judgement of individual inspectors:

[W]e have these three documents and that's the document well, the framework for inspection which underpins the legal element of it, which is very important for inspectors because it also harbours the philosophical approach the transparent philosophical approach which focuses on parents – you know this is all about telling parents what type of schools their children go to. Then the evaluation schedule which holds the grade descriptors and that is where the bar is set, then there's a document called conducting the inspection and that's how to do it so there are like a trivium of mini bibles if you like and you amalgamate those together and there you are, and you should in theory be able to read those and inspect (...) that's the theory. (EPA16)

Ofsted developed a succession of frameworks in order to evaluate schools, judging them as outstanding, good, satisfactory or inadequate. From around 2005 it made greater use of “self evaluation” in the inspection and reporting process, and up to the forming of the UK coalition government in 2010, it was expanding its remit to include different aspects of children's welfare as well as schooling. Although Ofsted links inspection to school improvement, improvement is understood and demonstrated in the raising of standards of educational performance that are measurable and comparable. The emphasis is on judgement, not development:

[I]nspectors don't advise, they make judgements, they make evaluations (...) [with] total objectivity (...). (EPA11)

Constant change in the frameworks made the assessment of the impact of inspection on improvement difficult, but at the same time constant change was built into the inspection system because of the underlying anxiety about costs and “gaming” the system, as a senior inspector explained:

(...) but I was increasingly of the view and indeed Ofsted's own evidence suggested it – that it looked as though we were increasingly getting less of a return on our investment. And I think there is something quite interesting there for inspection systems – that if you keep them rigidly the way they are then after a while you get fewer bangs for your buck – people

start to game the system, inspectors may fall back on complacent behaviours and attitudes – your system can get locked when education generally is moving on. (EPA 5)

The arrival of the Coalition Government in 2010 produced further changes in school inspection, that require a focus on the “core business” (teaching, learning and pupil behaviour), rather than the 27 different areas in which they were asked to operate under the previous government – the aim is to:

reform Ofsted inspection, so that inspectors spend more time in the classroom and focus on key issues of educational effectiveness, rather than the long list of issues they are currently required to consider. (DfE 2010, 13)

Inspection will be “proportionate” and “outstanding schools” will not be inspected if they are able to demonstrate excellence in teaching and learning. Schools at the other end of the scale will be monitored and if failing to improve may be inspected annually. As part of the narrowing of focus, the self-evaluation form was abolished and inspectors are now required to assess behaviour and safety, looking at:

evidence of how well pupils behave, by observing lessons and pupils’ conduct around the school. They will also expect schools to demonstrate that the standards of behaviour seen during the inspection are maintained at all times. Inspection will consider whether pupils are and feel safe in school. (DfE 2011b, pp.)

The grade “satisfactory” is to be replaced with the rather less positive term “requires improvement” (Ofsted 2012) reflecting a new much tougher inspection framework that will operate in an increasingly competitive environment in which penalty for failure is even more severe (Baxter 2012). In summary then, Ofsted is located in a governing project for education that embraces diversity of provision and deregulation to a degree that makes it difficult to “see” a system of education in England. One of our informants makes this point:

Historically we’ve all looked at that – that whole system – as being the responsibility largely if not exclusively of one agency – the local authority – I think what we’re going to see is a system of systems within systems – a number of different players. I even ask the question whether it will be possible to talk about an education system in the future. (EPAE1)

He goes on to consider the implications for the role of inspection, and suggests that schools are chosen by people on the basis of good performance – then perhaps there is a question mark over the position of Ofsted:

I do ask myself whether what you might describe as old fashioned inspection is going to quite have the same power (...) because we’re putting more

information out all the time about the performance of schools – and that’s another thing this government has done – to make all this data available – and – if that becomes more regularly used and you get a kind of “trip adviser” view of how schools are doing – you might think, well – pretty imperfect that. The problem is however imperfect it is it could leave inspection standing [still] (...). (EPAE1)

5 Inspection in Scotland

While England continues to be pre-occupied with its global positioning in education, the Scottish government and its inspectorate of education use Europe to promote Scotland’s approach to inspection as “in line with evolving European-wide models” (CP6S). They construct the European education policy space as an area of exchange of experience and good practice, and the Scottish inspectorate uses the Standing International Conference of Inspectorates (SICI) as a platform for promoting the role of professional knowledge and skills that contribute to European-wide initiatives while also stressing Scotland’s distinctiveness (Donaldson 2008; Grek 2012). The governing “narrative” of the SNP government, discussed earlier, is built around the idea of collective learning that provides a resource for strengthened national identity, growing national capacity and hence political independence. The inspectorate thus has a very important role to play as “translators” of this narrative into practice through their use of judgement, evidence, and the building of trust through self evaluation, which they propagate as a key resource for better public sector management and accountability, while they model and “teach” self-evaluation within the national policy space.

Her Majesty’s Inspectors of Education in Scotland have long been a powerful presence with influence in policy formation within and outside the central education department (McPherson and Raab 1988, 135). The inspectorate increased its power throughout the 1980s and 1990s, becoming more policy-active, but suffered a setback in a crisis over examinations in 2000–01, when it was demoted to agency status (Raffe 2005). Since the election of the minority SNP government in 2007, the Inspectorate has been steadily recovering its position, and, indeed, advancing beyond its traditional role to promote an identity as “teachers” of good practice within Scotland and indeed, within Europe. These developments take place against a background of political support for the performance of the education system, which is acknowledged to be “good but not great” (SPA1).

The policy technology that Her Majesty’s Inspectorate of Education (HMIE) promote in Europe and within Scotland is school self-evaluation (SSE) as set out in the key text “How Good is our School” (HGIOS). HGIOS positions the inspectorate as guides and enablers of quality assurance processes that are built and maintained

by the school, using HMIE guidance. Self-evaluation, then, builds towards system “greatness” through inspection:

[I]nspection is part of that self-evaluation (...). [W]hat the inspection is providing is the mirror of a national perspective against which a school can reflect its own performance. (SPA02)

In 2011 a new body – Education Scotland – was created, combining HMIE with Learning and Teaching Scotland (the former curriculum development agency) and thus heavily underlining the alignment of inspection with improvement. The new model of inspection and the whole philosophy of Education Scotland, we were told, is to provide, within one body:

both that facility to provide a reflection on the national perspective, but at the same time corral the resource that is required to provide support to the school. (SPA02)

The role of the inspectorate is to “gather intelligence, advise and intervene” to support a “learning system through which the professionals at the front line create the forward planning and the forward movement”. In a system described by a senior policy actor as:

much more based on schools being the primary agent of self-evaluation, with what we tend to describe as a kind of peer coaching that we bring in with inspection for schools, rather than an external evaluation of schools (...). (SPA1)

At the same time, inspection has continued to emphasise building good relations with local schools and local authorities in the drive for improvement, developing the PRAISE best practice framework for inspections and reviews (Purpose, Relationships, Awareness, Information gathering, Sharing information, Enabling; HMIE 2011). Inspectors are recruited from serving teachers and head teachers and see themselves as “close” to the schools being inspected. The development of a partnership view of inspection places a premium on support and developmental practices, reinforced by psychological training that seeks to develop appropriate skills

We’re training our people quite actively in the social skills of inspection (...) we’ve got some occupational psychologists working with us to develop this framework – working on relationships with people – we must be able to win the support and constructive interest that will enable initiative. (SPA1)

In fact:

how you inspect is almost more important than being right, in terms of making the judgments. I remember one time, 20 years ago, the absolute

– getting the judgment right was what mattered, nothing else – whereas now it's the social skills of being able to manage inspection to the point where you leave the school actually able to improve because they accept and are with you on the agenda – that's the real skill of inspection. (SPA2)

A recent development is a model of mid-inspection assessment, where the inspectors test the school's view of itself using processes including classroom observation and then move into a development, rather than an inspectorial mode if they are confident in the quality of the school's judgement. As one senior inspector puts it:

A school's never actually asked us to leave at this point, they always take advantage of another day or day and a half of consultancy or something they want to explore further. (SPA3)

The inspection event, then, becomes a process of collective learning that binds pupils, parents, teachers and inspectors together in a shared process, with a shared purpose that builds a collective identity:

The evaluative activities involved [in HGIOS] are similar to those we encourage pupils to engage in as part of their own learning process. Taking part in them creates a community of learners. (HMIE 2007, 7)

The construction of a community of learners (Lave and Wenger 1991) sits well with the wider policy narrative. The inspectorate, with its new "social skills" both models and disseminates best practice:

[Our purpose] is really being an engine for spreading best practice across the system – we are in a unique position in seeing so much front line practice across the whole country. (SPA01)

This development is congruent with the Scottish government's self-promotion as a "learning government", working in concert with its partners and thus creating more confident individuals that have the capacity for political independence. As a senior policy maker puts it, reflecting on the tradition of strong central direction with which the SNP government claims to have broken:

(...) so for decades you have had this top down approach in education which has been civil servants telling ministers, ministers then tell local government, local government then tell directors of education and directors of education tell head teachers and then head teachers tell teachers. There is this suffocation by direction (...) so we are changing the education system, we hope, from one of dependence to one of independence. (SPM5)

6 Discussion

We started this paper with a number of questions that guide our enquiry into inspection as a governing practice, questions about the extent to which inspectors do political work that includes the promotion and translation of a governing “narrative” across the increasingly diverse, networked “systems” of education in which they work, and about the relationship between performance data and the authority of inspectorates. We also outlined some of the ways in which our research uses particular disciplinary resources to approach governing through a focus on practices and processes of governing (Clarke and Ozga 2011), and on the political *work* of governing, work that defines the direction and purpose of governing (Clarke and Ozga 2011, 2), and that attempts to give that project some coherence through the performative work that is done in order to inspire confidence, belief and support for governing projects, not least – in this case – from those who perform the work of educating or inspecting education.

Our research identifies a clear and coherent governing “project” that connects quite directly, we suggest, to the reshaping of inspection in Scotland. The SNP government’s need to build trust and confidence in order to achieve its longer term aim of political independence requires the promotion of governing practices and relations that are consensual, inclusive and appear to shift power and authority downwards. In education, this logic is developed in a range of policies and in the new inspection regime. We can understand this shift, using a political sociology analysis, as reflecting the mobilisation of interests and values to legitimise these changes and to help to problematise – however indirectly – the continuation of Scotland’s position within the UK. This supports the overarching governing project of the SNP, while also producing a performance of inspection, through self-evaluation and collaborative development that disciplines pupils, teachers and inspectors in the continuous work of self-scrutiny and self-improvement. Both organisations and individuals have, it seems, been increasingly invited to imagine themselves as auditable or inspectable performative selves (see Power 1997; Power 2005), and this reflection of themselves, in the national “mirror” of self-evaluation, integrates their performance with that of the nation in a unifying project. Here, in the education context, the evaluative state has articulated self-evaluation as a demand that connects pupils (and parents, of course), teachers, schools, and systems.

In the context of England, the governing project is one of establishing freedom from regulation, while simultaneously using regulation to achieve the state of perfect competition that neo-liberalism strives for. The problem of governing is addressed through a mixture of established practices of inspection, evaluation, and audit. The paradox remains, of increased centralisation following from the pursuit of freedom and the resultant direct line of control between the academies and free

schools and the Minister. As one of our informants points out – as the number of academies has grown:

[Y]ou can't have every failing academy crossing the secretary of States' desk – you just end up with madness. (EPA01)

In this context, Ofsted is not an agency of improvement through collaboration in development, but preserves its authority through its policing of the system (s), and identifying institutional failings (House of Commons Education Committee 2011, 14). Ofsted is located in a very different governing architecture from that of the Scottish inspectorate, in a “system of systems within systems” – perhaps, even a “systemless system”. This limits Ofsted's capacity to construct an inclusive narrative that builds identification with a governing project. Instead Ofsted is the deliverer of (critical) judgement, especially as the new framework focuses its work on specific areas, and on underperforming or “coasting” schools. There are quite sharp contradictions in the positioning of Ofsted in this disciplinary role, as this offers little scope for the political work of enrolment of support and mobilisation of values that may be necessary to successful governing. There are signs of deepening resistance to the speed, scale and scope of change in education in England, especially from the teacher unions. Given the stronger penalties on schools for failure, and the wider context of growing teacher resistance to the direction of policy, as well as the confrontational style of the new Senior Chief Inspector, it seems that inspection in England is being constructed as an enforcement agency rather than a “partner” in the governing of education through expertise and example.

To conclude with a return to our overarching concern with the relationship between governing and politics, then, we offer this analysis and discussion as an argument for the need to see political work as part of the process of governing that seeks to build alliances and mobilise resources in support of projects of change in education. That political work is often preoccupied with problematisation (for example, the need for freedom from the dead hand of local government in order to achieve success) or legitimisation (for example, collaboration and partnership in governing). The political *work* of governing mobilises particular groups – like inspectors – and enables the assemblage of projects that define the direction and purpose of governing. Inspectorates, through their work on the “front line” – a term now frequently in use in England – are asked to promote and embody the governing project, and drive change in education. The material presented here highlights significant differences in the governing “projects” in England and Scotland, as evidenced in the different kinds of governing work that inspectors are being asked to do.

7 References

- Appadurai, Arun (Ed.). 2001. *Globalisation*. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Arnott, Margaret, and Jenny Ozga. 2010. Education and Nationalism: The Discourse of Education Policy in Scotland. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 31(3): 335–350.
- Baxter, Jacqueline. 2011. *Public Sector Professional Identities: A Review of the Literature*. Milton Keynes: The Open University UK.
- Baxter, Jacqueline. 2012. What Counts as Success in Inspection in England – Shifting Criteria? Paper presented at the European Conference on Educational Research (ECER) Cadiz, Spain, September 20, 2012.
- Beyeler, Michelle. 2003. Globalization, Europeanization and Domestic Welfare State Reforms: New Institutional Concepts. *Global Social Policy* 3(2): 153–172.
- Boyne, George. A. 2006. *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boyne, George, Patricia Day, and Richard Walker. 2002. The Evaluation of Public Service Inspection: A Theoretical Framework. *Urban Studies* 39(7): 1197–1212.
- Clarke, John. 2009. Governance Puzzles. Pp. 29–52 in *eGovernance: Managing or Governing?*, edited by Leslie Budd, and Lisa Harris. London: Routledge.
- Clarke, John. 2012. A Note on Politics. Unpublished draft working paper.
- Clarke, John, and Martin Lawn. 2011. The Past and Uncertain Present of Ofsted. Paper presented to the European Conference on Educational Research (ECER). Berlin, Germany, September 15, 2011.
- Clarke, John, and Jenny Ozga. 2011. A Note on Governing. *Working Paper 4*, <http://www.governing-byinspection.com/> (03.07.2011).
- Crawshaw, Robert. 2011. Literature. Pp. 62–74 in *Europe in a Global Context*, edited by Anne Sophie Krossa. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- DfE (Department for Education). 2010. *The Importance of Teaching: The Schools White Paper*. London: DfE.
- DfE (Department for Education). 2011a. Aims, Values and Purposes. London, Department for Education, <http://www.education.gov.uk/schools/teachingandlearning/curriculum/b00199676/aims-values-and-purposes> (01.12.2011).
- DfE (Department for Education). 2011b. Revised Framework for Inspection of Maintained Schools. London, Department for Education, <http://www.education.gov.uk/childrenandyoungpeople/strategy/laupdates/a0076002/revised-framework-for-the-inspection-of-maintained-schools> (05.05.2011).
- DfE (Department for Education). 2012. What is an Academy? London, Department for Education, <http://www.education.gov.uk/schools/leadership/typesofschools/academies/b00205692/whatisanacademy> (12.05.2012).
- Donaldson, Graham. 2008. President's address to the SICI Annual Conference. Paris, France, December 16, 2008.
- Evetts, Julia. 2012. Professionalism in Turbulent Times: Changes, Challenges and Opportunities. Paper presented at the ProPel International Conference. Stirling, Scotland, May 9–11, 2012.
- Favell, Adrian, and Virginie Guiraudon (Eds.). 2011. *Sociology of the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Field, C., D. Greenstreet, P. Kusel, and Carl Parsons. 1998. OFSTED Inspection Reports and the Language of Educational Improvement. *Evaluation & Research in Education* 12(3): 125–139.

- Gove, Michael. 2011. Speech given to the Ofqual Standards Summit on 13th October 2011, <http://www.education.gov.uk/inthenews/speeches/a00199197/michael-gove-to-ofqual-standards-summit> (05.11.2011).
- Grek, Sotiria. 2012. What PISA Knows and Can Do: Studying the Role of National Actors in the Making of PISA. *European Education Research Journal* 11(2): 243–254.
- Hassan Gerry, and Gill Scott (Eds.). 2012. *Social Justice and Social Policy in Scotland*. Bristol: The Policy Press.
- HMIE (Her Majesty's Inspectorate of Education). 2007. *How Good is Our School? (HGIOS) The Journey to Excellence*. Edinburgh: HMIE.
- HMIE (Her Majesty's Inspectorate of Education). 2011. Principles of Inspection and Review. Edinburgh: HMIE, <http://www.hmie.gov.uk/NR/rdonlyres/0980BB93-8806-40D9806AA35532BA931/0/PrinciplesofInspectionandReview2010FINAL.pdf>. (13.08.2011).
- Hood, Christopher, Oliver James, Colin Scott, George W. Jones, and Tony Travers. 1999. *Regulation inside Government: Waste Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.
- House of Commons Education Committee. 2011. *The Role and Performance of Ofsted. Second Report of Session 2010–11. Volume I: Report, Together with Formal Minutes*. London: The Stationery Office.
- Jacobsson, Bengt. 2006. Regulated Regulators: Global Trends of State Regulation. Pp. 205–225 in *Transnational Governance*, edited by Marie-Laure Djelic, and Kerstin Sahlin-Andersson. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jeffrey, Charlie. 2009. Devolution in the United Kingdom: Problems of a Piecemeal Approach to Constitutional Change. *Publius: The Journal of Federalism* 30(2): 289–313.
- Keating, Michael. 2009. *The Independence of Scotland: Self-Government and the Shifting Politics of Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Krossa, Anne-Sophie. 2011. *Europe in a Global Context*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lagroye, Jacques. 1997. *Sociologie Politique*. Paris: Dalloz-Presses de la FNSP.
- Lascoumes, Pierre, and Patrick Le Galès. 2007. Understanding Public Policy through Its Instruments from the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance* 20(1): 1–21.
- Lave, Jean, and Etienne Wenger. 1991. *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lawn, Martin, and Sotiria Grek. 2012. *Europeanizing Education: Governing a New Policy Space*. Oxford: Symposium Publishers.
- Lawn, Martin, and Jenny Ozga. 2009. The Sleep of Reason Breeds Monsters: Data and Education Governance in England. *CES Briefing* 52. CES, University of Edinburgh.
- Matthews, Peter, and Pamela Sammons. 2004. *Improvement through Inspection: An Evaluation of the Work of Ofsted*. London: Institute of Education.
- McPherson, Andrew, and Charles D. Raab. 1988. *Governing Education: A Policy Sociology of Education in Scotland*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Naglo, Kristian, and Anthony Waine. 2011. Culture. Pp. 12–25 in *Europe in a Global Context*, edited by Anne-Sophie Krossa. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nóvoa, António, and Tali Yariv-Mashal. 2003. Comparative Research in Education: A Mode of Governance or a Historical Journey. *Comparative Education* 39(4): 423–439.
- Ofsted (Office for Standards in Education). 2012. *The Framework for School Inspection from September 2012*. London: Ofsted.
- Ozga, Jenny, Peter Dahler-Larsen, Christina Segerholm, and Hannu Simola (Eds.). 2011. *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe*. London: Routledge.

- Peck, Jamie. 2010. *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael. 1997. *The Audit Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael. 2005. The Theory of the Audit Explosion. Pp. 326–344 in *The Oxford Handbook of Public Management*, edited by Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, and Christopher Pollitt. New York: Oxford University Press.
- Raffe, David. 2005. Devolution and Divergence in Education Policy. Pp. 52–69 in *Devolution in Practice II*, edited by John Adams, and Katie Schmucker. London: IPPR.
- Salmond, Alex. 2011. Speech to the Scottish National Party Spring Conference. Glasgow, Scotland, March 12, 2011, <http://caledonianmercury.com/2011/03/12/first-minister-alex-salmonds-speech-to-the-snp-spring-conference/0015385> (08.04.2011).
- Sammons, Pamela. 2008. Zero Tolerance of Failure and New Labour Approaches to School Improvement in England. *Oxford Review of Education* 34: 651–664.
- Sammons, Pamela, and Luis Bakkum. 2012. Effective Schools, Equity and Teacher Effectiveness: A Review of the Literature. *Profesorado Revista de curriculum y formación del profesorado* 15(3): 9–26.
- Schoene, Bertrand. 2009. *The Cosmopolitan Novel*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Smith, Andy. 2009. Studying the Government of the EU: The Promise of Political Sociology. Paper presented to Edinburgh's Europa Institute seminar "Practising EU Government." Edinburgh, Scotland, February 20, 2009.
- Woods, Peter, and Bob Jeffrey. 1998. Choosing Positions: Living the Contradictions of OFSTED. *British Journal of Sociology of Education* 19(4): 547–557.

8 Background note

Under the provisions of the Scotland Act (1998) Scotland has a parliament with primary legislative and tax varying powers, but territorial and constitutional interdependencies produce highly complex interrelationships between matters “reserved” for the UK government and those devolved to Scotland, especially in relation to economic policy and social security. In these areas there are limits upon what the Edinburgh parliament can do, and these limits become problematic when the government of the UK and that of Scotland have different agendas and priorities.

Furthermore, partly because of the constraints on the Scottish Government and parliament, governing in Scotland is “done” to a large extent through local government and the third sector in partnership arrangements. Finally, with the arrival of the Scottish National Party (SNP) as the governing party in Scotland in 2007, there is a strongly pro-European bias in government, and small, strong, social democratic European states are the key reference point for the Scottish Government in its promotion of a national imaginary. For the UK government, on the other hand, devolution is a set of working relations that preserve the “union” of the United Kingdom and enables small nations (Wales, Northern Ireland and Scotland) to survive within a stronger UK framework.

The continuous process of devolution since 1999 has gradually raised questions about English identity and politics, given added urgency by the election of a minority Scottish National Party (SNP) government in 2007, which brought to

an end the cross-border pressures for convergence from a Labour-controlled UK government on the Labour-led coalition that had been in government in Edinburgh from 2000 onwards. The SNP government brought with it a commitment to independence for Scotland – though when, and on what terms, remains unclear. Political differences deepened with the arrival of the UK Coalition government in 2010, a government that had little electoral support in Scotland, and differences were deepened when the SNP won a clear victory in the elections to the Scottish parliament in 2011, a victory which they interpreted as a mandate for independence. The SNP government presents independence to the electorate not only as enabling freedom from the constraints imposed on it by the devolution “settlement” but as allowing it to depart from the UK coalition government’s agenda on social policy, including education.

Comment organiser l'enseignement secondaire obligatoire ? Une politique publique et son analyse dans le canton de Genève

Georges Felouzis*, Samuel Charmillot* et Barbara Fouquet-Chauprade*

1 Introduction

La question de l'organisation de l'enseignement obligatoire fait aujourd'hui débat en Suisse et plus particulièrement dans les cantons romands. En témoignent les votations récentes à Genève en 2009 et dans le canton de Vaud en 2011 sur l'opportunité de renforcer ou au contraire de limiter la filiarisation dès la fin de l'enseignement primaire. L'un des éléments du débat est de savoir si les filières ont pour conséquence principale de renforcer l'efficacité de l'enseignement en limitant l'hétérogénéité des classes, ou à l'inverse d'accentuer les inégalités d'éducation qui se manifestent dès le début de l'enseignement primaire. Sur cette question, la recherche en éducation propose des résultats instructifs en démontrant que plus la filiarisation est précoce, plus les inégalités scolaires sont marquées. Ces résultats s'obtiennent soit par des comparaisons internationales (Mons 2007; Monseur et Crahay 2008; Baudelot et Establet 2009), soit par des travaux centrés sur des cas nationaux tels que la Belgique (Dumay et al. 2010), les États-Unis (Gamoran et Mare 1989) ou plus récemment la Suisse (Felouzis et al. 2011b).

Il reste pourtant nécessaire de comprendre comment et selon quels référentiels de l'action publique (Muller 1995) ces systèmes segmentés sont mis en place et quels en sont les effets, non seulement sur les compétences et les inégalités scolaires, mais aussi sur les orientations des élèves. Et de ce point de vue, le cas de Genève apparaît comme très pertinent. En effet, jusqu'à la rentrée 2011, le système éducatif genevois présentait une particularité liée à son histoire (Bain et al. 2004). Le secondaire 1, dénommé cycle d'orientation, était organisé en deux « sous-systèmes » distincts et fortement contrastés au plan de leur organisation: en fonction de leur secteur d'habitation, certains élèves étaient orientés vers des établissements « à filières » (à exigences élevées, moyennes ou élémentaires) alors que d'autres étaient scolarisés dans des classes hétérogènes (avec regroupement de niveau au sein des classes pour certaines disciplines) – voir encadré 1. La nouvelle loi¹, entrée en vigueur à la rentrée

* Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation, Université de Genève, CH-1205 Genève, georges.felouzis@unige.ch, samuel.charmillot@unige.ch et barbara.fouquet-chauprade@unige.ch.

1 Votation populaire cantonale du 17 Mai 2009 – qui a donné lieu à la loi C 1 10, voir: http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_c1_10.html.

2011, vient supprimer la coexistence de ces deux systèmes en renforçant encore la filiarisation, et ceci dans l'ensemble des établissements de l'enseignement secondaire obligatoire.

L'intérêt d'une telle situation est que le projet proposé au vote des Genevois en mai 2009, ainsi que le contre-projet émanant du Département de l'Instruction Publique (DIP) ont suscité des prises de position et des débats très vifs. Cela rend possible l'identification des acteurs en présence, la nature de leurs arguments et des références plus ou moins implicites qui les fondent, et de comprendre selon quelle logique l'action publique, au travers du DIP, a construit une contre-proposition qui sera en définitive adoptée. Au plan proprement scolaire, nous examinerons les conséquences des filières sur l'efficacité et l'équité du système éducatif genevois. Sans pouvoir évaluer sur des données empiriques une réforme mise en place récemment, nous montrerons comment le système qui a prévalu jusqu'en 2010 permet une comparaison précise des systèmes segmenté et unifié. Une discussion finale des résultats nous permettra d'avancer quelques hypothèses sur les raisons de l'attachement des Genevois à une organisation scolaire en filières plutôt qu'en classes hétérogènes et plus généralement sur l'écart prononcé entre les apports de la recherche et leur prise en compte par l'action publique.

2 L'organisation scolaire à Genève : sociologie d'un débat public

2.1 Histoire et contexte

La question de la mise en place de filières dès la fin de l'enseignement primaire traverse toute l'histoire du cycle d'orientation (CO, voir encadré 1) à Genève. Dès 1962, lorsque le CO est créé, la question fait déjà débat². On s'interroge alors sur la nécessité de considérer la première année du cycle d'orientation (la 7^e) comme une année d'observation afin d'orienter au mieux les élèves dès la 8^e. Face à la réticence de nombreux acteurs, les responsables du DIP décident d'y renoncer afin de désamorcer les oppositions, et de faire passer une réforme du secondaire 1 attendue depuis longtemps. Ils optent donc pour un cycle d'orientation en trois filières homogènes dès la 7^e année, qui met clairement l'accent sur la fonction de sélection du CO plutôt que sur sa fonction d'orientation continue.

Au début des années 1970, la question de l'hétérogénéité va resurgir, notamment face au constat que la 6^e primaire ne parvient pas à remplir son rôle de pré-orientation correctement. On va alors tester une organisation en classes hétérogènes, avec des groupes de niveaux, dans trois établissements du CO. Cette réforme est inspirée du modèle anglais de la *Comprehensive School*. Bien qu'un rapport d'expertise l'ait évaluée plutôt positivement (Munari 1977), il sera décidé de ne pas la généraliser en raison de l'absence de consensus de la part des acteurs concernés, que ce soit les

2 Pour les aspects historiques, nous utilisons ici l'ouvrage de Bain et al. (2004).

Encadré 1 : Organisation de l'enseignement secondaire genevois avant la réforme.

À l'issue de l'enseignement primaire (en 6^e, à l'âge théorique de 11 ou 12 ans), les élèves sont orientés vers le cycle d'orientation (qui dure de la 7^e à la 9^e). Cette orientation se fait principalement sur la base des notes obtenues en cours d'année. Les résultats aux «épreuves cantonales», les rapports des enseignants ainsi que les souhaits des familles sont aussi pris en compte de façon secondaire. Par ailleurs, le système éducatif genevois fonctionne selon une politique de sectorisation, ce qui signifie que l'établissement fréquenté dépend du lieu de domicile. Les élèves peuvent donc être dirigés vers un établissement avec des classes hétérogènes, avec groupes de niveaux dans les disciplines principales (trois établissements), ou dans un établissement fonctionnant selon un système de filières (17 établissements en 2010). On compte trois types de filières : à exigences étendues (A), à exigences intermédiaires (B) et à exigences élémentaires (C). Dès la deuxième année du cycle d'orientation (8^e), les élèves des filières B et C sont regroupés au sein d'une seule filière (B/C). En cours de cursus, les passages d'une filière à l'autre sont possibles, mais ils restent minoritaires et sont souvent négatifs (de la filière A vers la filière B/C) (Felouzis & al. 2011a). À l'issue des trois années du cycle d'orientation, les élèves sont orientés vers les différentes formations post-obligatoires : la maturité gymnasiale, la formation professionnelle (duale ou en école), l'école de culture générale.

enseignants, les parents ou les milieux politiques. En même temps, l'impossibilité de lui trouver des défauts justifiant son abandon va conduire à l'adoption d'une solution hybride qui va perdurer jusqu'à la rentrée 2011, à savoir la coexistence de deux systèmes : des classes hétérogènes dans trois établissements, des filières hiérarchisées dans les autres.

Le débat n'en est pas pour autant clos et va prendre un tournant plus politique au début des années 2000 avec le dépôt d'un projet de loi par le Parti Socialiste proposant l'introduction d'une 7^e hétérogène. Ce projet donne lieu à des débats très animés entre la gauche et la droite, mais il sera finalement adopté de justesse par le parlement³. Cependant, quelques jours plus tard, la droite lance un référendum⁴ qui obtient un nombre de signatures suffisant pour aboutir. C'est donc le peuple qui se prononcera sur le sujet. En mars 2001, c'est le *statu quo* qui l'emporte puisque le projet de 7^e hétérogène est refusé par 64,3% des votants.

3 Le projet de loi (PL 7697) sera adopté par 46 voix contre 42, pour plus détails, voir : http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/540309/39/540309_39_complete.asp.

4 Le droit de référendum permet de soumettre au vote du peuple toute loi votée par le Grand Conseil. Il faut pour cela réunir les signatures de 7'000 électeurs au moins, dans un délai de 40 jours après la publication de la loi.

On le voit, si la nécessité d'une réforme du CO est reconnue par la grande majorité des acteurs, l'impossibilité d'obtenir un consensus suffisant va avoir pour effet de bloquer toute évolution des structures du cycle d'orientation pendant près de 30 ans. Pourtant, derrière cette apparente inertie, dans la pratique, le cycle d'orientation va évoluer vers une hétérogénéité toujours plus importante. En effet, depuis 1965, la proportion d'élèves scolarisés dans les filières à exigences élevées est passée de 38% (Bain et al. 2004) à 79,4% en 2007 (Le Roy-Zen-Ruffinen et al. 2009). Il y a là un paradoxe entre une structure apparemment hiérarchisée, sans tronc commun officiel, et un cycle d'orientation qui fonctionne concrètement de manière pratiquement unifiée. Cette évolution va se faire sous l'impulsion conjointe de plusieurs acteurs. D'abord les parents, qui cherchent à scolariser leurs enfants dans la filière la plus exigeante afin de maximiser leurs opportunités d'orientations ultérieures. Ensuite, les enseignants du CO et du primaire qui, dans un souci d'équité, cherchent à donner le maximum de chances à leurs élèves en évitant de les sélectionner définitivement de façon trop précoce. Enfin, les autorités politiques et administratives, qui considèrent cette situation comme le moyen de favoriser la démocratisation des études et d'accroître le taux de jeunes qualifiés.

Pourtant, cet accroissement des effectifs de la filière la plus exigeante a des effets néfastes pour les 20% d'élèves qui se retrouvent dans la filière à exigences faibles. Ils vont se trouver de plus en plus stigmatisés et les débouchés dans le post-obligatoire sont pour eux pratiquement inexistants.

2.2 Les initiatives 134 et 138 de 2006 et leur « visée » scolaire

C'est en partie pour remédier à cette situation que seront lancées simultanément en 2006 deux initiatives⁵, l'IN 134 et l'IN 138.

L'IN 134 « Pour un cycle qui oriente » émane du réseau Réseau école et laïcité, une association composée d'enseignants du primaire, du CO et du post-obligatoire. Elle met clairement l'accent sur un renforcement de la filiarisation et du pouvoir décisionnel des enseignants dans le classement et les orientations des élèves. Dès la 7^e, les élèves seraient regroupés en quatre niveaux d'enseignement en fonction des résultats de 6^e primaire. Les degrés 8 et 9 compteraient six filières hiérarchisées, trois préparant aux formations professionnelles et trois préparant aux études gymnasiales⁶. Par ailleurs, les normes de passages d'une filière à l'autre seraient renforcées et les élèves soumis à un examen de passage.

L'IN 138 « Pour un cycle d'orientation *exigeant et formateur* pour tous » est initiée en réaction à cette première initiative par le groupe « Coordination ensei-

5 Le droit d'initiative permet à chaque citoyen genevois de proposer une nouvelle loi ou de demander la modification d'une loi existante. Pour qu'une initiative soit soumise au vote populaire, il est nécessaire de recueillir les signatures de 10'000 électeurs au moins. Le Grand Conseil se prononce sur l'initiative. S'il la refuse, il peut lui opposer un contre-projet dans l'espoir que le peuple exprime sa préférence pour celui-ci.

6 Pour plus de détails sur l'IN 134, voir Mémorial du Grand Conseil (2006a).

gnement», un mouvement qui regroupe des membres d'associations d'enseignants, des membres de partis politiques de gauche, ainsi que certains représentants des associations de parents d'élèves. Il s'agit ici de faire de la lutte contre l'échec scolaire une priorité et d'offrir plus de moyens de soutien pédagogique pour les élèves en difficulté. Cette mesure s'accompagne d'une réforme des structures. La 7^e serait entièrement hétérogène avec un enseignement identique pour tous les élèves. La 8^e et la 9^e se feraient aussi en classes hétérogènes avec des groupes de niveaux et des options pour certaines matières⁷.

Ces deux initiatives procèdent de deux visions opposées de l'école. Les tenants de l'IN 134 se positionnent sur un principe de justice qui fait du mérite un attribut personnel des élèves qui permettrait très tôt d'identifier des aptitudes différenciées. Il postule aussi que le mérite personnel est entièrement mesurable par les notes et les jugements scolaires que produisent les enseignants. Cette vision de l'école passe aussi par un rejet de l'hétérogénéité des classes. Il s'agit, pour les tenants de cette initiative, de mettre fin à l'illusion de vouloir mener tous les élèves «aux mêmes objectifs», en privilégiant un système qui permettrait de mener chaque élève «aussi loin qu'il le peut» (Mémorial du Grand Conseil 2006b, 45). Et c'est bien là une visée de l'IN 134 : le système de filières hiérarchisées proposé dès la fin de l'enseignement primaire devrait précisément permettre d'orienter les élèves vers une formation qui corresponde à leurs «capacités».

L'IN 138 procède d'une conception de l'école totalement opposée en relevant que le «mérite» n'est pas un attribut personnel des élèves mais un construit social, un acquis en grande partie lié aux conditions de vie familiale, comme Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron (1964) ont pu le théoriser dans leurs travaux sur la Reproduction sociale par l'école, et comme le confirment aujourd'hui encore les enquêtes internationales PISA (OCDE 2011). On insiste alors sur les inégalités scolaires que renforceraient les filières en proposant aux élèves des enseignements différenciés et hiérarchisés. Les tenants de cette initiative se positionnent donc en faveur de l'égalité des chances et d'une «école juste», qui garantisse «à tous les élèves d'acquérir des savoirs solides, des compétences, le sens des responsabilités et de la solidarité» (Mémorial du Grand Conseil 2007b, 5). Plusieurs éléments sont mis en avant. Il s'agit tout d'abord de s'opposer à la tendance qui consiste à distinguer les élèves sur la base de leurs capacités scolaires, ce qui conduit indirectement «à une distinction raciale ou sociale entre les riches et pauvres» (Mémorial du Grand Conseil 2006b, 17). Il s'agit aussi de lutter contre une école qui se limiterait «à la transmission de quelques savoirs fondamentaux, notamment pour les élèves les plus faibles» (Mémorial du Grand Conseil 2007b, 5). C'est ce que devrait permettre de réaliser l'hétérogénéité qui est pensée ici comme un atout, notamment parce qu'elle permet aux élèves les plus faibles «de bénéficier d'un effet d'entraînement et non du risque d'une exclusion progressive» (Mémorial du Grand Conseil 2006b, 16).

7 Pour plus de détails sur l'IN 138, voir Mémorial du Grand Conseil (2007b).

2.3 Les acteurs et leurs arguments

Ces arguments ne manquent pas d'intérêt car ils reflètent des conceptions très contrastées de ce que doit être une école « juste ». La question devient alors de savoir qui défend chacun de ces arguments, au plan de la position dans le champ scolaire (parents, enseignants, décideurs politiques) comme dans l'espace politique genevois. D'un point de vue empirique, ces deux initiatives ont fait l'objet d'un traitement simultané lors des débats au Grand Conseil. Elles ont été débattues par les représentants politiques, et les différents acteurs concernés – les enseignants, les parents, les autorités administratives – ont été consultés. Il est ainsi possible de voir comment les différents acteurs du monde scolaire genevois se positionnent face à ces projets et à la vision de l'école qu'ils défendent⁸.

La Fédération des Associations de Parents d'Élèves du CO, qui regroupe environ 75% des familles ayant un enfant au CO, ne se prononce pas officiellement sur ces deux initiatives. Néanmoins, les propos de son représentant semblent plutôt pencher en faveur des arguments de l'IN 134. Celui-ci relève en effet que « l'idée et la philosophie d'une école égalitaire sont une utopie » (Mémorial du Grand Conseil 2006b, 20). Il se positionne contre l'hétérogénéité et admet que les enfants n'étant « pas similaires, les structures ne doivent donc pas être identiques » (Mémorial du Grand Conseil 2006b, 19). Il reconnaît de plus que « l'IN 134 présente des filières intéressantes » (Mémorial du Grand Conseil 2006b, 20) et que la mission d'orientation du CO ne pourra être réalisée que grâce à la filiarisation.

Le point de vue des enseignants est donné par la Fédération des Associations de Maîtres du Cycle d'Orientation (FAMCO), qui déclare qu'une grande partie des membres seraient prêts à soutenir l'initiative 138, en précisant qu'il n'y a cependant pas d'unanimité sur le sujet. Toutefois, le soutien à cette initiative apparaît plus comme un moyen de s'opposer à l'IN 134, pour laquelle la FAMCO « éprouve une extrême frayeur » (Mémorial du Grand Conseil 2006b, 21), que d'une véritable adhésion pour la structure de classes hétérogènes. En effet, les représentants de la FAMCO précisent que si « la majorité des professeurs ne sont pas opposés à l'hétérogénéité », ils croient aussi « à la nécessité de nourrir parallèlement les plus doués, au sein d'une même classe » (Mémorial du Grand Conseil 2006b, 21).

Le DIP et la Direction Générale du Cycle d'Orientation ne sont favorables à aucune des deux initiatives. Leur propos est de montrer que l'amélioration de l'école ne passe pas obligatoirement par des réformes de structure. Ils relèvent ainsi en plusieurs occasions que les rapports PISA ont montré qu'il n'y avait pas de corrélation directe entre les structures et les performances et que la lutte contre l'échec scolaire peut donc passer par d'autres moyens qu'une refonte complète des structures. Constatant « qu'une opposition entre les deux initiatives pourrait voir

8 Les sources utilisées sont les retranscriptions des débats sur l'IN134 et 138 qui ont eu lieu au Grand Conseil. L'intégralité de ces débats peut être trouvée sur le site Internet de l'État de Genève : <http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/index.asp>.

l'IN 134 l'emporter », le DIP, représenté par le conseiller d'État Charles Beer, recommande l'élaboration d'un « contre-projet équilibré » qui rencontrerait « un consensus suffisamment large » pour permettre « un retrait des deux initiatives » (Mémorial du Grand Conseil 2006b, 11–12).

2.4 Améliorer l'École ou rechercher un consensus ?

C'est donc la recherche d'un consensus qui va dominer dans le processus de prise de décision, plus que la recherche d'une solution optimale pour résoudre un problème d'éducation scolaire : comment former les élèves les plus faibles et faire en sorte qu'ils obtiennent une formation qualifiante à la fin de leur scolarité obligatoire ? Le problème scolaire proprement dit apparaît en définitive secondaire comparé au problème politique posé par le dépôt de l'IN 134. C'est ce qui ressort de façon plus explicite encore de l'examen des prises de position des partis politiques : tous rejettent officiellement les deux initiatives et tous se déclarent favorables à l'élaboration d'un contre-projet, même si la conception de l'école des différents partis politiques varie considérablement entre les deux bords de l'échiquier politique. Du côté de la gauche, on met l'accent sur la dimension d'égalité et la nécessité d'augmenter le niveau global d'éducation, et l'on tend donc à défendre un cycle d'orientation non filiarisé jusqu'en 9^e. Du côté de la droite, on insiste plus sur les capacités différenciées des élèves et l'idée que tous ne peuvent accéder à de hautes études. Pourtant, tous les députés ont recommandé le refus des deux initiatives au profit de l'élaboration d'un contre-projet.

L'objet du contre-projet sera donc de satisfaire les demandes de chacun des acteurs, plutôt que de traiter de la question scolaire en elle-même, trop vive et potentiellement conflictuelle. Cette recherche de solution entre les différents acteurs peut s'expliquer par l'expérience récente de conflits très durs qui sont intervenus dans l'école genevoise au début des années 2000 avec l'introduction de la nouvelle grille horaire puis avec la votation sur le retour des notes. Cela a conduit tous les participants à vouloir « pacifier le débat sur l'instruction publique » et à rétablir « la paix scolaire »⁹ (Mémorial du Grand Conseil 2007a).

Le contre-projet élaboré par le DIP reflète donc de façon prioritaire cette volonté de trouver un terrain d'entente entre des acteurs dont les conceptions de l'école, des élèves et des problèmes scolaires divergent de façon notable. Il propose notamment un renforcement de la filiarisation et de la sélection (on passe de deux à trois filières) ainsi que des normes explicites d'admission au CO¹⁰. Parallèlement,

9 Ces expressions reviennent à plusieurs reprises dans les débats.

10 Pour être admis dans le regroupement le plus exigeant, les élèves doivent obtenir un total minimal de 14 sur 18 dans les trois disciplines de passage (français structuration, français communication, mathématiques) et aucune de ces trois notes ne doit être inférieure à 4 sur 6. Auparavant, un minimum de 4 dans chacune de ces trois disciplines était demandé. Pour entrer dans le regroupement moyen, un total minimal de 11,5 est requis et aucune des trois notes ne doit être inférieure à 3,5. Dans l'ancien système, il était nécessaire d'avoir une note au moins égale à 4 et deux notes au

toute une série de mesures sont prises pour répondre aux demandes de l'IN 138 : mise en place de « passerelles » garantissant une meilleure perméabilité des filières et introduction du principe de « redoublement promotionnel » pour favoriser les réorientations en cours de cursus. On crée aussi des mesures de soutien pour les élèves en difficulté scolaire¹¹.

La question devient alors de savoir quelles sont les conséquences prévisibles de ce renforcement des filières dès la fin de l'enseignement primaire sur les acquis des élèves genevois. La recherche sur cette question laisse peu de doutes sur ces conséquences : les travaux de Gamoran et Mare (1989), de Kerckhoff (1986) et plus récemment sur le cas plus spécifique de la Suisse de Felouzis et Charmillot (2012) montrent que les systèmes filiarisés ne sont pas plus efficaces au plan scolaire et suscitent plus d'inégalités d'apprentissage : l'offre d'enseignement est plus étoffée pour les meilleurs élèves, ce qui revient à donner plus à ceux qui sont déjà les meilleurs. Cet « effet Matthieu » (Crahay 2013) rend bien compte des conséquences de la séparation précoce des élèves dans des filières différenciés. Notre propos sera ici de contextualiser l'analyse et de mettre en œuvre une évaluation des filières à Genève à partir des données disponibles.

3 Les conséquences des filières à Genève : une analyse empirique

Il est possible d'apporter des réponses au débat sur les conséquences des filières dans l'enseignement obligatoire en utilisant une particularité du système éducatif genevois. Rappelons que celui-ci offrait, avant la réforme mise en place à la rentrée 2011, une situation quasi expérimentale pour comparer les conséquences des deux types de regroupement des élèves. Être dans un établissement « à filières » ou dans un établissement « sans filière », c'est-à-dire avec des classes hétérogènes, ne dépendait pas du niveau de départ de l'élève ou des choix éducatifs des familles, mais seulement de son secteur d'habitation. La coexistence de ces deux sous-systèmes permet de mettre en œuvre une comparaison raisonnée. D'autant que les modes d'accès à l'un ou l'autre des sous-systèmes genevois n'introduisent – de fait – aucun biais du point de vue de la composition du public d'élèves, comme en témoigne le tableau 1.

Il est rare de trouver une situation de proximité aussi forte entre des publics scolaires scolarisés dans des systèmes si différents, sauf bien sûr dans le cas d'un dispositif expérimental (Duflo et al. 2008) qui attribue au hasard les élèves dans un système segmenté ou unifié pour ensuite comparer les effets de cette répartition. Dans le cas des deux sous-systèmes genevois, la répartition des élèves selon l'index socioéconomique, mesuré par la variable PISA “Economic, Social and Cultural

moins égales à 3. Pour le regroupement le moins exigeant, les normes d'admission ne changent pas : le total minimal doit être de 9 et aucune des trois notes ne doit être inférieure à 3.

11 Pour plus de détails sur le contre-projet voir <http://www.ge.ch/dip/doc/actu/2010/L10176.pdf>.

Encadré 2 : Les données d'enquête

Les données utilisées ici sont issues d'une recherche sur l'enseignement secondaire genevois réalisée en 2009 et portant sur les parcours scolaires de la fin de l'école primaire jusqu'à la sortie de l'enseignement post-obligatoire. Nous avons pour cela mobilisé deux bases de données. Celle de l'ensemble des élèves genevois qui ont passé les épreuves du sur-échantillon PISA suisse en 2003 et 2006. Rappelons que l'enquête PISA Suisse est échantillonnée sur la base d'élèves scolarisés en 9^e et non sur des élèves de 15 ans comme dans PISA International. Cela représente environ 1700 élèves en 2003 et 1750 en 2006. La deuxième base de données est la base « élèves » du Service de la recherche en éducation du canton de Genève (SRED) qui nous a permis de retrouver les élèves qui ont passé PISA en 2003 et en 2006 à chaque phase de leur scolarité (fin de l'école primaire, parcours dans le secondaire 1, orientation et parcours dans le post-obligatoire). Nous nommons « cohorte 2003 » l'ensemble des élèves qui ont passé les épreuves PISA lors de l'année scolaire 2002–2003 alors qu'ils étaient en classe de 9^e et dont nous avons retracé le parcours scolaire depuis l'année scolaire 2000–2001 jusqu'à leur sortie de l'enseignement secondaire post-obligatoire. La cohorte 2006 a été constituée sur le même principe.

Status (ESCS)¹², est identique (0,25 en moyenne sur une échelle standardisée et normalisées de moyenne 0 et d'écart type 1) et la proportion des élèves migrants ou issus de l'immigration est très proche, avec une légère surreprésentation de ces élèves dans le sous-système unifié (22% d'élèves immigrés de 1^{ère} génération contre 17% dans le sous-système segmenté).

Il faut aussi noter qu'en fin d'école primaire (en 1999 pour la cohorte 2003), la proportion d'élèves en retard¹³ était plus importante dans le sous-système unifié (7,6% des élèves contre 6,3%). Mais ce rapport s'inverse en 9^e (11,9% contre 10,8%). Les différences sont minimes, mais nous donnent quelques indications sur les pratiques pédagogiques différenciées dans l'un et l'autre cas : le redoublement est plus fréquent dans le système filiarisé que dans le système unifié. Pour la cohorte 2006, la situation est identique : les deux publics scolaires sont très proches et cela permet de mesurer l'effet propre de chacun de ces sous-systèmes sur les compétences moyennes des élèves et sur l'ampleur des inégalités de compétence que nous présentons au tableau suivant.

12 L'ESCS est une variable quantitative centrée réduite construite par PISA. Il s'agit de la synthèse entre trois informations : le diplôme le plus élevé des deux parents, le statut social le plus élevé des deux parents, les possessions culturelles du foyer.

13 Sont considérés comme « en retard » les élèves ayant redoublé une fois ou plus au cours de leur scolarité.

Tableau 1 Public d'élèves genevois scolarisé dans le sous-système avec filières et sans filières (2003 et 2006)

	ESCS moyen	% d'élèves en retard en 6 ^e primaire	% d'élèves en retard en 9 ^e	% d'élèves immigrés, 1 ^{ère} génération	% d'élèves immigrés, 2 ^{ème} génération
PISA 2003					
Sous-système segmenté (filières A et B/C)	0,25	6,3	11,9	17,0	26,2
Sous-système unifié (classes hétérogènes)	0,25	7,6	10,8	22,0	28,0
PISA 2006					
Sous-système segmenté (filières A et B/C)	0, 29	5,3	12,6	17,2	26,3
Sous-système unifié (classes hétérogènes)	0,26	6,9	8,2	16,0	37,0

3.1 Les conséquences des filières sur les inégalités d'apprentissage

Le tableau 2 montre que les scores moyens sont très proches dans les deux sous-systèmes. Cela signifie qu'avec des élèves comparables du point de vue de leurs caractéristiques, le système segmenté et le système unifié obtiennent les mêmes résultats, et ceci quel que soit le domaine de compétence considéré.

En revanche, la dispersion des scores autour de la moyenne, mesurée ici par l'écart-type, est systématiquement plus forte dans le système avec filières que dans le système unifié. Les inégalités individuelles sont donc plus marquées dans le premier que dans le second système. En accord avec les travaux sur le *tracking* (Kerckhoff 1986 ; Gamoran et Mare 1989 ; Felouzis et Charmillot 2012), il semble donc que la répartition des élèves dans des filières hiérarchisées dès l'entrée au cycle d'orientation accentue les inégalités entre élèves, sans pour autant être plus efficace. Dans le cas de la cohorte 2006, les résultats sont semblables : les scores moyens sont très proches (pas de différences significatives), mais les écarts types montrent des inégalités individuelles plus importantes dans le sous-système segmenté.

Il reste pourtant à se questionner sur la nature de ces inégalités, et notamment en fonction de l'origine socioéconomique des élèves. Pour cela, nous avons calculé les scores moyens dans chaque sous-système en fonction de chaque quartile de l'index socioéconomique, et cela pour les deux cohortes. Il est ainsi possible de comparer, pour chaque domaine de compétence, l'écart de score entre les élèves situés aux deux extrêmes de l'index socioéconomique : le premier et le quatrième quartile.

Les résultats présentés au tableau 3 sont éloquentes. À l'exception des scores en sciences pour la cohorte 2006, les écarts de performances entre les élèves les plus

Tableau 2 Scores et dispersion des élèves genevois en fonction du sous-système fréquenté (2003 et 2006)

		Mathématiques	Compréhension de l'écrit	Sciences
PISA 2003				
Sous-système segmenté (filières A et B/C)	Score moyen	508	484	489
	Écart-type	86	85	97
Sous-système unifié (classes hétérogènes)	Score moyen	505	483	488
	Écart-type	82	78	94
PISA 2006				
Sous-système segmenté (filières A et B/C)	Score moyen	507	487	492
	Écart-type	82	80	86
Sous-système unifié (classes hétérogènes)	Score moyen	507	483	484
	Écart-type	80	78	82

NB : Les différences de scores moyens des élèves des deux sous-systèmes ne sont pas statistiquement significatives.

Tableau 3 Ecart de scores entre élèves des premier et quatrième quartiles ESCS dans le système segmenté et unifié à Genève (2003 et 2006)

		Mathématiques	Compréhension de l'écrit	Sciences
PISA 2003				
Sous-système segmenté (filières A et B/C)		81	75	101
Sous-système unifié (classes hétérogènes)		50	53	80
PISA 2006				
Sous-système segmenté (filières A et B/C)		71	71	84
Sous-système unifié (classes hétérogènes)		63	63	83

Lire ainsi : Dans le système à filières en 2003, l'écart de score en mathématiques entre les élèves du premier et quatrième quartile de l'index socioéconomique est de 81 points. Cet écart n'est que de 50 points dans le système sans filière.

favorisés et les moins favorisés du point de vue socioéconomique sont toujours plus forts dans le sous-système segmenté, ce qui signifie que celui-ci accentue les inégalités sociales de compétence. De façon symétrique, il ressort de cette double comparaison qu'en 2003, le sous-système unifié de l'enseignement secondaire à Genève limitait fortement les inégalités sociales comparativement au système avec filières (l'écart entre les plus aisés et les plus défavorisés est toujours plus important

dans le système avec filières) et que la situation est restée similaire pour la cohorte 2006, même si les écarts sont plus faibles. On peut ainsi avancer que si le système unifié limite les inégalités sociales à l'école, le système filiarisé les renforce sans pour autant être plus efficace en moyenne.

3.2 Les conséquences des filières sur les orientations

Nos données permettent de comprendre comment les orientations en fin de 9^e s'effectuent, et ceci en fonction de plusieurs facteurs : les caractéristiques individuelles des élèves, leurs compétences mesurées par les scores PISA et le contexte dans lequel ils sont scolarisés. Cela revient à raisonner sur différents facteurs associés aux probabilités pour un élève de 9^e d'être dirigé dans l'une ou l'autre des filières du post-obligatoire. L'analyse multiniveau permet de mettre en évidence les variables qui, toutes choses étant égales par ailleurs, ont un effet significatif sur les chances d'être orienté en maturité gymnasiale. Elle permet également de distinguer dans quelle mesure les orientations sont liées aux caractéristiques individuelles des élèves (niveau 1) ou au contexte dans lequel ils sont scolarisés (niveau 2), c'est-à-dire dans ce cas la classe fréquentée en dernière année du cycle d'orientation.

Nous présentons les résultats¹⁴ de cette analyse dans les graphiques 1 et 2 ci-dessous. Ils permettent de visualiser les effets des filières sur les orientations post-obligatoires un an après la 9^e (PISA+1) et trois après (PISA+3) en comparant le sous-système segmenté (filière A ou B/C) et le sous-système unifié de l'enseignement secondaire (noté H pour classes hétérogènes), les caractéristiques individuelles des élèves étant contrôlées.

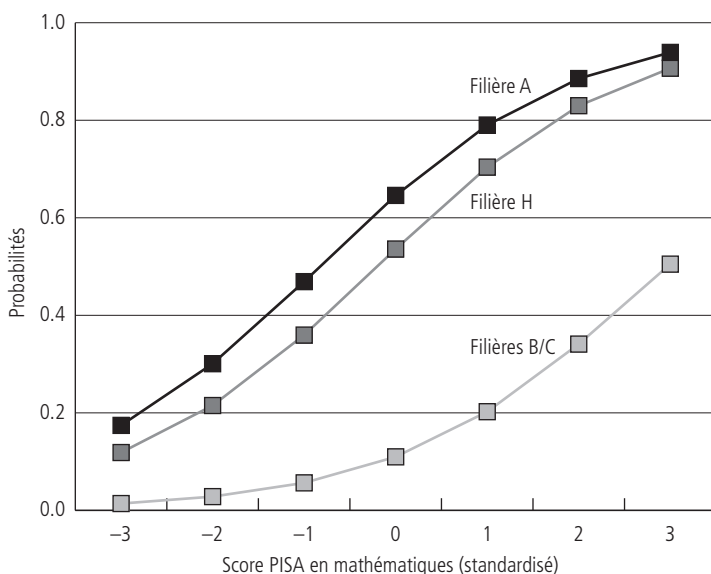
Le graphique 1 montre que pour un niveau de compétence donné¹⁵, les élèves des filières B/C sont fortement pénalisés comparés à leurs homologues de A et des classes hétérogènes. Leurs probabilités d'être orientés vers la filière gymnasiale sont nettement plus faibles : pour un élève moyen (score 0), cette probabilité est de 0,1 pour un élève scolarisé en B/C, de 0,5 pour un élève dans une classe hétérogène et de 0,6 pour un élève de A. En d'autres termes, nous montrons que les biais d'orientation sont très marqués dans le sous-système à filières et qu'être en filière B/C en 9^e exclut quasiment une orientation vers la filière gymnasiale, quelles que soient les compétences des élèves, ce qui contribue à accentuer la différenciation sociale des parcours scolaires dans le secondaire.

La comparaison des deux graphiques permet d'aller plus loin dans l'analyse des effets des filières en 9^e. À PISA+1, les élèves issus des regroupements à exigences élevées ont une probabilité sensiblement plus importante que les élèves venant de regroupements hétérogènes d'être orientés vers la formation gymnasiale, quel que

14 Les résultats complets de l'analyse de régression multiniveau sont disponibles dans Felouzis et al. (2011a).

15 Les mathématiques sont le domaine principal étudié lors des tests PISA 2003. Des analyses ont été effectuées en utilisant les scores en compréhension de l'écrit et en sciences, et les résultats sont très similaires à ceux obtenus pour les mathématiques.

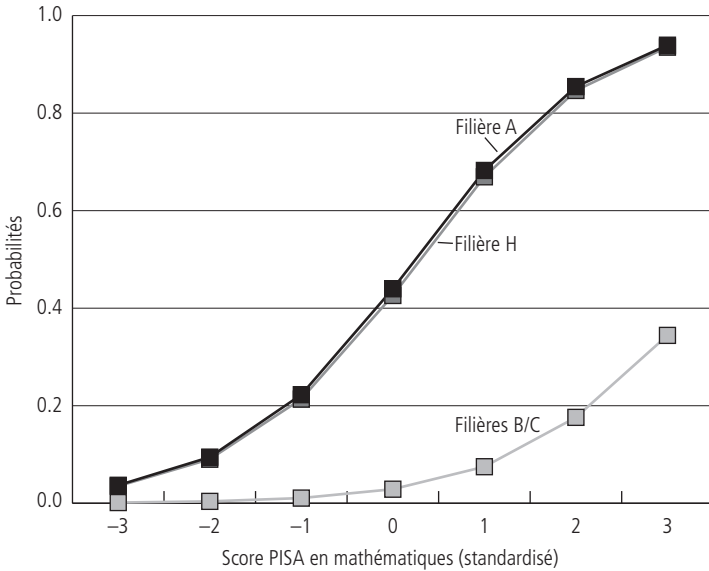
Graphique 1 Probabilités d'être orienté en maturité gymnasiale à Pisa+1 (2003) en fonction de la filière fréquentée en 9^e et du niveau de compétence en mathématiques



Lire ainsi : Les élèves ayant un score (standardisé) moyen de compétence en mathématiques égal à -2.5 et les autres variables étant maintenues constantes, ont une probabilité d'accéder au collège quasiment égal à 0 quand ils sont en filière B/C. Les élèves scolarisés en H et en A ont, toutes choses égales par ailleurs, respectivement des probabilités de 0.15 et 0.2 pour le même niveau de compétence moyen.

soit leur niveau de compétences. Cet écart n'est plus visible deux ans plus tard. La filière A permet plus facilement de rejoindre une formation gymnasiale après la 9^e, sur le long terme en revanche, elle ne présente pas d'avantage par rapport aux classes hétérogènes. Il semble donc que les élèves qui viennent d'une filière à exigences étendues aient un accès simplifié à la filière académique, mais soient aussi plus susceptibles de se réorienter en cours de formation. À l'inverse, les élèves venant des classes hétérogènes entrent moins aisément au gymnase, mais leur parcours y est plus stable.

Graphique 2 Probabilités d'être en maturité gymnasiale à Pisa+3 (2005) en fonction de la filière fréquentée en 9^e et du niveau de compétence en mathématiques



Lire ainsi : Ce graphique se lit de la même façon que le graphique 1.

4 Discussion : comment réformer l'école dans un système « pluri-régulé » ?

On le voit, le choix de renforcer les filières à Genève ne va pas dans le sens d'une amélioration du sort des élèves les plus faibles. Tout au contraire, nos analyses montrent qu'un renforcement des filières ne peut produire que plus d'inégalités en pénalisant fortement les élèves les plus faibles et de milieu défavorisé. Cela pose bien sûr une question théorique : celle du lien entre résultats scientifiques et action publique en éducation. La dernière réforme du CO à Genève illustre parfaitement l'idée, soulignée par Jean-Louis Derouet (2006), que « le transfert de connaissances construites dans un monde vers un autre est tout sauf naturel ». Cela nous conduit à deux réflexions sur la nature de ce lien dans le contexte genevois.

4.1 Réformer l'école dans un système « pluri-régulé »

On ne peut comprendre la conception et le développement des réformes scolaires sans penser le contexte politique plus large dans lequel elles voient le jour. Nous

avons montré que la réforme du cycle d'orientation de 2011 à Genève n'est pas, ou pas uniquement, une réponse à un problème scolaire identifié. Elle n'est pas le fruit d'un diagnostic social concernant l'école et les limites de son fonctionnement. Au contraire, elle s'est construite dans la confrontation d'intérêts et de conceptions de l'école divergeants. En l'absence d'accord sur les principes de base qui permettraient de définir de façon assez précise ce que doit être une école « juste » ou « souhaitable », c'est-à-dire de définir la « bonne » organisation du cycle d'orientation au regard de critères simples tels que l'efficacité et l'équité, chacun défend et promeut sa conception du bien scolaire. Dans un tel contexte, les groupes de pressions et lobbys (de parents d'élèves, d'enseignants, de chefs d'établissement, etc.) plaident pour des définitions contradictoires de l'école. Le problème que doit résoudre la réforme ne relève donc pas du domaine scolaire, mais du domaine proprement politique.

On peut noter, à partir du récit des événements et des débats autour de l'IN 134 présenté dans la première section, deux faits majeurs.

Le premier est que l'on a assisté à un processus – classique dans les organisations – de substitution des moyens aux fins : la recherche d'un consensus politique s'est substituée à la résolution d'un problème scolaire en tant que tel. Dans ce cas l'action publique reste centrée sur elle-même au détriment de ses buts officiels : proposer un système d'enseignement le plus efficace et équitable possible compte tenu des enjeux contemporains. On peut ajouter que ce phénomène est aussi lié au contexte politique suisse. D'une part, au système de « démocratie de concordance », où la prise de décision se fonde sur la recherche de compromis. D'autre part, au système de « démocratie directe » dans lequel « les élites sont tentées d'adopter des comportements coopératifs et de chercher à réunir un consensus le plus large possible autour d'un projet » (Sciarini et Trechsel 1996, 6) afin de limiter le risque d'échec en votation populaire.

Le deuxième fait concerne les modalités de prise de décision qui ont conduit au contre-projet. Il apparaît qu'elles s'apparentent plus au « Garbage Can Model » décrit par Michael Cohen, James March et Johan Olsen (1972) qu'à une prise de décision rationnelle. Dans cet article séminal sur les modes de prises de décision dans les organisations, les auteurs précisent que « A major feature of the garbage can process is the partial uncoupling of problems and choices. Although decision making is thought of as a process for solving problems, that is often not what happens. Problems are worked upon in the context of some choice, but choices are made only when the shifting combinations of problems, solutions, and decision makers happen to make action possible » (Cohen et al. 1972, 16). Tout porte donc à croire qu'il existe une contradiction entre la possibilité de mettre en place une réforme novatrice du cycle d'orientation et la nécessité de proposer « un seul grand projet rassembleur » (Mémorial du Grand Conseil 2006b, 30) capable de concilier des positions divergentes. Car le contre-projet proposé par le DIP, adopté par le peuple par 74,5% des voix en mai 2009 et entré en vigueur à la rentrée 2011, apparaît plus

comme un retour au système imaginé au début des années 1960 qu'à une solution au problème de l'échec scolaire et des inégalités en ce début de 21^{ème} siècle.

Finalement, nous voyons que la dynamique de cette réforme relève davantage de processus de confrontation d'intérêts et d'idées, et n'a donc que peu de choses à voir avec une logique de rationalité qui partirait de l'identification d'un problème scolaire (un nombre trop important d'élèves en échec, des inégalités sociales trop marquées, un niveau de compétence des élèves trop faible, etc.) pour en proposer ensuite des solutions. Le "Carbage Can Model" rend assez bien compte de ce processus dans lequel l'action publique ne répond pas à un processus rationnel mais à des choix guidés par les circonstances. Ce modèle reflète la situation de l'école genevoise qui est, pour reprendre l'expression de Daniel Bain et al. (2004), un « système pluri-régulé » par les différents acteurs : l'administration scolaire, les parents et les enseignants. Cela explique à la fois la continuité des choix en matière de filiarisation dont témoigne la réforme de 2011, et la tendance à orienter 80% des élèves dans la filière à exigences élevées dès lors que chacun – au plan individuel – souhaite offrir aux élèves les meilleures chances de réussite.

4.2 Les filières ou le choix des autres

Cette analyse, si elle éclaire les processus de prise de décision au plan de l'action publique, n'explique pas pourquoi les filières rencontrent un tel succès auprès des électeurs genevois. En effet, même s'ils n'ont pas accepté l'IN 134 à 6 filières, les Genevois ont néanmoins plébiscité, avec 75% des voix, le contre-projet du DIP qui accentue la filiarisation en passant de deux à trois filières¹⁶. Les électeurs genevois ne se sont certes pas prononcés sur l'IN 138 qui aurait dû être votée ultérieurement mais qui a été retirée par les initiants. Toutefois, une votation antérieure datant du 4 mars 2001 avait vu un projet de 7^e hétérogène refusé à 64,3%, ce qui montre clairement le rejet de la population pour une organisation sans filières.

Comment dès lors expliquer ce choix d'un renforcement des filières alors que 80% des élèves du CO étaient dans la filière à exigence élevée? Certes, tous les électeurs n'ont pas un enfant au CO, mais ce paradoxe montre les divergences entre les valeurs collectives et les stratégies individuelles en matière de scolarisation. Il en va du choix de la filière comme du choix de l'école décrit par Agnès van Zanten (2009) sur un terrain français. Les parents font des choix qui visent à contrôler un ensemble de dimensions scolaires de façon à ce que leurs enfants soient socialisés

16 En mai 2009, les électeurs genevois ont dû se prononcer sur trois questions concernant le cycle d'orientation. La première question posée était : Acceptez-vous l'initiative 134 « Pour un cycle qui oriente » ? L'initiative a été refusée par 68% des électeurs. La deuxième question était : Acceptez-vous la loi modifiant la loi sur l'instruction publique (Un cycle d'orientation exigeant et formateur pour tous), du 12 juin 2008 (C 1 10 – 10176) (Contreprojet à l'IN 134 « Pour un cycle qui oriente ») ? Ce contre-projet a été accepté par 74,5% des voix. La troisième question était : Question subsidiaire – Si l'initiative (IN134 « Pour un cycle qui oriente ») et le contreprojet sont acceptés, lequel des deux a-t-il votre préférence ? Le contreprojet a alors recueilli 75% des voix.

dans un contexte socialement favorisé. L'auteur montre ainsi que les familles de classes moyennes, en faisant le choix de leur école, cherchent en fait à contrôler les fréquentations de leurs enfants et la socialisation du groupe de pairs. Le choix de la filière pourrait s'inscrire dans le même type de stratégies scolaires. Ainsi, choisir pour son enfant la meilleure filière est aussi une façon de préserver un certain entre-soi social. Voter pour un renforcement, même modeste, des filières peut donc aussi être vu comme un moyen de préserver cet entre-soi, sans pour autant être dans l'obligation d'opter pour une autre forme de scolarisation, dans le privé par exemple.

Du côté des classes populaires, la situation est bien différente. D'abord on sait que beaucoup d'élèves scolarisés dans les filières les moins exigeantes sont étrangers et leurs parents le sont aussi. Ils ne peuvent donc participer aux votations, ce qui réduit grandement leur poids électoral comparativement à leur poids réel dans la population genevoise. Ensuite, les travaux de sociologie électorale effectués en Suisse (Lutz 2012), montrent à propos des élections fédérales que l'abstention est d'autant plus fréquente que le niveau de diplôme et le niveau de revenu sont faibles : la participation aux élections fédérales de 2011 était par exemple de 35% seulement pour les niveaux de formation « École obligatoire, apprentissage » et de 59% pour les niveaux de formation universitaire, ce qui là encore amenuise le poids électoral de ces catégories sociales dans les votations. C'est aussi ce qui ressort lorsque l'on analyse les taux de participation aux votations du 17 mai 2009 : dans les quartiers populaires, le taux de participation est très souvent inférieur à 40% alors que dans les communes les plus aisées, périurbaines ou rurales, ce taux est largement plus élevé.

On voit que, dans la perspective ouverte par cette hypothèse, l'attachement des Genevois aux filières prendrait ses sources non pas dans une préoccupation pour la scolarisation des élèves les plus faibles, ou dans un souci d'efficacité éducative, mais dans la possibilité de sauvegarder un entre-soi social dès la fin de l'école primaire de façon à ce que leurs enfants « grandissent entre pairs » à l'école (Felouzis et Perroton 2009).

5 Conclusion : l'action publique à l'heure des politiques de *reddition* de compte

En définitive, nos analyses montrent toute la distance qui sépare les résultats de la recherche en éducation et l'action publique dans ce domaine. Et ce décalage est d'autant plus intéressant que l'école est censée être régie par des politiques de *reddition* de comptes dans lesquelles l'évaluation par les résultats prend une place centrale (Normand 2006), dans une logique de prise de décision rationnelle, éclairée par la connaissance objective des processus scolaires (Felouzis et Hanhart 2011). Cet article montre que nous sommes loin de ce modèle « scientiste » de la décision politique qui réduirait l'action publique à de simples décisions techniques. Ce serait oublier que faire de la politique revient à arbitrer entre des intérêts divergeants, entre des groupes

sociaux qui n'ont pas les mêmes conceptions ni les mêmes usages de l'école. Dans cette perspective, la réforme du cycle d'orientation genevois en 2011 prend un relief tout particulier. Elle montre que les processus de changement de l'enseignement et des structures scolaires sont au moins autant le fruit de dynamiques sociales (choix des parents, stratégies d'optimisation des choix d'étude par les élèves, pratiques professionnelles des enseignants et des chefs d'établissement, etc.) que de réformes structurelles qui obéissent plus à une logique du consensus que d'amélioration de l'efficacité et de l'équité de l'école.

6 Références bibliographiques

- Bain, Daniel, Dagmar Hexel et François Rastoldo. 2004. *Chronique d'une réforme annoncée. Les avatars d'un projet de tronc commun au Cycle d'orientation genevois 1960–1999*. Genève : SRED.
- Baudelot, Christian et Roger Estabiet. 2009. *L'élitisme républicain. L'école française à l'épreuve des comparaisons internationales*. Paris : Seuil.
- Bourdieu, Pierre et Jean-Claude Passeron. 1964. *Les héritiers. Les étudiants et la culture*. Paris : Éditions de Minuit.
- Cohen, Michael, James March et Johan Olsen. 1972. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17(1) : 1–26.
- Crahay, Marcel (Ed.). 2013. *L'école peut-elle être juste et efficace*. Bruxelles : De Boeck.
- Derouet, Jean-Louis. 2006. Entre la récupération des savoirs critiques et la construction des standards du management libéral : bougés, glissements et déplacements dans la circulation des savoirs entre recherche, administration et politique en France de 1975 à 2005. *Revue française de pédagogie* 154 : 5–18.
- Duflo, Esther, Pascaline Dupas et Michael Kremer. 2008. Peer effects and the impact of tracking : evidence from a randomized evaluation in Kenya. *C.E.P.R. Discussion Papers* 7043.
- Dumay, Xavier, Vincent Dupriez et Christian Maroy. 2010. Ségrégation, effets de composition et inégalités de résultats. *Revue française de sociologie* 51(3) : 461–480.
- Felouzis, Georges et Samuel Charmillot. 2013. School tracking and educational inequality : a comparison of 12 education systems in Switzerland. *Comparative Education* 49(2) : 181–205.
- Felouzis, Georges, Samuel Charmillot et Barbara Fouquet-Chauprade. 2011a. *L'enseignement secondaire au risque des enquêtes Pisa Suisse. Parcours scolaires, performances et orientation à Genève*. Rapport de recherche GGAPÉ, Université de Genève. <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:17425>
- Felouzis, Georges, Samuel Charmillot et Barbara Fouquet-Chauprade. 2011b. Les inégalités scolaires en Suisse et leurs déclinaisons cantonales : l'apport de l'enquête Pisa 2003. *Revue suisse de sociologie* 37(1) : 33–55.
- Felouzis, Georges et Siegfried Hanhart. 2011. *Gouverner l'éducation par les nombres*. Bruxelles : De Boeck.
- Felouzis, Georges et Joëlle Perroton. 2009. Grandir entre pairs à l'école. *Actes de la recherche en sciences sociales* 180 : 92–100.
- Gamoran, Adam et Robert D. Mare. 1989. Secondary school tracking and educational inequality : compensation, reinforcement, or neutrality? *The American Journal of Sociology* 94(5) : 1146–1183.
- Kerckhoff, Alan C. 1986. Effects of ability grouping in British secondary schools. *American Sociological Review* 51(6) : 842–858.

- Le Roy-Zen-Ruffinen, Odile, Laure Martz, Alexandre Jaunin et Frank Petrucci. 2009. *L'enseignement à Genève. Ensemble d'indicateurs du système genevois d'enseignement et de formation*. Édition 2009. Genève : SRED.
- Lutz, Georg. 2012. *Élections fédérales 2011. Participation et choix électoral*. Lausanne : Selects – FORS.
- Mémorial du Grand Conseil. 2006a. Secrétariat du Grand Conseil. IN 134. <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00134.pdf> (14.03.2012).
- Mémorial du Grand Conseil. 2006b. Secrétariat du Grand Conseil. IN 138-C. <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00138C.pdf> (14.03.2012).
- Mémorial du Grand Conseil. 2007a. Séance 45 du 15.06.2007. Initiative populaire 134 « Pour un cycle qui oriente ». http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560209/45/560209_45_partie2.asp (20.04.2012).
- Mémorial du Grand Conseil. 2007b. Secrétariat du Grand Conseil. IN 138. <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00138.pdf> (14.03.2012).
- Mons, Nathalie. 2007. *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?* Paris : Presses universitaires de France.
- Monseur, Christian et Marcel Crahay. 2008. Composition académique et sociale des établissements, efficacité et inégalités scolaires : une comparaison internationale. *Revue française de pédagogie* 164 : 55–65.
- Muller, Pierre. 1995. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. Pp. 153–181 in *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, édité par Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin. Paris : L'Harmattan.
- Munari, Alberto. 1977. *Rapport d'expertise sur la « Réforme II » du Cycle d'orientation*. Genève : DIP.
- Normand, Romuald. 2006. L'école efficace ou l'horizon du monde comme laboratoire. *Revue française de pédagogie* 154 : 33–43.
- OCDE. 2011. *Résultats du PISA 2009 : Surmonter le milieu social. L'égalité des chances et l'équité du rendement de l'apprentissage*. Paris : OCDE.
- Sciarini, Pascal et Alexandre Trechsel. 1996. Démocratie directe en Suisse : l'élite politique victime des droits populaires ? *Swiss Political Science Review* 2(2) : 1–35.
- van Zanten, Agnès. 2009. *Choisir son école. Stratégies familiales et médiations locales*. Paris : Presses Universitaires de France.

Schuleffektivität und die Verschiebung von Gerechtigkeitsdiskursen im Bildungsbereich

Mechtild Gomolla*

1 Einführung

Schuleffektivität ist im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts ausgehend von den USA und Grossbritannien international zum Leitbegriff anhaltender Restrukturierungen der öffentlichen Schule geworden. Auch in Ländern wie Deutschland, der Schweiz und Österreich hat das zunehmende Interesse an den Ergebnissen (*outcome*) schulischer Prozesse die Bildungswirklichkeit von den höchsten politischen Ebenen bis zum Arbeitsalltag der Lehrerinnen und Lehrer tiefgreifend verändert.¹ Obgleich das Konzept der Schuleffektivität abhängig von nationalen und lokalen Traditionen und politischen Kräfteverhältnissen unterschiedlich aufgegriffen und institutionalisiert wird, ist ein ähnliches Grundmuster der Reformen nicht zu verkennen (vgl. Radtke und Weiß 2000; Steiner-Khamsi 2004; Münch 2009).² Kernelemente einer neuen «Performanz- und Messkultur» sind grossflächige Schulleistungsuntersuchungen (z. B. PISA, IGLU), mit denen zwei zentrale Nutzenaspekte verbunden werden: *Rankings* über das relative Abschneiden nationaler Bildungssysteme, Schulbezirke oder einzelner Schulen sollen politische Entscheidungsträger – zumeist mit dem Ziel, die Standards zu verbessern – und Eltern für die Schulwahl informieren. Ferner wird zunehmend eine *evidenzbasierte Bildungspraxis* gefordert. Demnach können schulische Prozesse allein auf der Grundlage eines experimentell gesicherten Wissens über die

* Fakultät für Geistes- und Sozialwissenschaften, Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg, D-22043 Hamburg, gomolla@hsu-hh.de.

1 Im deutschen Sprachraum werden diese Reformen v. a. unter dem Etikett *Educational Governance* behandelt (vgl. exemplarisch für die Fülle der Literatur z. B. Altrichter et al. 2007; Altrichter und Maag Merki 2010).

2 Hinsichtlich der Verbreitung dieser Reformen lassen sich nach Stephen J. Ball (2007) grob zwei Aspekte unterscheiden: International vergleichende Studien machen erstens die Zirkulation von Ideen durch soziale und politische Netzwerke ersichtlich. Vielfältige Prozesse des *policy learning* werden z. T. von transnationalen Organisationen (z. B. OECD, UNO, UNESCO) forciert, etwa durch Harmonisierung, Standardisierung, Export von Bildungsprodukten oder internationale Mobilität von Fachleuten. Ebenso steht ein staatenübergreifender «Handel» mit Innovationen im Sinne eines *policy borrowing* ausser Frage, d. h. Anleihen der Bildungsplanung bei Reformen in anderen Ländern, um strittige Reformprojekte im eigenen Land legitimieren zu können, wobei der reale Erfolg der Innovationen in den Herkunftsländern nachrangig ist. Ein zweiter wichtiger Aspekt der Institutionalisierung dieses Reformmusters liegt in der zunehmenden Unterwerfung historisch gewachsener lokaler Praktiken unter global zur Dominanz gelangte neue Denkweisen. Ball (2007, 41) spricht von der Durchsetzung einer neuen «Orthodoxie» – “as a discursive framework within which and limited by which solutions are ‘thought’”.

Wirksamkeit pädagogischer Technologien und politischer Massnahmen – zumeist auf der Basis von Messungen der Korrelationen zwischen dem In- und Output von Schulen – gezielt und nachhaltig verbessert werden (vgl. z. B. Berkemeyer et al. 2012; in kritischer Perspektive Biesta 2010; Bellmann und Müller 2011).

Der Reiz, den das in den USA und Grossbritannien entwickelte Konzept der *Schuleffektivität* – im deutschsprachigen Bildungsdiskurs ist der Begriff *Qualität* stärker verbreitet (vgl. Helmke et al. 2000) – und als dessen Weiterentwicklung die evidenzbasierte Bildung über Ländergrenzen hinweg und quer zu politischen Lagern auf Fachleute und Laien ausüben, liegt v. a. im positivistischen Forschungsansatz begründet. In der Geschichte der modernen Massenbildung herrschte lange die Auffassung vor, schulische Aktivitäten seien nur in geringem Masse standardisierbar und technologisierbar. Demgegenüber verspricht die hauptsächlich quantitativ ausgerichtete *School Effectiveness*-Forschung mit dem operativen Arm des *School Improvement*³ (im Folgenden auch zusammenfassend abgekürzt als SE/SI) klare Erfolgskriterien mit Taxonomien, Rezepten und Instrumenten zur Prüfung und Verbesserung schulischer Prozesse und Ergebnisse. Diese sind vorgeblich universell einsetzbar (vgl. Steiner-Khamsi 2004; Tröhler 2007). Normative Ziele der Chancengleichheit und Gerechtigkeit spielen im SE/SI-Paradigma ebenfalls traditionell eine wichtige Rolle.

Auch in Deutschland haben die PISA-2000-Studie und nachfolgende Schulleistungsuntersuchungen die in den 1980er Jahren versandete Kritik an der Ungleichheit der Bildungschancen wiederbelebt. Sie haben v. a. dem eklatanten Gefälle in den Bildungserfolgen entlang der Trennlinien Migrationshintergrund, sozio-ökonomischer Status und Geschlecht (zu Ungunsten der Jungen) breite öffentliche Beachtung verschafft. In Umsetzung von Empfehlungen der Europäischen Union und der OECD sollen das auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen etablierte systematische Monitoring der schulischen Leistungsresultate und darauf aufbauende Qualitätsstrategien nicht nur dazu beitragen, die Standards insgesamt zu steigern. Mit Hilfe dieser Technologien soll auch die strukturelle und kulturelle Integration von Kindern und Jugendlichen mit einem sogenannten «Migrationshintergrund» in Schule und Gesellschaft wirksamer befördert werden als bisher (vgl. in kritischer Perspektive Radtke 2006).

Aber wie angemessen ist der rational-technische Ansatz, den das Paradigma der Schuleffektivität verkörpert, um Lehrkräfte und Schulen zu befähigen, die zentralen gesellschaftlichen Aufgaben von Schule – die Qualifizierung, Sozialisation und Unterstützung Heranwachsender in ihrer Subjektwerdung (vgl. Biesta 2010, 19–22) – zu

3 Das Begriffspaar *School Effectiveness* und *School Improvement* bezieht sich in seiner bündigsten Definition auf die Frage: «Was ist eine gute Schule und wie kann Schule verbessert werden? (...) *School Effectiveness* beschäftigt sich mit den Fragen, was eine wirksame Schule ausmacht bzw. welche Faktoren die Wirksamkeit einer Schule konstituieren. *School Improvement* hingegen wirft die Fragen auf, wie Schule verbessert werden kann und welche Prozesse zu einer Verbesserung führen.» (Huber 1999, 10).

erfüllen und dabei den komplexen, unterschiedlich gelagerten Bildungsvoraussetzungen und -bedürfnissen *aller* Schülerinnen und Schüler in einer zunehmend fragmentierten sozialen Welt gerecht zu werden? Ist der Schuleffektivitätsansatz offen genug, um die jeweiligen Voraussetzungen schulischer Bildungsprozesse in einzelnen Gesellschaften, Schulbezirken oder Schulen zu reflektieren – einschliesslich des Einflusses historischer Traditionen und internationaler Entwicklungen? Ermöglicht er eine *transformative*⁴ Schul- und Unterrichtsentwicklung – d. h. dass strukturelle Barrieren auch in den Schulen selbst, die der gleichberechtigten Teilhabe unterschiedlicher sozialer Gruppen im Bildungssystem im Weg stehen, abgetragen werden? Eröffnet er Bildungsangebote, die Heranwachsende über ihre Qualifizierung und Sozialisation hinaus auch in ihrem individuellen Vermögen stärken, sich eigensinnig mit den Komplexitäten ihrer ökologischen, sozialen und politischen Umwelt auseinanderzusetzen, um auch Neues in die Welt bringen zu können?

Die Spannungen und Widersprüche des Schuleffektivitätsansatzes werden beim genaueren Blick auf die jüngere Diskussion über Bildungsungleichheit und darauf abgestellte Reformstrategien in Deutschland rasch ersichtlich. So markiert der Begriff der «Bildungsgerechtigkeit», unter dem diese Fragen in jüngster Zeit vermehrt diskutiert werden – z. T. in bewusster Abkehr von der Forderung nach Chancengleichheit als Kristallisationspunkt der Bildungsreformen der 1960er und 1970er Jahre (vgl. z. B. vbw 2007; Brenner 2010; zusammenfassend Meyer und Vorholt 2011; Stojanov 2011) – im Vergleich zu den früheren Debatten über Bildung und Gerechtigkeit in der Bundesrepublik einen charakteristischen Problemverlust. Lothar Wigger (2011) arbeitet am Beispiel des im Frühjahr 2007 vom Aktionsrat Bildung vorgelegten ersten Jahresgutachtens zum Thema «Bildungsgerechtigkeit» (vbw 2007) eine Reihe thematischer und semantischer Verschiebungen heraus, welche durchaus als repräsentativ für breitere Tendenzen des deutschen Diskurses über Bildungsungleichheit angesehen werden können. Vier Punkte sind besonders relevant:

Wie Wigger (2011, 93) zeigt, geht das schlüssig in der Logik der neuen Output-Steuerung argumentierende Gutachten erstens von einer rein ökonomischen Definition von Bildung aus. Nach den Vorstellungen des Aktionsrats Bildung dient Bildungsgerechtigkeit nicht der Verbesserung individueller Bildung, sondern der Ausschöpfung von «Bildungsreserven», um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes zu steigern (vgl. vbw 2007, 142).

Zweitens rückt das Jahresgutachten entschieden davon ab, Gerechtigkeit mit Gleichheitsansprüchen zu identifizieren. Gestützt auf das Prinzip der formalen Rechtsgleichheit folgen die Autoren einer Definition von gleicher Teilhabe als

4 Nancy Fraser (2003) grenzt *transformative* Gerechtigkeitspolitiken, welche Ungerechtigkeit durch eine Restrukturierung des allgemeinen institutionellen Rahmens abstellen wollen von *affirmativen* Massnahmen ab, welche unfaire Wirkungen sozialer Strukturen korrigieren, die ursächlichen Strukturen jedoch intakt lassen.

herkunftsunabhängige Chancengleichheit und bekräftigen damit das altbekannte Prinzip der Leistungsgerechtigkeit (vgl. Wigger 2011, 28).

Drittens lässt das Gutachten eine erziehungs- und sozialwissenschaftlich fundierte Erklärung der Ursachen von Bildungsungleichheit vermissen. Wigger zeichnet kritisch nach, wie Bildungsungerechtigkeit in einer individualisierenden Perspektive an messbaren «Disparitäten» beim Zugang zu Bildungsgängen, im erreichten Kompetenzniveau oder in schulischen Zeugnissen im Verhältnis zu den jeweiligen kognitiven Ausgangsvoraussetzungen der Schülerinnen und Schüler festgemacht wird (vgl. vbw 2007, 136). Damit wird laut Wigger (2011, 27) v. a. die hohe Selektivität des deutschen Schulsystems als Problemursache ausgeblendet. Neben wissenschaftlich widerlegten Vorstellungen von «natürlicher Begabung» klinge zudem die fragwürdige Prämisse an, bei der Messung von Schülerleistungen könnten die Anteile ihrer jeweiligen kognitiven Potentiale von Wirkungen der sozialen und milieuspezifischen Bedingungen klar unterschieden werden.

Ein vierter vieldiskutierter Aspekt des Gutachtens liegt in der Betonung (autoritären) staatlichen Handelns, verbunden mit der Abwehr sozialer Ansprüche (vgl. auch Stojanov 2011). Der Akzent liegt auf den Pflichten derjenigen, «in deren Interesse bildungsgerechtigkeitsfördernde Massnahmen ergriffen werden» (vbw 2007, 20) und die damit verknüpfte Notwendigkeit, «Bildungsmissbrauch» (sic!) (vbw 2007, 21) zu verhindern. Laut Wigger werden verbesserte Chancen für bislang Benachteiligte nicht als Angebote, sondern als legitime gesellschaftliche Ansprüche an die individuelle Bereitschaft zu Qualifikation, Disziplin, Anstrengung und Leistung im verschärften Wettbewerb formuliert. Diese Position wird zu der Behauptung zugespitzt, Bildungsgerechtigkeit stiftende Massnahmen gingen notwendigerweise mit Einschränkungen der Freiheit aller Gesellschaftsmitglieder einher. Damit werde, so Wigger (2011, 29), «Bildungsgerechtigkeit als bildungspolitisches Ziel grundsätzlich problematisiert».

Im weiteren Text soll die folgende These argumentativ untermauert werden: Unter dem Einfluss von Schuleffektivität – als wissenschaftliches Paradigma, Politik und Set spezifischer Praktiken – vollzieht sich nicht nur ein tiefgreifender Wandel der Formen der Bildungsregulierung und des pädagogische Ethos in Schulen. Auch Fragen der Gleichheit und Gerechtigkeit werden auf spezifische Weise neu gerahmt. Dadurch wirkt das Paradigma der Schuleffektivität v. a. in den (ehemaligen) nord-westlichen Wohlfahrtsstaaten seit Ende des 20. Jahrhunderts an der Formung einer neuen sozialen Ordnung von Schule und ihrer Klientel mit.

Um das Feld für genauere Untersuchungen dieser Dynamik in Deutschland abzustecken, wo das Schuleffektivitätsdenken beinahe 20 Jahre später als in der angelsächsischen Welt populär wurde, wertet der folgende Literaturüberblick den bisher v. a. in der angelsächsischen Forschung gut ausgebauten Bestand kritischer Analysen des Schuleffektivitätsparadigmas unter der Fragestellung aus: Wie und mit welchen Folgen für wen werden Aspekte der Differenz, Pluralität und Gerechtigkeit

im Schuleffektivitätsdenken inkorporiert, verzerrt oder ausgeschlossen? Grob orientiert an diskurs- und dispositivtheoretischen Forschungsperspektiven (vgl. Bührmann und Schneider 2008) wird zunächst die Geschichte des SE/SI-Paradigmas in seiner gegenwärtig international dominanten Ausprägung skizziert (2). Um dessen widersprüchliche Implikationen bzgl. Gleichheitsfragen zu verstehen, werden zentrale erkenntnistheoretische und methodische Prämissen der Forschung zur Wirksamkeit von Schule (3), wie auch der Kontext, in dem SE/SI seit Mitte der 1970er Jahre international zum vorherrschenden Reformansatz aufsteigen konnte, beleuchtet (4). Zum Schluss werden zentrale Ansatzpunkte für künftige Forschungsarbeiten insbesondere im deutschen Kontext identifiziert (5).

Die Untersuchung zielt nicht auf die Kritik der Ergebnisse oder Methoden einzelner Studien, die sich der SE/SI-Forschung zuordnen lassen. Ohne die Relevanz methodischer Aspekte herunterzuspielen werden diese jedoch zu dem Zweck aufgegriffen, den – wie zu zeigen ist – in der langen Geschichte der Schuleffektivitätsbewegung verloren gegangenen sozialen und politischen Kontext schulischer Bildung und die sozialen Beziehungen der Forschungstätigkeit an die Diskussion über die Effekte von Schule zurückzubinden.

Dieser Beitrag führt eine an anderer Stelle veröffentlichte Analyse der Spannungen und Widersprüche, welche das Paradigma der Schuleffektivität für den Umgang mit Aspekten der Differenz in Schulpolitik und Schulen und damit auch für die Verfestigung bzw. Modifizierung sozialer Ungleichheiten innerhalb und durch schulische Bildung mit sich bringt, fort (vgl. Gomolla 2010b). In dieser früheren Untersuchung wurden v. a. am Fallbeispiel Englands die strukturellen Veränderungen von Schule, welche die Handlungsmöglichkeiten von Behörden und Schulen im Umgang mit Differenz zunehmend einschränken und Tendenzen zur Selektion und Segregation z. T. dramatisch verstärken, in den Blick genommen. Im vorliegenden Text wird der hierbei deutlich werdende Einfluss des Paradigmas der Schuleffektivität bzw. der Anstrengungen zum Aufbau einer evidenzbasierten Bildungssteuerung und -praxis auf das Denken über Bildungsgerechtigkeit selbst in den Mittelpunkt gerückt.

2 Schuleffektivität und Gerechtigkeit – eine wechselvolle Geschichte

2.1 Die Entdeckung der Organisationen als Handlungseinheit in der frühen SE/SI-Forschung

Das Konzept der Schuleffektivität wurzelt nach gängiger Lehrmeinung in den Debatten über Chancengleichheit der 1960er/1970er Jahre in den USA und Grossbritannien (vgl. Townsend 2007). Als negativer Bezugspunkt werden zumeist grosse Bildungsberichte angeführt, welche nicht nur das Scheitern kompensatorischer Bildungsprogramme, sondern auch die bis dahin tabuisierten Effekte von Armut

und rassistischer Unterdrückung auf Schulleistungen zur Sprache brachten (Coleman et al. 1966; Jencks et al. 1972; CACE 1975). Ihre Botschaft lautete, dass die Schule kaum einen Einfluss auf Bildungserfolg habe, sondern dieser fast vollständig vom *familiären Hintergrund* abhängt. Gegenläufig zum Konzept des familiären Hintergrundes zeigten kritische bildungssoziologische Arbeiten, dass die staatlichen Bildungseinrichtungen Formen der kulturellen Privilegierung der Sprache, Werte und kulturellen Codes der Mittelklasse institutionalisierten (vgl. Bernstein 1971; Bourdieu und Passeron 1971) und dadurch Hierarchien der Arbeitswelt reproduzierten und legitimierten (vgl. Bowles und Gintis 1976).

Als pragmatische Antwort auf die durchweg pessimistische Einschätzung der Möglichkeiten engagierter Lehrkräfte und Schulen, das Schicksal der ihnen Anbefohlenen positiv zu beeinflussen, traten eine Reihe anerkannter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler den Beweis an, dass auch Kinder in armen innerstädtischen Bezirken – wenn man ihnen eine geeignete Schulumgebung bietet – erfolgreich lernen können.⁵ Das in vielen Studien weitgehend ähnliche methodische Vorgehen bestand darin, mit Hilfe statistischer Korrelationsmasse *schulische Merkmale* zu identifizieren, die v. a. in der Lage sein sollten, die Leistungen von Kindern in den Grundfertigkeiten Lesen, Schreiben und Rechnen unabhängig von ihrem sozio-ökonomischen Status zu steigern (z. B. «klares Schulleitungshandeln», «Fokus auf den Unterricht», «unterstützendes Schulklima», «hohe Erwartungen», «regelmässiges Monitoring der Lernfortschritte»). Unter Begriffen wie «Schulethos», «Schulklima» oder «Schulkultur» wurde der kumulative Effekt aus dem Zusammenwirken unterschiedlicher Faktoren der Schulsituation zu fassen gesucht (vgl. Rutter et al. 1979; Purkey und Smith 1983). Schulen wurden als Mehrebenensystem modelliert, in dem individuelle, unterrichtliche, schulische und kontextuelle Faktoren in einer komplexen wechselseitigen Verschränkung zu den resultierenden Wirkungen beitragen (vgl. Barr und Dreeben 1983). Besonders innovativ war die Entdeckung der *einzelnen Schulorganisation* als für den Schulerfolg ausschlaggebende Handlungseinheit. Die frühe Forschung zur Schulwirksamkeit und die damit anfangs eng verbundene *School Improvement*-Forschung waren inspiriert von neuen Organisationstheorien, welche das gängige Bild von Schulen als bürokratische Organisationen, in denen Innovationen «von oben» per Dekret verordnet werden können, in Frage stellten und den Blick auf die Eigenrationalität und Mikropolitik des Geschehens in Bildungsorganisationen lenkten (vgl. zusammenfassend Gomolla 2010b, 247 ff.).

Der von der frühen SE/SI-Bewegung vollzogene Blickwechsel von Merkmalen der Kinder und ihres familialen Hintergrundes auf die Bildungseinrichtungen und die darin stattfindenden Prozesse hat in den 1980er Jahren in den angelsächsischen Ländern das erziehungswissenschaftliche Denken über Chancengleichheit stark

5 Als wegweisend in den USA gelten die Studien von Edmonds (1979); in Grossbritannien diejenigen von Reynolds (1976) und Rutter et al. (1979); letztere ist im deutschsprachigen Kontext am stärksten rezipiert worden. Für einen umfassenden Überblick vgl. Reynolds (2005) und Townsend (2007).

erweitert. In der systemischen Betrachtung von Schulen und Unterricht wurde ersichtlich, dass sich die Realisierung von Gleichheitszielen nicht auf die Gewährleistung *formaler Gleichheit des Zugangs und der Vorkehrungen* (*equality of access and provision*) und auf das Bemühen um *Gleichheit der Zugangsvoraussetzungen* (*equality of circumstances*) in Form kompensatorischer Bildungsangebote beschränken konnte. Die Schuleffektivitätsforschung hat für die institutionellen Ursachen von Ungerechtigkeit und Bildungsungleichheit sensibilisiert und dazu beigetragen, dass die anspruchsvolleren Kriterien der *Gerechtigkeit in der Partizipation und Behandlung* (*equity of participation/treatment*) und der Gerechtigkeit in den *Bildungsergebnissen* (*equity of outcome*) unterschiedlicher sozialer Gruppen in Forschung, Politik und Praxis Berücksichtigung fanden (vgl. Gillborn und Youdell 2000, 2 f.).

Diese Ideen wurden in den USA von Teilen der *School Restructuring*-Bewegung aufgegriffen. In Forschung und Schulentwicklungspraxis wurde konsequent versucht, ein allgemein hohes intellektuelles Niveau der schulischen Arbeit, das sich auch in guten Fachleistungen niederschlägt, mit dem Ausgleich sozialer Disparitäten in den Bildungserfolgen zu verbinden (vgl. z. B. Tharp et al. 1999; Oakes und Lipton 2003). Die Idee einer ganzheitlichen strukturellen Schulentwicklung, in der die curriculare Thematisierung von Differenz- und Gleichheitsfragen mit Strategien gegen institutionelle Diskriminierung und Bildungsungleichheit verbunden wurde, stellte in den klassischen Einwanderungsländern USA, Grossbritannien, Kanada und Australien schon in den 1980er Jahren im ansonsten hoch zerstrittenen Feld der multikulturellen und antirassistischen Bildung eine Art Minimalkonsens dar (vgl. Banks 1986; Troyna 1993). Sie wurde auch zum Angelpunkt der internationalen Inklusionsbewegung (vgl. Campbell 2002).

2.2 Verlagerung der Aufmerksamkeit auf schulische Performanz und Rechenschaft

Die SE/SI-Forschung etablierte sich rasch als wissenschaftliche Subdisziplin und nahm den Charakter einer Bewegung an. Die zentrale Botschaft „School matters!“ – «Die Schule spielt eine Rolle!», der optimistische Common Sense-Ton (wobei der Unterton fast religiös überhöhter Heilserwartungen z. T. nicht zu überhören ist) und der rezeptartige Duktus trafen die Bedürfnisse von Lehrkräften, Schulpolitikerinnen und -politikern und waren in den Medien hoch populär (vgl. Thrupp 1999, 17). Die Denkweisen und Ergebnisse der SE/SI-Forschung wurden in den Deregulierungspolitiken der Reagan-Regierung in den USA und der Thatcher-Regierung in Grossbritannien, die für nachfolgende Bildungsreformen in vielen anderen Ländern zum Vorbild wurden, als politisch nutzbares Konzept aufgefasst. Die wachsende Orientierung auf die Ergebnisse von Schule passte zu einem neo-liberalen und neo-konservativen Reformcredo, das auf marktbasierte Politikansätze, Wettbewerb, Effizienz und das Erreichen von Resultaten durch privates Unternehmertum setzte. Dabei haben sich die inhaltlichen Schwerpunkte der SE/SI-Forschung mehrfach verschoben (vgl. zusammenfassend z. B. Reynolds 2005; Thrupp et al. 2007; Gomolla

2010b, 251–252). Zwei wichtige Veränderungen betreffen die stärkere Fokussierung auf das Lehr-Lern-Geschehen im Unterricht als ausschlaggebende Grösse für Schulerfolg. Die direkte Beschäftigung mit Anliegen sozialer Gerechtigkeit wurde zunehmend vom Interesse abgelöst, den relativen Einfluss von Schülermerkmalen einerseits und ihrer Schulerfahrung andererseits auf den Bildungserfolg zu erfassen (vgl. Sammons 2002, 121).

Die Wirkungen und sogenannten «Nebenfolgen» von SE/SI auf den schulischen Umgang mit Aspekten der Differenz, Gerechtigkeit und demokratischen Bildung zeichnen sich in England besonders klar ab. England zählt zu den Ländern, in denen der SE/SI-Ansatz ab Mitte der 1980er Jahre am radikalsten in staatlichen Körperschaften, die mit der Steuerung und Kontrolle des Bildungssystems befasst waren, umgesetzt wurde. Schuleffektivität wurde zum dominanten Ansatz in der Evaluation und Inspektion von Schulen und lokalen Schulbehörden, in der Lehrerfortbildung wie bei der Verteilung von Geldern für Forschung und Entwicklung. Zahlreiche Studien dokumentieren, wie Gleichheitsziele vom Interesse an hohen Standards in den Grundlagenfächern, der Unterordnung öffentlicher Schulbildung unter die Ökonomie und Tendenzen zur Deregulierung und Privatisierung von der Agenda verdrängt wurden (vgl. Tomlinson 1998b). Die soziale Segregation und Hierarchisierung der Schulen, das Leistungsgefälle zwischen sozialen Gruppen und die Quoten der Schulausschlüsse schwarzer Schülerinnen und Schüler nahmen indessen alarmierende Ausmasse an. Im Wechselspiel von elterlichem Schulwahlverhalten und zunehmenden Selektions- und Exklusionspraktiken der Schulen nahmen die soziale Polarisierung und Hierarchisierung der Schulen und die Segregation unterschiedlicher sozialer Gruppen massiv zu. Dies wiederum verstärkte die Stigmatisierung der Schülerschaft, Lehrkräfte und Schulen in marginalisierten Bezirken (vgl. Tomlinson 1998a; Gewirtz et al. 1995; Gewirtz 2002). In Schulen wurden neue Formen der internen Rationierung und Zuweisung von Kapazitäten zur Förderung und Betreuung – nicht nach Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler, sondern nach Nutzenkalkülen, bei welchen Kindern gezielte Förderung den grössten Ertrag für eine bessere Position in den Schulrankings erbringt – festgestellt. Dabei zählten v. a. Kinder aus verarmten schwarzen Bevölkerungsgruppen zu den «hoffnungslosen Fällen», in die zu investieren sich für die Schulen nicht lohnte (vgl. Gillborn und Youdell 2000). Festgestellt wird jedoch auch die Rückkehr zu traditionellen pädagogischen Werten und Handlungskonzepten (z. B. Verdrängung von sozialem Lernen, ästhetischer Erziehung oder rassismuskritischer Bildung). Die rigiden Top-Down-Systeme der Qualitätskontrolle verhindern zudem partnerschaftliche Formen der Zusammenarbeit von Schulen und Behörden. Freiräume für eine auf lokale Gegebenheiten respondierende Schulentwicklung werden eher beschnitten als erweitert (vgl. Hatcher 1998; Wrigley 2003). Ende der 1990er Jahre unternahm die damalige Labourregierung den interessanten Versuch, Ziele der Gleichstellung marginalisierter Gruppen und zur Verbesserung der «race-relations» in das reguläre

School Improvement zu integrieren. Dass dabei die hochgradig selektiven Schulstrukturen, die Markt- und Wettbewerbsmechanismen und die autoritären Top-Down-Systeme der Qualitätskontrolle weitgehend unangetastet blieben, gilt als wichtige Teilursache für die – wie sich bald herausstellte – relative Wirkungslosigkeit dieser Massnahmen (vgl. Gomolla 2005; Tikly et al. 2005; Heise 2010).

3 Epistemologische und methodische Prämissen

Die SE/SI-Forschung mit ihrem positivistischen Forschungsansatz besticht durch Konkretheit, scheinbare Wertfreiheit, Objektivität und direkten Handlungsbezug. Aus dem Blick geraten jedoch insbesondere Fragen sozialer Macht. Zahlreiche Autorinnen und Autoren problematisieren v. a. den Abzug der Aufmerksamkeit von Armut und Ungleichheit als strukturelle Barrieren des Schulerfolgs, während technische und betriebswirtschaftliche Belange in den Vordergrund gerückt werden (vgl. Rassool und Morley 2000; Slee und Weiner 2001; Biesta 2010). Michael Fielding (1997, 143) betrachtet insofern die Art und Weise, in der Subjekt und Objekt des Forschungsprozesses konstituiert werden, als genuin politischen Prozess, “which takes what is essentially a political problem, removes it from the realm of political discourse, recasts it in quasi-technical language and hands it over to specialists in the area (...) school effectiveness becomes dislocated from considerations about the nature and resourcing of the good life and instead becomes preoccupied with the technical and measurable within the safe confines of a severely constrained arena of debate”.

Ein Schlüsselproblem, das in der SE/SI-Literatur offen eingeräumt wird, ist die Präsentation statistischer Korrelationen – z. B. zwischen Testergebnissen und Abwesenheitsquoten als *Outcome* der Schule und Prozessvariablen (Lernbedingungen, Organisation und weitere Lernumgebung der Schule) – als «Faktoren». Um Aussagen über Schuleffektivität generalisieren zu können, wird dabei ein Kausalzusammenhang unterstellt. Robert Willmott (1999) bemängelt den unzulässigen Rückgriff auf den humeschen Kausalitätsbegriff, demzufolge sich Kausalzusammenhänge in beobachtbaren, regelmässigen Konjunktionen von Ereignissen ausdrücken. Echte wissenschaftliche Erklärungen müssten jedoch hinter die Etablierung beobachteter Regelmässigkeiten treten und diese Zusammenhänge zunächst einmal konstituieren. Durch das enge Spektrum messbarer Ergebnisse und die Isolierung von Variablen, die in der Wirklichkeit variable und komplexe Beziehungen berühren, so auch Roger Slee und Gaby Weiner (2001, 88), werde deren Bedeutung im Blick der Forschung über Schuleffektivität neutralisiert.

Beispielsweise erwecken die in der deutschen PISA-Studie durchweg festgestellten Korrelationen der unterschiedlichen Familienhintergründe getesteter Jugendlicher mit Migrationshintergrund (beide Eltern, ein Elternteil oder kein Elternteil

in Deutschland geboren) mit dem erreichten Kompetenzniveau der Jugendlichen den Eindruck, die Ursachen für Kompetenzerwerb und Bildungserfolg lägen in den Familien. Die Interaktionen zwischen Schule und Familien – etwa Zuschreibungen und Reaktionen darauf, das Wissen der Lehrkräfte über den Familienstatus und daraus abgeleiteten Prognosen für Bildungschancen – werden nicht weiter analysiert. Dies wären aber relevante Kausalzusammenhänge, die ernstzunehmende Erklärungen ermöglichen würden, wenn sie untersucht würden (vgl. Hamburger 2005).

Die wiederholten Appelle, komplexere Theorien der Schulwirksamkeit zu entwickeln, wurden bisher zumeist in die Aufforderung übersetzt, die mathematischen Instrumente zu verfeinern.⁶ Trotz einer gewissen Erweiterung der Perspektiven auf das Zusammenwirken von Schul- und sozialen Herkunftsmerkmalen und einer v. a. in jüngster Zeit stärkeren Gewichtung von Kontextfaktoren hat sich an der theoretischen Struktur der Schuleffektivitätsforschung jedoch wenig verändert (vgl. zusammenfassend Bogotch et al. 2007; Thrupp et al. 2007). Aufschlussreich ist daher die Betrachtung der Leerstellen und Auslassungen im theoretischen Universum der Schuleffektivitätsforschung.

3.1 Effektiv für was?

Der Erziehungsphilosoph Gert J. J. Biesta (vgl. Bogotch et al. 2007; Biesta 2010) hat in einer Anzahl eigener Arbeiten, wie mit Kollegen, umfassend dargelegt, inwiefern der im positivistischen Forschungsansatz angelegte Reduktionismus der Schuleffektivitätsforschung die Prozesse im Innern der *«black box-Schule»* dem Wortsinn getreu tatsächlich weitgehend im Dunkeln lässt. Biesta betrachtet Bildung als symbolisch vermittelte Praxis, welche mit Hilfe von Kausalitätsmodellen aus der physikalischen Welt nicht abgebildet werden könne. Jegliche Wirkung von Unterricht auf Lernen hänge davon ab, Antworten von Schülerinnen und Schülern zu organisieren. Dabei seien die Antworten und die Konstruktion von Bedeutungen grundsätzlich idiosynkratisch und stellten eine genuin soziale Aktivität dar. Wie Biesta mit Ira Bogotch und Luis Mirón (Bogotch et al. 2007, 98 f.) schreibt: “In order to understand and make sense of the interaction between teaching and learning, it is, therefore, important to see that meaning can only be communicated through participation and, more specifically, participation in social practices which embody particular meanings.” Dies gilt nicht nur für Unterrichtsprozesse. Auch Faktoren wie Gruppengrösse oder Führungsstil können für die Autoren das Lernen nur so weit beeinflussen, wie Schülerinnen und Schüler die Bedeutungen und Lerngelegenheiten, die ihnen angeboten werden, interpretierten. D. h. nicht, der Unterricht u. a. Faktoren der Schulsituation hätten überhaupt keinen Einfluss auf das Lernen – aber dass Unterrichtsmerkmale

6 Neben neueren statistischen Verfahren für Mehrebenenanalysen und vermehrten Längsschnittuntersuchungen, ist hier die Bestimmung der Schuleffektivität durch sogenannte «value added»-Masse zu nennen. Demnach ist eine Schule effektiv, wenn der Lernfortschritt grösser bzw. die in Noten gemessene Leistungen besser sind, als die Eingangsvoraussetzungen erwarten liessen.

nicht als Kausalfaktoren und Lehr-Lern-Beziehungen nicht als Kausalbeziehungen verstanden werden könnten.

Damit werden Vorstellungen von «gutem» oder «effektivem Unterricht» als Unterricht, der Lernen möglichst umfassend kontrolliert, generell fragwürdig. Auch wird ersichtlich, dass Effektivität ein instrumentelles, an sich inhaltsleeres Konzept ist, das sich ausschliesslich auf die Qualität und das Potential von Prozessen, bestimmte Ergebnisse zu erreichen, bezieht. Es erlaubt hingegen keine Antwort auf die Frage, ob die Ergebnisse dieser Prozesse an sich wünschenswert und für was und für wen sie effektiv sind. Im Gegenteil – Biesta (2010) arbeitet ausgehend von unterschiedlichen Aspekten von Schuleffektivität als wissenschaftlicher Diskurs und als politische und pädagogische Praxis umfassend heraus, wie unter neuen Leitbegriffen wie Qualität, Effektivität, Effizienz oder Rechenschaft Fragen nach dem Zweck, den Zielen und der konkreten Beschaffenheit «guter Bildung» stillschweigend durch technische und betriebswirtschaftliche Belange ersetzt werden – mit dem Ergebnis, dass Lehrpersonen, Schülerinnen und Schüler, Eltern und die interessierte Öffentlichkeit zunehmend von demokratischen Entscheidungen über den Zweck von Bildung ausgeschlossen würden.

3.2 Effektiv für wen?

Um genauer zu verstehen, wie das Paradigma der Schuleffektivität in die Reproduktion sozialer Hierarchien und Machtverhältnisse verwoben ist, sind auch die folgenden Leerstellen und Auslassungen relevant, die Hugh Lauder, Ian Jamieson und Felicity Wikeley (1998, 58 f.) in ihrer instruktiven Analyse der theoretischen Struktur des Schuleffektivitätsparadigmas herausgearbeitet haben und die auch in empirischen Untersuchungen bestätigt werden:

(1) Verzerrte Befunde über die Wirksamkeit von Schulen, wie auch Schwierigkeiten, Wissen über Schuleffektivität zu transferieren, resultieren für Lauder et al. (1998) z. T. aus der *atomistischen Sicht von Schuleffektivität*. Das SE/SI-Paradigma könne nicht abbilden, dass Schulen Teil eines Systems sind und ihr Erfolg oder Versagen auch davon abhängt, wie sich andere Elemente des Systems verhalten und ändern, wie etwa der Einfluss von Marktbedingungen auf die Resultate der Schulen. Empirische Fallstudien in England zeichnen nach, wie dadurch v. a. von sogenannten Problemschulen («failing schools») verzerrte Bilder entstehen, die die Bedingungen in diesen Schulen weiter erschweren (vgl. Tomlinson 1998).

(2) In ähnlicher Weise bleibe systematisch ausgeblendet, wie sich der *veränderte Charakter der Arbeit der Lehrkräfte* auf die schulischen Resultate auswirkt. Diese Veränderungen sind z. T. im SE/SI-Paradigma selbst angelegt, etwa durch die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte oder wachsenden Druck durch externe Leistungsevaluationen (vgl. Harlen 2006).

(3) Gravierende Auslassungen im SE/SI-Paradigma betreffen v. a. *Aspekte des Sozialen und Politischen als Dimensionen von Unterricht und Schule*. So spielen für

Lauder et al. (1998) Fragen der Konstituierung wertvollen Wissens und wie der Beitrag dieses Wissens an sozialen Prozessen evaluiert werden kann, jenseits grober Humankapitaltheorien kaum eine Rolle. Auch könne der Einfluss von Schüler-Subkulturen, die Teil externer Subkulturen sind, mit den theoretischen Werkzeugen der SE/SI-Forschung nicht erfasst werden. Insbesondere habe es die SE/SI-Bewegung versäumt, die Bedeutung sozialer Differenzen und Machtstrukturen in Schule und Gesellschaft für den Schulerfolg zu theoretisieren. Im theoretischen und methodischen Setting der SE/SI-Forschung werden Aspekte der Differenz und des sozialen Herkunftshintergrundes bestenfalls statistisch kontrolliert, sie bilden jedoch nicht mehr den eigentlichen Gegenstand der pädagogischen Aufmerksamkeit. Nach den komplexen und widersprüchlichen Identitätsstrategien, mit denen sich Schülerinnen und Schüler, aber auch Eltern und Lehrpersonen im Schulalltag positionieren und nach dem Beitrag schulischer Strukturen und Arbeitskulturen an der Verfestigung sozialer Unterschiede wird nicht gefragt. Durch die implizite Konstruktion eines universellen «Lernenden» – dies zeigen auch Naz Rassool und Louise Morley (2000, 251) auf der Grundlage diskursanalytischer Untersuchungen – bleiben auch die «Schlüsselfaktoren» für «guten Unterricht/Schulen» (z. B. hohe Erwartungen) letztlich inhaltsleer: “By representing pupils as cognitive entities, issues relating to sexualities, gender, ‘race’ and coercive power relations are excluded. Affective factors such as interpersonal processes, self-esteem, confidence and a positive sense of self-worth are notoriously difficult to measure. While literacy and numeracy are of central importance as indicators of school effectiveness, little attention is paid to the part that anxiety, alienation, fear and low self-esteem play in cognitive development.”

Diese Fragen berühren auch das Verhältnis von quantitativen und qualitativen Forschungsmethoden. Kamala Nehaul (1996) weist beispielsweise unter Einbezug ethnographischer Methoden in einer Primarschulstudie in Grossbritannien nach, dass hohe Erwartungen an die Leistungen und das Verhalten, die Schülerinnen und Schüler aus minorisierten ethnischen Gruppen mit anderen Gruppen gleichstellten, sowie eine stimulierende Lernumgebung, in der klare Unterrichtsziele verfolgt und heterogene Lernbedürfnisse berücksichtigt wurden – beides Merkmale, die im Blickfeld der Schuleffektivitätsforschung liegen – den Lernerfolg von Kindern aus minorisierten ethnischen Gruppen steigern können. Damit diese ihre Potentiale entfalten können, seien darüber hinaus jedoch auch gute Beziehungen zu den Lehrpersonen sowie ein pädagogisches Ethos, das von einem klaren Bekenntnis gegen Rassismus geprägt ist, ausschlaggebend.

(4) Als kontrafaktisches Problem bezeichnen Lauder et al. (1998) die in der mangelnden Auseinandersetzung mit dem Zweck von Bildung angelegte Beschränkung der SE/SI-Forschung auf die Frage, ob Schulen Bildungserfolg steigern können – wohingegen Beurteilungen, ob das gegenwärtige System mit seinen vorherrschenden Werten und Praktiken der beste Weg sei, um Leistungen zu steigern, von den theoretischen Kernannahmen des Programms nicht mehr aufgenommen werden

könne. Dadurch komme das SE/SI-Paradigma über die tautologische Beschreibung etablierter Strukturen und Praktiken nicht hinaus. Der Konservatismus des Schuleffektivitätsdenkens lässt sich in Anlehnung an den Philosophen Jean-François Lyotard (1994, 162) mit einem Bild des argentinischen Dichters Jorge Luis Borges verdeutlichen: «Ein Kaiser will eine absolut präzise Karte des Reiches erstellen lassen. Das Resultat ist der Ruin des Landes: Die gesamte Bevölkerung widmet ihre ganze Energie der Kartographie.»

Insgesamt legen die bisherigen Ausführungen nahe, dass die für das SE/SI-Paradigma charakteristische Art der Herstellung von Wissen und die Technologien und Instrumente, um die Leistungen von Heranwachsenden, Lehrkräften und Schulen zu messen und die pädagogische Qualität zu verbessern, von Neutralität in Bezug auf soziale Machtverhältnisse weit entfernt sind. Sie verkörpern ebenfalls ein Bündel partikularer normativer Annahmen und Vorschreibungen, die jedoch zumeist implizit bleiben (vgl. Biesta 2010). Damit eröffnen sie einen Schauplatz, auf dem grundlegende politische Fragen, die die Schule betreffen, neu verhandelt werden können. Lingard und Kollegen (1998) schlagen daher vor, das SE/SI-Paradigma als Artikulation eines partikularen politischen Standpunktes zu betrachten – “a now dominant set of assumptions, discourses and beliefs. In this light, perhaps our argument with economic rationalism in education is a matter of, among other things, cultural politics, a matter of disputed epistemic standpoints about what might count as an educational culture, who should participate in and benefit from that culture, and what the signs, indicators, and markings of such a culture might be” (Lingard et al. 1998, 84).

4 Schuleffektivität als politische Strategie

Die SE/SI-Literatur in ihrer heute dominanten Form markiert die Konvergenz von zwei historischen Entwicklungen – von einerseits Diskursen über die pädagogische und institutionelle Performanz von Schulen und andererseits dem korporativen Managerialismus⁷ als vorherrschendem Ansatz zur Reform der öffentlichen Schule im Kontext breiterer sozialstaatlicher Veränderungen. Beide Tendenzen sind nicht neu, sondern haben eine lange Geschichte, die in institutionellen Strukturen und Praktiken verkörpert ist.

7 «Managerialismus» ist Teil eines ökonomischen Diskurses, in dem öffentliche und politische Entscheidungen mittels einer universellen Logik der Kostenkalkulation und dem Hinweis auf die Universalität und Überlegenheit des Marktes als Mechanismus zur Entscheidungsfindung in ökonomische Sachzwänge umgedeutet werden (vgl. Clarke 2003).

4.1 Diskurse über die Performanz von Schulen

In historischer Perspektive lässt sich der Schuleffektivitätsdiskurs als Fortsetzung der industriellen und technischen Versuche, Curriculum und Unterricht zu quantifizieren, betrachten. Beispiele sind tayloristische Versuche in den 1930er Jahre, Schulen als Fabriken und Farmen zu führen, um maximale Produkterträge zu erwirtschaften, wie die nach dem 2. Weltkrieg aufgekommenen humankapitaltheoretischen Ansätze, die darauf zielen, den Ertrag von Bildungsinvestitionen in entwickelten und gerade industrialisierten Ländern zu maximieren.

Diese Entwicklungen haben durch die in Politiken der Deregulierung und Dezentralisierung und der Output-/Performanzorientierung angelegte neue Epistemologie des lokalen Selbstmanagements und der Selbstüberwachung – “that schools (...) should in effect develop technologies of the (institutional) self that enable, ‘steering from a distance’” (Lingard et al. 1998, 86) – eine historisch neue Qualität erreicht. Anders als das auf direkter zentraler Kontrolle basierende technokratische (fordistische) Steuerungsmodell im Bildungsbereich führen und regieren die neuen betriebswirtschaftlichen (toyotistischen) Konzepte eher indirekt – über Ergebniskontrolle, Selbstevaluation, lokale Selbststeuerung, lokale Berichterstattung und Techniken der diskursiven Selbstrekonstruktion. In der deutschsprachigen Literatur werden die Machtwirkungen dieser neuen Steuerung im schulischen Feld, d. h. «auf welche konstitutive Weise Subjektivitäten macht- und diskursabhängig sind und welche Techniken, Institutionen und Normen Effekte von Inklusion/Exklusion, Erkennbarkeit/Unsichtbarkeit, Wertschätzung/Verworfenheit produzieren» (Lehmann-Rommel 2004, 265), zunehmend aus der Perspektive der auf die späten Arbeiten Michel Foucaults zurückgehenden Gouvernamentalitätstheorie in den Blick gerückt (vgl. Lehmann-Rommel 2004; Amos 2009).

Unter der Fragestellung, wie sich diese neue Steuerungslogik auf den schulischen Umgang mit Differenz auswirkt, finden sich interessante Anknüpfungspunkte in den Arbeiten von Anna Yeatman (1994) und Lingard et al. (1998). Yeatman (1994, 117) hat am Beispiel sozialstaatlicher Transformationen in Australien schon früh die Auswirkungen des korporativen Managerialismus aus einer differenzierungstheoretischen Perspektive untersucht. Die Performativität des postmodernen Staats funktioniert Yeatman zufolge als Prinzip selektiver Schliessung in Bezug auf die Informationsflut und soziale Komplexität – v. a. in der Konfrontation mit offenen Politiken der Partizipation und Repräsentation und den Forderungen sozialer Bewegungen (z. B. Feminismus, Post-Kolonialismus), die damit eingedämmt werden sollen. An diese Überlegungen anschliessend konstatieren auch Lingard et al. (1998) in ihren Untersuchungen der Implementierung des SE/SI-Paradigmas in Australien, dass durch die Wissensformen und Praktiken, die sich mit dem Paradigma der Schuleffektivität verbinden, Schülerinnen und Schüler aus sozial marginalisierten- bzw. sogenannten «Risikogruppen/-gemeinden» auf historisch neue Weise als «Belastung» der Schulen positioniert werden: entweder indem sie primär als Gefährdung der schulischen

Gesamtschulleistung, der Position in Schulrankings oder einer guten Reputation der Schule bei Eltern und in der breiteren Öffentlichkeit gesehen würden oder indem sie zum Ansatzpunkt für finanzielle Zuschüsse auf der Basis eines «Sozialindex» werden: “In either case, we would argue that there has been a return of the individual deficit subject and a move away from sociocultural explanations of student performance within the contemporary policy regime” (Lingard et al. 1998, 87).

Yeatman (1994) wie auch Lingard et al. (1998) folgen Lyotard (1994), indem sie die vorrangige Beschäftigung mit messbaren Ergebnissen in den Kontext der Performativität als allgemeinem kulturellen Prinzip der Postmoderne stellen. Die Performanzorientierung passe zu einer Kultur, in der theoretische Grosserzählungen ihre Legitimität verloren und einem eiligen Empirismus Platz gemacht hätten (vgl. Yeatman 1994, 153). Die zu neuen Techniken der Gouvernamentalität passende Ungläubigkeit gegenüber jeglicher pädagogischen Moral oder Erziehungsphilosophie schaffe im Endeffekt jedoch eine Kultur und eine Narration in und aus sich selbst: die Narration über den Erfolg technokratischer Quantifizierung.

4.2 Der Staat und der politische Kontext von Schuleffektivität

Zum Verständnis dieser Entwicklungen sind auch die wechselseitigen, konstitutiven Beziehungen von Nationalstaat und Bildung mit entstehenden globalen Strukturen und Prozessen in den Blick zu nehmen bzw. die Schlüsselrolle, welche die Nationalstaaten für die Vermittlung und Regulierung der Prozesse, in denen die Globalisierung das Nationale und das Lokale beeinflusst, spielen (vgl. Amos und Radtke 2007; Lingard und Ozga 2007). Um vermeintlich besser auf äusseren Wandel reagieren zu können und mehr Flexibilität, lokale Responsivität, Effizienz und Innovation zu ermöglichen, wurden in den nord-westlichen Wohlfahrtsstaaten seit den 1980er Jahren die keynesianischen Bürokratien zunehmend durch Konzepte des New Public Management und des korporativen Managerialismus unter Einbezug privater Anbieter ersetzt. Dabei wurde der internationale Wettbewerbscharakter der vermeintlich nationalen Wirtschaft zur neuen «meta-policy», so Yeatman (1994), welche die Parameter setzt für Ausmass und Art der Vorkehrungen in allen Feldern öffentlicher Politik, einschliesslich der Schule. Die bekannten Rezepte heissen Rechenschaftslegung, Ausgabenbegrenzung und Bewegung zu mehr Beiträgen der Nutzerinnen und Nutzer öffentlicher Dienstleistungen. Anstelle der alten emanzipatorischen Grosserzählungen würden Fragen der Maximierung von Outcomes bei Minimierung von Input betont: “The postmodern state adopts a technicist modus operandi against a backdrop of ‘delegitimation’ and proliferating difference in which the emphasis is upon ‘maximizing output’ and ‘minimizing input’ rather than narratives of emancipation.” (Lingard et al. 1998, 89) Die Frage lautet nicht länger: «Ist das wahr? sondern: Wozu dient es?», kombiniert mit der Sorge «Ist es effizient?» (Lyotard 1994, 150).

Im breiteren Kontext des strukturellen und prozeduralen Umbaus der Nationalstaaten hat das SE/SI-Paradigma einen neuen fruchtbaren Boden gefunden. Die Schuleffektivitätsforschung, so Lingard et al. (1998), passe zum technizistischen Charakter der staatlichen Steuerung durch Performanzindikatoren – vor dem Hintergrund reduzierter politischer Erwartungen von Individuen, die als verantwortlich für ihre eigene Performanz und Wohlergehen angesehen werden. Auch hier vollzieht sich nach Lingard et al. (1998, 90) eine Wiederkehr des einzelnen defizitären Subjekts: “We see here the return of the individual deficit subject in postmodern times with both schools and school students dislocated from their social contexts and conceptualized as unified industrial machines and at the same time political questions about the goals of schooling affected by technical ones.”

In diese neue Rahmung des Verhältnisses von staatlichen Bildungseinrichtungen und ihrer Klientel fügen sich simplifizierende Vorstellungen von Verteilungsgerechtigkeit, wie sie einleitend am Beispiel des Gutachtens des Aktionsrats Bildung (vbw 2007) umrissen wurden, nahtlos ein. Gerechtigkeitsziele werden einerseits auf das Bildungssystem eingeengt, während von Fragen der Gerechtigkeit in anderen Politikfeldern, in Ökonomie und Gesellschaft abstrahiert wird. Im Unterschied zur Chancengleichheitsdiskussion der 1960er und 1970er Jahre werden Bildungsreformen nicht im Kontext breiterer gesellschaftlicher Reformanstrengungen thematisiert (vgl. Wigger 2011, 38). Andererseits werden Gerechtigkeitsanliegen im Kontext der neuen Bildungssteuerung tendenziell in einem entpolitisierten Verständnis als technische Frage der Optimierung schulischer Angebotsstrukturen und der Verteilung von Ressourcen zu diesem Zweck reformuliert. Gerechtigkeit wird dabei nicht als übergeordnete Norm gedacht, an der die gesellschaftlichen Vorkehrungen immer wieder neu zu messen sind (vgl. Fraser 2003), sondern Gerechtigkeit selbst wird zu einem «Ding», das beliebig hin- und herverteilt – und zugespitzt formuliert – nach «Gutdünken» auch vorenthalten werden kann. In diesem reduzierten Verständnis von Verteilungsgerechtigkeit auf eher technische Prozesse in einem eng begrenzten institutionellen Setting können komplexere Fragen nach der Bedeutung sozialer Strukturen und Machtverhältnisse für das schulische Lernen und den Bildungserfolg nicht mehr gestellt werden.

5 Fazit

Die Möglichkeit, dass ein gewisses technisches Wissen darüber entwickelt werden kann, inwieweit Schulen zum Abbau von Bildungsungleichheit beitragen (oder auch nicht), das durch empirische – auch quantitative – Bildungsforschung informiert ist, soll mit der hier angestellten kritischen Betrachtung des Schuleffektivitätsansatzes nicht aufgegeben werden. Um das innovative Potential des SE/SI-Paradigmas unter demokratischen Zielen der Gleichheit, Gerechtigkeit und Partizipation weiterent-

wickeln zu können, besteht auf der Ebene der Forschung ein entscheidender Schritt darin – so eine These, die weiter auszuarbeiten wäre – die in der Ursprungsphase vollzogene künstliche Abkopplung von breiteren Strängen der kritischen bildungssoziologischen und erziehungswissenschaftlichen Forschung zu überwinden. Die Forschung wäre mit verfügbaren Theorieangeboten und empirischen Methoden zu verbinden, welche auch den Anteil der Schule mit ihren historisch gewachsenen Organisationsstrukturen, Inhalten und professionellen Kulturen an der (Re-)Konstruktion sozialer Unterschiede sichtbar machen können (vgl. z. B. Gomolla und Radtke 2009; Schofield und Alexander 2012). Aus diesem Blickwinkel stehen mit Bezug auf den deutschen Kontext u. a. spezifischere Analysen, in welche institutionelle Traditionen in Bildungssystem und Gesellschaft der SE/SI-Diskurs inkorporiert wie und welche Implikationen darin für die Rahmung von Aspekten der Differenz, Gerechtigkeit und demokratischen Gleichheit angelegt sind, noch aus.

Um die Forschung über die Wirkung von Schule wie auch die Politik und Praxis von Schulentwicklung gerechtigkeits-theoretisch zu fundieren, eröffnen moralphilosophisch sorgfältig fundierte Theoriemodelle, wie sie etwa von Nancy Fraser (2003) ausgearbeitet wurden, einen produktiven Orientierungsrahmen. Fraser sucht gerade indem sie Aspekte der Umverteilung mit Fragen der Anerkennung und Repräsentation verbindet, den veränderten Ausgangsbedingungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts – einschliesslich der gegenwärtigen Wandlungsprozesse des Öffentlichen – zu begegnen (vgl. ausführlich Gomolla 2010a).

6 Literaturverzeichnis

- Altrichter, Herbert, Thomas Brüsemeister und Jochen Wissinger. 2007. *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Altrichter, Herbert und Katharina Maag Merki (Hrsg.). 2010. *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Amos, Karin. 2009. «Bildung» in der Spätmoderne. Zur Intersektion von Educational Governance und Gouvernamentalität. *Tertium Comparationis* 15(2): 81–107.
- Amos, S. Karin und Frank Olaf Radtke (Hrsg.). 2007. Die Formation neuer Bildungsregime: Zur Durchsetzung von Regierungstechniken in der post-nationalen Konstellation – The formation of new educational regimes: On the penetration of governance techniques in the post national constellation. *Tertium Comparationis* 13(2).
- Ball, Stephen J. 2007. Big policies / Small world. An introduction to international perspectives in education policy. S. 36–47 in *The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics*, hrsg. von Bob Lingard und Jenny Ozga. London: Routledge.
- Banks, James. 1986. Multicultural education and its critics: Britain and the United States. S. 145–164 in *Multicultural Education: The Interminable Debate*, hrsg. von Sohan Modgil, Gajendra K. Verma, Kanka Mallick und Celia Modgil. London: Falmer Press.
- Barr, Rebecca und Robert Dreeben mit Nonglak Wiratchai. 1983. *How Schools Work*. Chicago: University of Chicago Press.

- Bellmann, Johannes und Thomas Müller (Hrsg.). 2011. *Wissen, was wirkt. Kritik evidenzbasierter Pädagogik*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Berkemeyer, Nils, Kathrin Dederig, Martin Heinrich, Wilfried Kretschmer, Michael Schratz und Beate Wischer (Hrsg.). 2012. *Schule vermessen. Friedrich Jahresheft 2012*. Seelze: Friedrich Verlag.
- Bernstein, Basil. 1971. *Class, Codes and Control*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Biesta, Gert J.J. 2010. *Good Education in an Age of Measurement. Ethics, Politics, Democracy*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Bogotch, Ira, Luis Mirón und Gert J.J. Biesta. 2007. "Effective for what; effective for whom?" Two questions SESI should not ignore. S. 93–110 in *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*, hrsg. von Tony Townsend. Dordrecht: Springer.
- Bourdieu, Pierre und Jean-Claude Passeron. 1971. *Die Illusion der Chancengleichheit*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Bowles, Samuel und Herbert Gintis. 1976. *Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*. New York: Basic Books.
- Brenner, Peter J. 2010. *Bildungsgerechtigkeit*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Bührmann, Andrea und Werner Schneider. 2008. *Vom Diskurs zum Dispositiv. Eine Einführung in die Dispositivanalyse*. Bielefeld: transcript Verlag.
- CACE (Central Advisory Council for Education). 1975. *Children and their Primary Schools*. Vol. 1: Report, 8. Aufl. (Plowden Report). London: HMSO.
- Campbell, Carol (Hrsg.). 2002. *Developing Inclusive Schooling. Perspectives, Policies and Practices*. London: Institute of Education, University of London.
- Clarke, John. 2003. Die Auflösung des öffentlichen Raumes? *WIDERSPRÜCHE: Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich* 89: 39–58.
- Coleman, James S., Ernest Q. Campbell, Carol Hobson, James McPartland, Alexander Mood, Frederic Weinfeld und Robert York. 1966. *Equality of Educational Opportunity*. Washington, D.C.: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education.
- Edmonds, Ronald R. 1979. Effective schools for the urban poor. *Educational Leadership* 37(1): 15–34.
- Fielding, Michael. 1997. Beyond school effectiveness and school improvement: Lighting the slow fuse of possibility. S. 137–160 in *Perspectives on School Effectiveness and School Improvement*, hrsg. von John White und Michael Barber. London: University of London, Institute of Education, Bedford Way Papers.
- Fraser, Nancy. 2003. Soziale Gerechtigkeit im Zeitalter der Identitätspolitik. Umverteilung, Anerkennung und Beteiligung. S. 13–128 in *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*, hrsg. von Nancy Fraser und Axel Honneth. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Gewirtz, Sharon. 2002. *The Managerial School. Post-welfarism and Social Justice in Education*. London: Routledge.
- Gewirtz, Sharon, Stephen J. Ball und Richard Bowe. 1995. *Markets, Choice and Equity in Education*. Buckingham: Open University Press.
- Gillborn, David und Deborah Youdell. 2000. *Rationing Education. Policy, Practice and Equity*. Buckingham: Open University Press.
- Gomolla, Mechtild. 2005. *Schulentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft. Strategien gegen institutionelle Diskriminierung in England, Deutschland und in der Schweiz*. Münster: Waxmann.
- Gomolla, Mechtild. 2010a. Differenz, Anti-Diskriminierung und Gleichstellung als Aufgabenfelder von Qualitätsentwicklung im *Bildungsbereich*: Konzeptionelle Überlegungen in Anlehnung an die Gerechtigkeitstheorie Nancy Frasers. *Tertium Comparationis* 16(2): 200–229.
- Gomolla, Mechtild. 2010b. Schuleffektivität, Pluralität und soziale Gerechtigkeit: Spannungen und Widersprüche gegenwärtiger Qualitätsstrategien im Bildungssystem. S. 243–275 in *Inklusion als*

- Herausforderung schulischer Entwicklung. Widersprüche und Perspektiven eines erziehungswissenschaftlichen Diskurses*, hrsg. von Joachim Schwohl und Tanja Sturm. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Gomolla, Mechtild und Frank-Olaf Radtke. 2009. *Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule*. 3. Aufl. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Hamburger, Franz. 2005. Der Kampf um Bildung und Erfolg. Eine einleitende Fallbeschreibung. S. 7–22 in *Migration und Bildung. Über das Verhältnis von Anerkennung und Zumutung in der Einwanderungsgesellschaft*, hrsg. von Franz Hamburger, Tarek Badawia und Merle Hummrich. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Harlen, Wynne. 2006. The impact of summative assessment on children, teaching and the curriculum. Unveröffentlichter Vortrag auf der 15. Jahrestagung der DGfE-Kommission für Grundschulforschung und Pädagogik der Primarstufe an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster vom 4.–6. Oktober 2006.
- Hatcher, Richard. 1998. Social justice and the politics of school effectiveness and improvement. *Race Ethnicity and Education* 1(2): 267–289.
- Heise, Hannes. 2010. *Chancengleichheit durch «neue Steuerung»? Konzepte, Wirkungsprozesse und Erfahrungen am Beispiel des englischen Schulsystems*. München: Herbert Utz Verlag.
- Helmke, Andreas, Walter Hornstein und Ewald Terhart (Hrsg.). 2000. *Qualität und Qualitätssicherung im Bildungsbereich: Schule, Sozialpädagogik, Hochschule*. Zeitschrift für Pädagogik, 41. Beiheft. Weinheim: Beltz.
- Huber, Stephan G. 1999. Was macht Schulen wirksam? *schul-management* 30(2): 10–17.
- Jencks, Christopher, Marshall Smith, Henry Acland, Mary Jo Bane, David Cohen, Herbert Gintis, Barbara Heyns und Stephan Michelson. 1972. *Inequality: A Reassessment of the Effects of Family and Schooling in America*. New York: Basic Books.
- Lauder, Hugh, Ian Jamieson und Felicity Wikeley. 1998. Models of effective schools: Limits and capabilities. S. 51–69 in *School Effectiveness for Whom? Challenges to the School Effectiveness and School Improvement Movements*, hrsg. von Roger Slee und Gaby Weiner mit Sally Tomlinson. London: Falmer Press.
- Lehmann-Rommel, Roswitha. 2004. Partizipation, Selbstreflexion und Rückmeldung: Gouvernementale Regierungspraktiken im Feld Schulentwicklung. S. 261–275 in *Michel Foucault: Pädagogische Lektüren*, hrsg. von Norbert Ricken und Markus Rieger-Ladich. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lingard, Bob, Jim Ladwig und Allan Luke. 1998. School effects in postmodern conditions. S. 84–100 in *School Effectiveness for Whom? Challenges to the School Effectiveness and School Improvement Movements*, hrsg. von Roger Slee und Gaby Weiner mit Sally Tomlinson. London: Falmer Press.
- Lingard, Bob und Jenny Ozga. 2007. Introduction: reading education policy and politics. S. 1–8 in *The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics*, hrsg. von Bob Lingard und Jenny Ozga. London: Routledge.
- Lyotard, Jean-François. 1994. *Das postmoderne Wissen. Ein Bericht*. Wien: Edition Passagen.
- Meyer, Thomas und Udo Vorholt (Hrsg.). 2011. *Bildungsgerechtigkeit als politische Aufgabe*. Bochum: projekt verlag.
- Münch, Richard. 2009. *Globale Eliten, lokale Autoritäten. Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA*, McKinsey & Co. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Nehaul, Kamala. 1996. *The Schooling of Children of Caribbean Heritage*. Stoke-on-Trent: Trentham Books.
- Oakes, Jeannie und Martin Lipton. 2003. *Teaching to Change the World*. Second edition. Boston: McGraw Hill.
- Purkey, Stuart C. und Marshall S. Smith. 1983. Effective schools: A review. *The Elementary School Journal* 4: 427–452.

- Radtke, Frank-Olaf. 2006. Die Integration der Migrantenkinder durch internationalen Vergleich: Aporien des Qualitätsmanagements in der Erziehung. S. 165–201 in *Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven*, hrsg. von Michael Bommers und Werner Schiffauer. Frankfurt: Campus.
- Radtke, Frank-Olaf und Manfred Weiß (Hrsg.). 2000. *Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Ein Studienbuch*. Opladen: Leske & Budrich.
- Rassool, Naz und Louise Morley. 2000. School effectiveness and the displacement of equity discourses in education. *Race Ethnicity and Education* 3(3): 237–258.
- Reynolds, David. 1976. The delinquent school. S. 217–229 in *The Process of Schooling*, hrsg. von Peter Woods. London: Routledge.
- Reynolds, David. 2005. School effectiveness: Past, present and future directions. S. 11–25 in *Schulentwicklung und Schulwirksamkeit*, hrsg. von Heinz Günter Holtappels und Katrin Höhmann. Weinheim: Juventa.
- Rutter, Michael, Barbara Maugham, Peter Mortimer und Janet Ouston. 1979. *Fifteenthousand Hours. Secondary Schools and their Effects on Children*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rutter, Michael, Barbara Maugham, Peter Mortimer und Janet Ouston. 1980. *Fünfzehntausend Stunden: Schulen und ihre Wirkung auf Kinder*. 1. Aufl. Weinheim: Beltz-Verlag.
- Sammons, Pamela. 2002. Effective schools, improving schools and inclusive schools. S. 120–149 in *Developing Inclusive Schooling. Perspectives, Policies and Practices*, hrsg. von Carol Campbell. London: Institute of Education, University of London.
- Schofield, Janet Ward und Kira Marie Alexander. 2012. Stereotype Threat, Erwartungseffekte und organisatorische Differenzierung: Schulische Leistungsbarrieren und Ansätze zu ihrer Überwindung. S. 65–87 in *Migration und schulischer Wandel: Leistungsbeurteilung*, hrsg. von Sara Fürstenau und Mechtild Gomolla. Wiesbaden: Springer VS.
- Slee, Roger und Gaby Weiner. 2001. Education reform and reconstruction as a challenge to research genres: Reconsidering school effectiveness research and inclusive schooling. *School Effectiveness and School Improvement* 12(1): 83–98.
- Schofield, Janet Ward und Kira Marie Alexander. 2012. Stereotype Threat, Erwartungseffekte und organisatorische Differenzierung: Schulische Leistungsbarrieren und Ansätze zu ihrer Überwindung. S. 65–87 in *Migration und schulischer Wandel: Leistungsbeurteilung*, hrsg. von Sara Fürstenau und Mechtild Gomolla. Wiesbaden: Springer VS, 65–87.
- Steiner-Khamsi, Gita (Hrsg.). 2004. *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press.
- Stojanov, Krassimir. 2011. *Bildungsgerechtigkeit. Rekonstruktionen eines umkämpften Begriffs*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Tharp, Robert, Peggy Estrada, Stephanie Stoll Dalton und Lois Yamauchi. 1999. *Teaching Transformed: Achieving Excellence, Fairness, Inclusion, and Harmony*. Boulder, CO: Westview Press.
- Thrupp, Martin. 1999. *Schools Making a Difference: Let's be Realistic! School Mix, School Effectiveness and the Social Limits of Reform*. Buckingham: Open University Press.
- Thrupp, Martin, Ruth Lupton und Ceri Brown. 2007. Pursuing the contextualisation agenda: Recent progress and future prospects. S. 111–126 in *International Handbook of School Effectiveness and Improvement Part I*, hrsg. von Tony Townsend. Dordrecht: Springer.
- Tikly, Leon, Audrey Osler und John Hill. 2005. The ethnic minority achievement grant: A critical analysis. *Journal of Education Policy* 20(3): 283–312.
- Tomlinson, Sally. 1998a. A tale of one school in one city. Hackney Downs. S. 157–168 in *School Effectiveness for Whom? Challenges to the School Effectiveness and School Improvement Movements*, hrsg. von Roger Slee und Gaby Weiner mit Sally Tomlinson. London: Falmer Press.
- Tomlinson, Sally. 1998b. *Education in a Post-welfare Society*. Maidenhead: Open University Press.

- Townsend, Tony (Hrsg.). 2007. *International Handbook of School Effectiveness and Improvement. Part I and Part II*. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Tröhler, Daniel. 2007. Reform und Persistenz im Bildungssystem: Entwicklungen, Erklärungen und Forschungsdesiderate. S. 192–202 in *Bildung und Öffentlichkeit. Jürgen Oelkers zum 60. Geburtstag*, hrsg. von Rita Casale und Rebekka Horlacher. Weinheim: Beltz Verlag.
- Troyna, Barry. 1993. *Racism and Education*. Buckingham: Open University Press.
- vbw (Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.). 2007. *Bildungsgerechtigkeit. Jahresgutachten 2007*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wigger, Lothar. 2011. Was heißt Bildungsgerechtigkeit? Über Verteilungsgerechtigkeit, Teilhabegerechtigkeit und Anerkennungsgerechtigkeit. S. 21–39 in *Bildungsgerechtigkeit als politische Aufgabe*, hrsg. von Thomas Meyer und Udo Vorholt. Bochum: projekt verlag.
- Willmott, Robert. 1999. School effectiveness research: An ideological commitment? *Journal of Philosophy of Education* 33(2): 253–268.
- Wrigley, Terry. 2003. *Schools of Hope. A new Agenda for School Improvement*. Stoke-on-Trent: Trentham Books.
- Yeatman, Anna. 1994. *Postmodern Revisionings of the Political*. New York: Routledge.

Persistente schulische Segregation oder Wandel zur inklusiven Bildung? Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für Reformprozesse in den deutschen Bundesländern

Jonna Milena Blanck*, Benjamin Edelstein* und Justin J.W. Powell**

1 Einleitung

Bildungspolitische Reformagenden werden durch eine Vielzahl von innerstaatlichen Faktoren beeinflusst. Gleichzeitig werden sie zunehmend von internationalen Entwicklungen angestossen, beeinflusst oder gar bestimmt. Die Performanz nationaler (Aus-)Bildungssysteme wird fortwährend bemessen und verglichen. Im Rahmen von Koordinierungsprozessen werden länderübergreifende Standards und Normen entwickelt. Schliesslich werden umfassende Zielsetzungen in (Menschenrechts-) Konventionen kodifiziert, die das Potenzial haben, etablierte nationale Strukturen zu delegitimieren sowie Reformprozesse in Gang zu setzen und – insofern sie ratifiziert werden – auch zu steuern.

Bildungspolitik vollzieht sich damit in einem Spannungsfeld: Einerseits erzeugen die genannten Prozesse Veränderungsdruck, der bildungspolitische Entscheidungsträger drängt, etablierte Strukturen oder Praktiken zu verändern. Andererseits erschwert die institutionelle Trägheit historisch gewachsener Bildungssysteme ein Abweichen vom Status quo. Dies gilt auch für das Sonderschulwesen in Deutschland.

Zwar haben sich die deutschen Sonderschulen langfristig als defizitär erwiesen: Seit Jahrzehnten verlassen etwa drei Viertel aller Sonderschüler¹ die Schule ohne Schulabschluss (KMK 2012). Absolventen haben kaum Chancen auf einen erfolgreichen Übergang in Berufsausbildung und Arbeitsmarkt; viele kämpfen jahrelang mit dem Stigma der «Anormalität» (Pfahl 2011). Ferner werden die vermeintlichen Vorteile einer Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf (SPF) in *separaten* Sonder/Förderschulen² von reformorientierten Eltern und Ak-

* Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), D-10785 Berlin, jonna.blanck@wzb.eu und benjamin.edelstein@wzb.eu.

** Université du Luxembourg, L-7220 Walferdange, justin.powell@uni.lu.

1 Wenn in diesem Beitrag die männliche Form verwendet wird, sind alle Geschlechter gemeint; die Mehrheit der Sonderschüler ist männlich.

2 In Deutschland herrscht das Modell der «interschulischen Segregation» (Powell 2011), sonderpädagogische Förderung wird also überwiegend in Sonderschulen, nicht in Sonderklassen erbracht, wenngleich es auch – in einigen Bundesländern – Sonderklassen für Schüler mit SPF gibt (die räumlich an Regelschulen angegliedert sind, organisatorisch jedoch überwiegend zu den Sonderschulen gehören).

teuren aus Wissenschaft, Politik und Praxis sowie internationalen Organisationen, etwa der UNESCO, seit Jahrzehnten in Frage gestellt.

Als Bestandteil des gegliederten Schulsystems ist die Sonderschule jedoch gesellschaftlich tief verwurzelt. Daher gibt es in den meisten Bundesländern ein beträchtliches Mass an Kontinuität: Schulische Segregation ist auch heute in allen Regionen zu finden. Die Hilfsschule – später: Sonderschule – hat in mehr als hundert Jahren ihrer gesamtdeutschen Expansion massive institutionelle Beharrungskräfte entfaltet, so dass seit den 1970er-Jahren lediglich begrenzte Reformbestrebungen durchgesetzt werden konnten (Schnell 2003): In einigen Bundesländern wurden (insbesondere im Grundschulbereich) parallel zum Sonderschulwesen integrative Formen der sonderpädagogischen Förderung geschaffen. Jedoch wurde in kaum einem Bundesland das Sonderschulwesen (schulpolitisch) grundsätzlich in Frage gestellt.

Im Jahr 2009 trat in Deutschland die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Kraft. In Artikel 24 des Abkommens verpflichten sich die Vertragsstaaten, ein *inklusives* Bildungssystem zu schaffen (United Nations 2006).³ Zur Erfüllung der Vorgaben muss Deutschland (ebenso wie die Schweiz oder Belgien) tiefgreifende Reformen einleiten. Daher wird die UN-BRK als «exogener Schock» wahrgenommen, der die Selbstverständlichkeit des Sonderschulwesens erschüttert: «Sonderschulen werden durch Art. 24 BRK zwar nicht kategorisch verboten, die systematische Aussonderung behinderter Personen aus dem allgemeinen Bildungssystem stellt allerdings eine Vertragsverletzung dar» (Degener 2009, 216). Mit Ratifizierung der UN-BRK entfaltet sich daher in *allen* Bundesländern Deutschlands eine neue Reformdynamik.

Umfassende Veränderungen, wie sie die Konvention verlangt, sind indes voraussetzungsvoll, da sich die genannten Beharrungskräfte keineswegs allein aufgrund veränderter Rechtslage verflüchtigen. Eine gesamtdeutsche Reform ist zudem verfassungsrechtlich ausgeschlossen, da der Bereich der Schulpolitik – und damit auch das Sonderschulwesen – in die ausschliessliche Zuständigkeit der Bundesländer fällt. Beim Ausbau eines inklusiven Schulsystems stellt das dem deutschen gegliederten Schulsystem zugrunde liegende Leitbild der (Leistungs-)Homogenisierung von Lerngruppen (Preuss-Lausitz 2011) die Bundesländer vor ein schwer auflösbares Paradox: (Wie) Kann der Anspruch auf Inklusion innerhalb eines auf Leistungsauslese basierenden, stratifizierten Schulsystems überhaupt eingelöst werden? Das Paradigma der Inklusion stellt nicht nur die Sonderschule, sondern – zumindest

3 In Artikel 24 der UN-BRK (United Nations 2006) verpflichten sich die unterzeichnenden Staaten, Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zu einem hochwertigen, inklusiven Unterricht zu gewährleisten, von der Frühförderung über Schule und berufliche Bildung bis hin zum lebenslangen Lernen. Inklusiv heisst bezogen auf den Bereich der Schule, dass alle Kinder im gemeinsamen Unterricht individuell gefördert werden und die Heterogenität der Schülerschaft explizit positiv betrachtet wird (zum Begriff der «Inklusion» siehe auch Boban und Hinz 2003). Integration bedeutet hier, dass Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in allgemeinen Schulen unterrichtet werden, ohne dass das grundsätzliche Ziel der Homogenisierung von Lerngruppen aufgegeben wird.

in letzter Konsequenz – die Legitimitätsgrundlage des gegliederten allgemeinen Schulsystems insgesamt in Frage (Powell 2011). Damit berührt die Umsetzung der UN-BRK einen Kernkonflikt der (deutschen) Schulpolitik, der in allen Bundesländern scharfe politische Auseinandersetzungen provoziert.

Analysen der Wirkung der UN-BRK thematisierten bisher vor allem die rechtliche Ebene (Degener 2009; Riedel 2010). Dieser Beitrag fragt hingegen nach der Bedeutung der UN-BRK für Barrieren der schulischen Inklusion und laufende Reformprozesse in den deutschen Bundesländern. Zunächst ist zu klären, welche konkreten Mechanismen dem Beharrungsvermögen des deutschen Sonderschulwesens zugrunde liegen und von welchen Ereignissen und Prozessen eine Erosion oder gar Ausserkraftsetzung eben dieser Mechanismen zu erwarten ist. Diese Erwartungen gilt es sodann mit konkreten Reformprozessen in den Bundesländern abzugleichen: Welche Triebkräfte des Wandels lassen sich empirisch identifizieren? Kann die UN-BRK den Wandel beschleunigen, indem sie institutionelle Reproduktionsmechanismen ausser Kraft setzt? Inwieweit sind Unterschiede im Ausmass des institutionellen Wandels in den untersuchten Bundesländern mit den theoretisch postulierten Triebkräften assoziiert?

Zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen nehmen wir eine neoinstitutionalistische Perspektive ein (Koch und Schemmann 2009). Deren komplementäre theoretische «Linsen» sind für das Verständnis des Beharrungsvermögens, aber auch des Wandels relevant. Als Analyserahmen dient ein Pfadabhängigkeitskonzept (Abschnitt 2). In Abschnitt 3 werden die Fallauswahl begründet sowie Datenbasis und Auswertungsverfahren beschrieben. Der empirische Teil beginnt mit einer Analyse der institutionellen Beharrungskräfte der deutschen Sonderschule. Hier wird aufgezeigt, welche konkreten Hindernisse der Umsetzung inklusiver Reformen in Deutschland generell entgegenstehen (Abschnitt 4). Die Untersuchung kann jedoch schon aufgrund der Kulturhoheit der Bundesländer nicht auf gesamtdeutscher Ebene stehen bleiben. Deshalb kontrastieren wir Reformprozesse in zwei Bundesländern seit den 1970er-Jahren und eruieren vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangslagen die Bedeutung der UN-BRK als Katalysator und Triebkraft institutionellen Wandels (Abschnitt 5) in einem föderalen Staat.

2 Theoretischer Ansatz: Pfadabhängigkeit, institutionelle Reproduktionsmechanismen und Quellen ihrer Erosion

Neuere Theorien institutionellen Wandels beziehen sich auf Konzepte der Diffusion von Ideen, Normen und Politiken und der Pfadabhängigkeit von Wandlungsprozessen (Campbell 2004; Dobbin et al. 2007). Angesichts einer zunehmend globalisierten und interdependenten Welt wird eine längerfristige Konvergenz institutioneller Arrangements erwartet (Hall und Soskice 2001) oder gezeigt (Meyer 2005). Mit Hilfe

des Konzepts der Pfadabhängigkeit lässt sich erklären, warum trotz dieser Diffusion einmal etablierte institutionelle Arrangements häufig schwer veränderlich sind und (nationale, regionale oder lokale) Unterschiede fortbestehen.

Das Pfadabhängigkeitskonzept eignet sich somit auch zur Untersuchung des Beharrungsvermögens der deutschen Sonderschule. Weltweit ist die Institutionalisierung sonderpädagogischer Fördersysteme auf kontrastierenden Entwicklungspfaden verlaufen: Gibt es inklusive Gesamtschulsysteme in den nordischen Ländern, binär-strukturierte Systeme mit allgemeinen und Sonderschulsystemen in vielen Ländern Kontinentaleuropas, so gibt es zunehmend, wie in den USA, Systeme mit einem «Kontinuum» an unterschiedlichen Settings zwischen segregierten Sonderschulen und inklusiven Klassen (Richardson und Powell 2011). Diese Pfade haben sich über die Zeit als sehr stabil erwiesen. Infolge der Ratifizierung der UN-BRK sind die deutschen Bundesländer nun jedoch gezwungen, ihre Bildungssysteme grundlegend zu reformieren, was einem Verlassen des etablierten Entwicklungspfades gleichkommt. «Pfadwechsel» sind indes schwer zu vollziehen, denn nach der Entscheidung für eine von mehreren institutionellen Alternativen führen positive Feedback-Prozesse dazu, dass nachfolgende Entwicklungen in hohem Masse deterministisch verlaufen und zur Festigung des eingeschlagenen Pfades führen (Ebbinghaus 2009). Vormalig verfügbare institutionelle Alternativen werden zunehmend unerreichbar, da kumulierte Verpflichtungen und Investitionen auf dem eingeschlagenen Pfad substanzielle Veränderungen erschweren (Pierson 2004, 52).

Während die Analyse institutioneller Stabilität im Neoinstitutionalismus eine lange Tradition hat, ist dem Phänomen des institutionellen Wandels erst in jüngerer Zeit systematische Aufmerksamkeit zuteilgeworden (Pierson 2004; Thelen 2004; Djelic und Quack 2007; Ebbinghaus 2009; Mahoney und Thelen 2010). Dabei wird betont, dass Analysen institutionellen Wandels nicht einseitig auf grosse Umbrüche fokussieren dürfen, sondern ebenso auf inkrementelle Prozesse des Wandels, die unter der Oberfläche einer formalen Stabilität ablaufen. Auch diese können in ihrer kumulativen Gesamtwirkung über die Zeit zu tiefgreifenden institutionellen Veränderungen führen (Thelen 2004). Ziel müsse es daher sein zu verstehen, wie reformorientierte Akteure innerhalb der bestehenden institutionellen Strukturen Wandel vorantreiben und dabei die unbeeinflussbaren Elemente beiseite lassen, während sie die beeinflussbaren in den Dienst neuer Ziele stellen (Streeck und Thelen 2005, 19). Aber auch exogene Prozesse – wie globale Menschenrechtsbewegungen – können über lange Zeiträume hinweg kumulieren und erst als «*shock*» sichtbar werden, wenn sie ein bestimmtes Niveau erreichen (Pierson 2004, Kap. 4).

Folglich hängen Stabilität und Wandel von Institutionen eng zusammen und es bedarf einer theoretischen Perspektive, die zur Erklärung beider Phänomene gleichermaßen taugt (Thelen 2004). Dass dies mit Hilfe des Pfadabhängigkeitskonzepts möglich ist, zeigt Ebbinghaus (2009): Der Schlüssel liegt in der genauen Spezifikation der Mechanismen, welche die Stabilität einer Institution aufrechterhalten.

Institutionen sind solange stabil, wie diese «Reproduktionsmechanismen» ungestört wirken. Erodieren diese, entstehen Spielräume für institutionellen Wandel, die reformorientierte Akteure für gezielte Veränderungen nutzen können (Goldstone 2003). Die Reproduktionsmechanismen einer Institution sind somit nicht nur zur Erklärung ihrer Persistenz von Bedeutung. Will man etwas über potenzielle Triebkräfte institutionellen Wandels wissen, sollte man fragen, von welchen Ereignissen oder Prozessen zu erwarten ist, dass sie mit den spezifischen Reproduktionsmechanismen der betreffenden Institution interferieren.

In der neoinstitutionalistischen Literatur hat sich die Unterscheidung zwischen vier Arten von Mechanismen durchgesetzt, die pfadabhängigen Entwicklungen zugrunde liegen können: utilitaristische, funktionalistische, machtbasierte und legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen (Mahoney 2000). Dies ist freilich eine analytische Trennung; diese Mechanismen sind oft miteinander verwoben und beeinflussen sich gegenseitig.

Utilitaristische Reproduktionsmechanismen: In einer utilitaristischen Logik werden Institutionen über Kosten-Nutzen-Abwägungen rationaler Akteure reproduziert (Mahoney 2000, 517). Ist eine Institution Gegenstand von *increasing returns*, steigen die Kosten der Abkehr vom eingeschlagenen Entwicklungspfad umso stärker an, je länger die Institution besteht. Grund dafür ist, dass die Etablierung einer Institution mit beträchtlichen Anlaufkosten verbunden ist und häufig Lerneffekte, Koordinationseffekte und adaptive Erwartungen nach sich zieht (North 1990, 95). Durch ihr Design schaffen Institutionen Anreizstrukturen, die Individuen und Organisationen dazu veranlassen, sich auf Tätigkeitsfelder zu spezialisieren, dauerhafte Kooperationsbeziehungen zu entwickeln sowie soziale und politische Identitäten anzunehmen (Pierson 2000, 259). Haben Individuen und Organisationen derartige «Investitionen» getätigt, haben sie ein Interesse, den Status quo beizubehalten, insbesondere, wenn die durch eine Reform anfallenden unmittelbaren (Anpassungs-) Kosten höher bewertet werden als der potenziell resultierende langfristige Nutzen einer Veränderung.

Dennoch können utilitaristische Reproduktionsmechanismen ausser Kraft gesetzt werden, wenn sich der Status quo im Wettbewerb alternativer Modellen als unterlegen erweist und/oder wenn Informationen verfügbar werden, die bislang unbeachtete Kosten aufdecken oder die höhere Performanz alternativer Modelle belegen. Derartige Lernprozesse können durch *change agents* befördert werden, die ein klares Verständnis zukünftiger Herausforderungen haben und helfen, Probleme kollektiven Handelns zu überwinden, die einer Transformation entgegenstehen (Mahoney 2000, 48).

Funktionalistische Reproduktionsmechanismen: In einer funktionalistischen Logik wird das Beharrungsvermögen von Institutionen auf ihre Einbettung in ein institutionelles Gesamtgefüge zurückgeführt (Mahoney 2000, 519); die zugehörigen Einzelinstitutionen sind verzahnt und zueinander komplementär. Das Vermögen des

institutionellen Gesamtgefüges, eine bestimmte Funktion zu erfüllen, hängt somit von der Existenz und Funktion seiner einzelnen Komponenten ab. Jede Komponente ist für das Gesamtsystem unentbehrlich, denn aufgrund wechselseitiger Abhängigkeiten kann bereits das Herauslösen oder Verändern einzelner Komponenten eine Destabilisierung des Gesamtsystems bewirken.

Funktionalistische Reproduktionsmechanismen können jedoch erodieren, wenn sich die Bedürfnisse des Gesamtsystems verändern und/oder Komplementaritäten zwischen den Institutionen des Gesamtsystems schwinden (Mahoney 2000, 521; Ebbinghaus 2009). Aber auch Komplementaritäten selbst können Wandel begünstigen: Bei starker gegenseitiger Abhängigkeit kann die Veränderung einer Institution Veränderungen in anderen notwendig machen; das gesamte System kann unter Druck geraten (Djelic und Quack 2007).

Machtbasierte Reproduktionsmechanismen: In einer machtbasierten Logik wird das Beharrungsvermögen etablierter institutioneller Arrangements auf das Interesse mächtiger Akteurskoalitionen an ihrem Erhalt zurückgeführt. Institutionen sind hiernach keine neutralen Koordinationsmechanismen, sondern reflektieren, reproduzieren und verstärken Ungleichgewichte in der Verteilung von Ressourcen und politischer Macht (Thelen 1999, 394). Institutionen schaffen Anreizstrukturen und Muster der Ressourcenverteilung, welche die Herausbildung und Expansion bestimmter sozialer Gruppen befördern (oder behindern), und verteilen Privilegien, welche die Begünstigten dazu veranlassen, sich für ihre Aufrechterhaltung und Ausweitung einzusetzen (Pierson 1993, 599).

Machtbasierte Reproduktionsmechanismen können schwinden, wenn sich die gesellschaftlichen und/oder politikfeldspezifischen Machtverhältnisse verschieben. Dies kann geschehen, wenn bisher dominante Interessengruppen an Einfluss verlieren und/oder neue Interessengruppen hinzukommen, die ihren Einfluss geltend machen (Ebbinghaus 2009).

Legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen: In einer legitimationsbasierten Logik wird Stabilität auf die soziale Bindungskraft von Institutionen zurückgeführt. Danach ist das Denken und Handeln von Akteuren durch soziale Erwartungen, Verhaltensregeln und Handlungslogiken geprägt, die in Institutionen angelegt sind und die sich mit der Zeit zu umfangreichen Realitätsdeutungen verdichten, die von den Akteuren internalisiert und objektiviert werden. Stabilität ist hiernach Folge der Verbreitung kultureller Leitvorstellungen (Meyer 2005).

Legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen können erodieren, wenn alternative Skripte und Standards dominant werden. Neue Ideen oder alternative Paradigmen können diffundieren und etablierte institutionelle Praktiken delegitimieren (Ebbinghaus 2009). Die Etablierung alternativer Realitätsdeutungen und Praktiken ist wiederum auf unterstützende Sozialisationsprozesse angewiesen (Djelic und Quack 2007).

Tabelle 1 Typologie der Mechanismen der institutionellen Reproduktion

	Utilitaristisch	Funktional	Macht-basiert	Legitimatorisch
Reproduktions-mechanismus	Institution wird durch Kosten-Nutzen-Einschätzungen von Akteuren reproduziert	Institution wird reproduziert, weil sie eine Funktion in einem grösseren Gesamtsystem erfüllt	Institution wird reproduziert, weil sie von einflussreichen Akteursgruppen unterstützt wird	Institution wird reproduziert, weil Akteure sie für moralisch gerechtfertigt oder angemessen halten
Potenzielle Folgen institutioneller Stabilität	Institution erweist sich langfristig als weniger effizient als (ehemals verfügbare) Alternativen	Institution erweist sich langfristig als weniger funktional in Bezug auf die Bedürfnisse des Gesamtsystems als (ehemals verfügbare) Alternativen	Institution stattet Akteure mit Macht aus, die vorher marginal waren	Institution erweist sich langfristig als weniger vereinbar mit geltenden Werten und Normen
Mögliche Triebkräfte institutionellen Wandels	Erhöhter Wettbewerbsdruck; Lernprozesse	Exogener Schock verändert die Bedürfnisse des Gesamtsystems	Schwächung einflussreicher Akteure und Stärkung randständiger Gruppen	Veränderungen der Werte und subjektiven Überzeugungen von Akteuren

Quelle: nach Mahoney 2000, übersetzt durch die Autoren.

Bevor wir diese theoretischen Überlegungen auf die Fallstudien beziehen, werden nun Forschungsdesign und Fallauswahl vorgestellt.

3 Forschungsdesign, Methoden und Fallauswahl

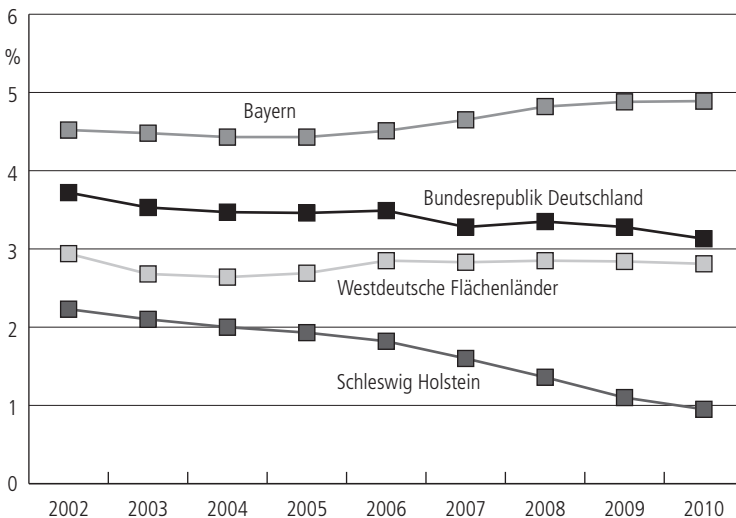
In diesem Beitrag werden institutionelle Beharrungskräfte und potenzielle Triebkräfte des Wandels untersucht. Aufgrund der gesamtdeutschen Bildungsexpansion, auch des Sonderschulwesens, gehen wir davon aus, dass ähnliche Reproduktionsmechanismen in allen Bundesländern wirken (Powell 2011). Um aber die Erosion dieser Mechanismen aufzuzeigen und die Wirkung der UN-BRK analysieren zu können, muss auf Bundesländerebene angesetzt werden, denn diese unterscheiden sich z. T. erheblich in der institutionellen Ausgestaltung ihrer Bildungssysteme und sonderpädagogischen Fördersysteme.

Zum Vergleich wählen wir zwei westdeutsche Flächenstaaten aus, weil diese aufgrund der kontinuierlichen Sonderschulexpansion nach dem Zweiten Weltkrieg ähnliche Ausgangsbedingungen für die Umsetzung von Integration aufwiesen, jedoch über die Zeit divergierten (Powell 2011). Aus den acht westdeutschen Flächenstaaten gilt es, ein eher inklusives und ein stark segregiertes Bildungssystem auszuwählen.

Als Hauptindikator wird die Sonderschulbesuchsquote (Anteil der Sonderschüler an allen Schülern) verwendet, derzeit insgesamt 5 Prozent.⁴ Sie gibt den Umfang der segregierten Beschulung über alle Schulstufen an. Ein besonders geeigneter Indikator für die Stabilität des Sonderschulwesens ist weiterhin die Sonderschulquote im Primarbereich. Denn integrative Beschulungsformen wurden zunächst im Grundschulbereich ausgebaut und wuchsen, wenn überhaupt, von dort hoch (Schnell 2003). Eine hohe Sonderschulquote im Primarbereich verweist auf eine besonders hohe Stabilität des Sonderschulwesens.

Betrachtet man die Sonderschulbesuchsquoten der westdeutschen Flächenländer der 2008, also vor Inkrafttreten der UN-BRK, finden sich drei unterhalb (Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Saarland) und fünf oberhalb (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Hessen) des Durchschnitts (Destatis 2009, eigene Berechnungen). Anhand der Sonderschulquoten im Grundschulbereich kristallisieren sich zwei Länder für den Vergleich heraus: Während in Schleswig-Holstein 2008 im Primarbereich nur 1,36 Prozent aller Schüler an Sonderschulen unterrichtet wurden, waren es in Bayern 4,82 Prozent. Zudem erscheint ein Vergleich dieser Länder besonders interessant, da sich hier gegenläufige Entwicklungen abzeichnen (siehe Abb. 1).

Abbildung 1 Sonderschulbesuchsquoten im Primarbereich, BRD und ausgewählte Länder, 2002–2010



Quelle: Destatis 2003–2011, eigene Berechnung und Darstellung.

4 Aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsarten von Bundesländerintegrationszahlen sind diese für Vergleiche problematisch.

Für die Analyse wurde auf sozialwissenschaftliche Literatur, Stellungnahmen relevanter Akteure sowie Gesetzestexte zurückgegriffen. Weiterhin wurden – im Rahmen einer breiter angelegten Studie – sieben Experteninterviews mit Vertretern der politischen Exekutive, der gehobenen Verwaltungsebene und Wissenschaftlern in beiden Bundesländern geführt. Diese wurden mit Hilfe des Verfahrens der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2008) ausgewertet und in die Fallrekonstruktionen einbezogen.

4 Institutionelle Reproduktionsmechanismen der deutschen Sonderschule und mögliche Quellen ihrer Erosion

In diesem Abschnitt werden die vier theoretisch hergeleiteten Reproduktionsmechanismen auf das Sonderschulwesen bezogen und mögliche Triebkräfte institutionellen Wandels aufgezeigt. Wir beginnen mit den funktionalistischen Mechanismen. Die Gründung der Hilfsschulen um 1900 intendierte die Versorgung benachteiligter oder als beeinträchtigt geltender Schüler (Powell 2011). Eng damit verknüpft sind die machtbasierten Mechanismen, welche sich hauptsächlich auf die zunehmend eigenständige Profession der Sonderpädagogik, ihre berufsbezogenen Interessen und ihren massgeblichen Einfluss auf die Gestaltung und Ausdifferenzierung des Sonderschulwesens beziehen (Moser 2003; Pfahl 2011). Die Geschichte der Sonderpädagogik ist unabhängig von der Geschichte des allgemeinen Schulsystems und ausschliesslich von der eng verquickten sonderpädagogischen Profession und Fachdisziplin geschrieben worden (Moser 2003; Hänsel 2005). Die legitimationsbasierten Mechanismen erfassen gesellschaftlich tief verwurzelte (bildungs-)ideologische Vorstellungen über den «angemessenen» schulischen Umgang mit Schülern mit SPF und die damit verbundene Selbstverständlichkeit des ausdifferenzierten Sonderschulwesens. Zum Schluss diskutieren wir die utilitaristischen Mechanismen und erfassen damit die ökonomischen und organisatorischen Kosten einer Transformation.

4.1 Funktionalistische Reproduktionsmechanismen

Aus der funktionalistischen Perspektive ist das hochgradig spezialisierte Sonderschulwesen als Bestandteil des stratifizierten Schulsystems zu betrachten: Die Sonderschule hatte im Rahmen des hierarchisch gegliederten und auf Leistungshomogenität von Schülergruppen ausgerichteten Schulsystems von Anfang an eine «Selektionsfunktion»: Die meisten Sonderschüler wurden, wie heute noch, von Regelschulen überwiesen; gleichwohl haben Sonderschulen immer auch erfolgreich ihre eigene Klientel rekrutiert (Pfahl 2011). Durch die Expansion, Ausdifferenzierung und Konsolidierung dieser eigens für als förderbedürftig geltende Schüler geschaffenen Schulform ist eine «Arbeitsteilung» entstanden, bei der das allgemeine Schulsystem auf Leistungsauslese abzielt, während die Sonderschule für «besondere» Förderung an

einem *segregierten Lernort* zuständig ist (Powell 2011). Die Existenz der Sonderschule stabilisiert das gegliederte Schulsystem, indem sie aussortierte Schüler aufnimmt. Zugleich stabilisiert (und expandiert) das gegliederte Schulsystem die Sonderschule, indem es einen zunehmenden Anteil der Schülerschaft an sie «abgibt». Wesentliche Gründe für das Beharrungsvermögen der Sonderschule sind somit Rückwirkungen und systemimmanente Spannungen, die sich aus ihrer Abschaffung ergeben würden: Ihre Abschaffung würde die etablierte Funktionsweise des Bildungssystems insgesamt infrage stellen (Powell 2011).

Es sind jedoch auch funktionale Triebkräfte des Wandels denkbar, nämlich, wenn das gegliederte Schulsystem und/oder die Sonderschule infolge (exogener) gesellschaftlicher Entwicklungen dysfunktional werden. So stellen ein infolge demografischer Veränderungen sinkendes Erwerbspersonenpotential und steigende Qualifikationsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt die deutsche Volkswirtschaft vor neue Herausforderungen. Diese erlauben es immer weniger, individuelle Förderung zu vernachlässigen und unzureichend qualifizierende Schulformen beizubehalten. Dass veränderte Anforderungen der Arbeitswelt auf die Ausgestaltung des Bildungswesens zurückwirken, ist bildungshistorisch gut belegt und zeigt sich jüngst an der Abkehr von der Hauptschule als eigenständigem Bildungsgang in nahezu allen Bundesländern. Es ist vorstellbar, dass unter Bedingungen eines sich verschärfenden Fachkräftemangels mittelfristig auch die Sonderschule – die jährlich über 30 000 Schüler ohne Abschluss entlässt (Destatis 2011, 312) und damit weitgehend ausserhalb des gesellschaftlichen Qualifikationssystems steht – zunehmend grundsätzlich infrage gestellt wird.

Mittelbar können aber auch Strukturveränderungen im allgemeinen Schulsystem auf die Sonderschule zurückwirken. Schulformenzusammenlegungen münden keinesfalls automatisch in die «Schule für alle»; mit der Abkehr von der Hauptschule ist zwar eine partielle Aufhebung der hierarchischen Schulformengliederung eingeleitet, doch steigen die Sonderbeschulungsraten gerade in den östlichen Flächenländern mit binärer Sekundarstufe am stärksten (KMK 2012). Dagegen begünstigt der quantitative Ausbau von Schulformen, *die vorrangig mit Binnendifferenzierung arbeiten* (etwa die Gemeinschaftsschule), den gemeinsamen Unterricht von Schülern mit und ohne SPE, denn hier wird ohnehin die Heterogenität aller Lerngruppen anerkannt. In dem Masse, wie innerhalb des tradierten Schulsystems jene Schulformen an Bedeutung gewinnen, in denen das Prinzip der individuellen Förderung gegenüber der Leistungsselektion im Vordergrund steht, könnte die skizzierte «Arbeitsteilung» zwischen allgemeinen und Sonderschulen an Funktionalität verlieren und institutionelle Komplementaritäten schwinden.

4.2 Machtbasierte Reproduktionsmechanismen

Die machttheoretische Perspektive betrachtet die distributiven Effekte des Sonderschulwesens und verdeutlicht, wie sich durch dessen Expansion, Ausdifferenzierung und Konsolidierung spezifische Gruppen – etwa Sonderschullehrer – herausgebildet haben, die ein starkes Interesse am Fortbestand dieser Institution haben (Moser 2003; Powell 2011). Die sonderpädagogische Profession hatte lange Zeit besondere Deutungshoheit: Die Gutachten, die zu Sonderschulüberweisungen führen, werden hauptsächlich von Sonderpädagogen erstellt. Als Sachverständige bei der Planung integrativer Schulreformen konnten sie ihre Interessen und Überzeugungen auf der politischen Ebene vertreten. Ihre Vorstellungen wurden von Entscheidungsträgern weitgehend unhinterfragt übernommen, da der sonderpädagogischen Profession die grösste Expertise im Umgang mit Schülern mit SPF zugesprochen wurde. Sie ist damit nicht nur diejenige Akteursgruppe, die am meisten von der Aufrechterhaltung des Sonderschulwesens profitiert, sie konnte gleichzeitig ihre Stellung als einflussreichste Gruppe in diesem Bereich über das 20. Jahrhundert hinweg behaupten (Pfahl 2011).

Wandel könnte entstehen, wenn vormals marginale inklusionsorientierte Professionsvertreter in Entscheidungspositionen gelangen oder grössere Mitsprachemöglichkeiten in der politischen Entscheidungsfindung erhalten. Dies lässt sich infolge der UN-BRK beobachten. Durch die stärkere Einbeziehung von Betroffenenverbänden in die Planung und Umsetzung schulischer Inklusion wird das unhinterfragte Deutungsmonopol der Sonderpädagogik aufgebrochen und ihre Machtposition geschwächt. Betroffene werden zu Inhabern einklagbarer Rechte.

4.3 Legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen

In diesem Zusammenhang verdeutlicht die legitimationsbasierte Perspektive die Stabilisierung der Sonderschule durch ihre professionelle und gesellschaftliche Legitimation. Hindernisse für die flächendeckende Implementierung eines durchgängigen gemeinsamen Unterrichts werden in konkurrierenden gesellschaftlichen Bildungs- und Behinderungsparadigmen identifiziert, in bildungspolitischen Entscheidungsstrukturen, in der selbstverstärkenden Entwicklung und Persistenz der ausdifferenzierten Schulstrukturen sowie in den Interessen und Praxen von Professionen, Bürgerbewegungen und Elterngruppen (Powell 2011). Die legitimationsbasierte Perspektive unterstreicht die Wirkmächtigkeit historisch überlieferter Ideen (wie klinischer Modelle von Behinderung) und die Persistenz der auf deren Basis legitimierten schulischen Organisationsformen (Powell 2011): Wesentliche Barrieren für die heutige schulische Integration und Inklusion liegen in der langfristigen Institutionalisierung dieser Ideen.

Die vorherrschende Legitimation wird jedoch durch den Paradigmenwechsel hin zu kulturellen, sozialen und politischen Konzeptionen von Behinderung infrage gestellt. Die althergebrachte Debatte bezüglich der Vor- und Nachteile der separaten

Beschulung im Vergleich zum gemeinsamen Unterricht wird durch die UN-BRK neu entfacht. Durch menschenrechtliche Vorgaben wird die weltweite Diffusion von einflussreichen Modellen der inklusiven Schulbildung befördert (etwa «Index für Inklusion», Boban und Hinz 2003). Gleichwohl lassen gesetzliche Vorgaben zur Inklusion immer Interpretationsspielraum; ihre konsequente Umsetzung hängt auch von den Überzeugungen der auf der Ebene der Einzelschule agierenden Akteure ab (Rürup 2011).

4.4 Utilitaristische Reproduktionsmechanismen

Durch die Konsolidierung und Ausdifferenzierung des Sonderschulwesens sind die Kosten eines Paradigmenwechsels hin zu inklusiven Lernorten massiv angestiegen. Es wurde eine umfangreiche Infrastruktur geschaffen, die infolge eines Paradigmenwechsels nur bedingt genutzt werden könnte. Die sonderpädagogische Förderung stützt sich auf langfristig eingübte bürokratische Verwaltungsroutinen (etwa die Feststellung von Förderbedarfen) und (sonder-)pädagogische Praktiken (Kottmann 2006). Beides müsste infolge eines Paradigmenwechsels angepasst werden. Zum Sonderschulwesen gehört schliesslich ein System der Ausbildung sonderpädagogischer Lehrkräfte, welches diese dezidiert für die Arbeitsbedingungen an Sonderschulen in bestimmten Schwerpunkten ausbildet, in der Regel jedoch nur bedingt Kompetenzen für die Arbeit in inklusiven Lernsettings vermittelt. Umgekehrt werden allgemeine Pädagogen vor allem für die Unterrichtung «homogener» Lerngruppen ausgebildet und Methoden der Diagnostik oder der individuellen Förderung vernachlässigt. Eine Abkehr vom etablierten Sonderschulwesen ist insofern mit erheblichen Anlaufkosten für die Fort- und Weiterbildung der bereits an Schulen tätigen Lehrkräfte verbunden.

Die *kurzfristig* anfallenden Kosten einer Systemtransformation stellen gerade bei knappen Länderhaushalten ein grosses Reformhindernis dar. Dies gilt umso mehr, als der potenzielle Nutzen schwer quantifizierbar und unter den *entscheidungsrelevanten* Akteuren strittig ist. Die schulische Integration steht folglich in fast allen Bundesländern unter Ressourcenvorbehalt. Kosten-/Nutzenfragen der Umsetzung inklusiver Reformen werden ausdrücklich unter dem Aspekt der Kosten (des Pfadwechsels) diskutiert, wohingegen die langfristigen Kosten der Sonderbeschulung weitestgehend unberücksichtigt bleiben.

Utilitaristische Triebkräfte des Wandels könnten entstehen, wenn Performanzdefizite und/oder langfristige Kosten des Sonderschulwesens (noch) deutlicher werden. So können neuere Analysen zeigen, dass Inklusion nicht (wesentlich) teurer ist und einen grösseren Nutzen bringt (Klemm und Preuss-Lausitz 2008). Weiterhin werden die enormen gesamtgesellschaftlichen Folgekosten von «Bildungsarmut» zunehmend durch bildungsökonomische Untersuchungen quantifiziert (z. B. Allmendinger et al. 2011). Gerade durch die Einführung von Alternativmodellen, die einen «Wettbewerb der Systeme» ermöglicht, könnten Lernprozesse begünstigt

werden. Durch die UN-BRK könnten Kostenfragen jedoch gleichzeitig an Bedeutung verlieren, insofern die Umsetzung inklusiver Bildung nun als menschenrechtliche Verpflichtung anerkannt ist.

5 Divergierende Entwicklungspfade des Sonderschulwesens: Schleswig-Holstein und Bayern im Vergleich

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt grundsätzliche Barrieren der inklusiven Schulentwicklung für Deutschland skizziert wurden, untersuchen wir nun durch Kontrastierung von Bayern und Schleswig-Holstein, unter welchen Bedingungen die institutionellen Beharrungskräfte des Sonderschulwesens ausser Kraft gesetzt werden können bzw. persistieren – und welche Bedeutung der UN-BRK dabei zukommt.

5.1 Schleswig-Holstein

In den 1970er-Jahren wurde die segregierte Beschulung von Schülern mit SPF von integrationsorientierten Eltern(-verbänden) infrage gestellt. Da Integration im vorschulischen Bereich bereits erfolgreich praktiziert wurde, forderten sie eine Fortsetzung im schulischen Bereich (Interview 127). Diese Forderungen wurden von reformorientierten Akteuren auf der gehobenen Ebene der Schulverwaltung unterstützt. Dabei war die Ausgangslage verhältnismässig günstig, da durch einen demografisch bedingten Rückgang der Schülerzahlen Ressourcen freigesetzt worden waren, die für erste integrative Schulversuche genutzt werden konnten (Interview 111).

In einem ersten Modellversuch wurden Sonderpädagogen an allgemeinen Schulen eingesetzt. Diese wurden jedoch nach kurzer Zeit für Fach- und Vertretungsunterricht herangezogen (Pluhar 2009, 78). Daher suchte man in der Schulverwaltung nach Möglichkeiten, den Erhalt sonderpädagogischer Kompetenz in integrativen Settings sicherzustellen und entwickelte die «Schule ohne Schüler». In diesem Modell besuchen Schüler mit SPF allgemeine Schulen und werden *dort* von Sonderpädagogen des entsprechenden Förderschwerpunktes betreut. Die Sonderpädagogen bleiben aber organisatorisch dem Förderzentrum und seinem Kollegium zugehörig (Pluhar 2009, 77 f.).

Die erste Schule dieser Art wurde 1983 für Schüler mit Sehbehinderung gegründet: Landesförderzentrum Sehen Schleswig (Pluhar 1995, 131). Dies wurde dadurch erleichtert, dass in Schleswig-Holstein zu diesem Zeitpunkt kein eigenständiges schulisches Angebot für diese Schülergruppe existierte (Interview 111). Somit konkurrierte nun die vollständige Integration von Schülern des Förderschwerpunktes Sehen mit der segregierten Beschulung in anderen Förderschwerpunkten. Es entstand ein «Wettbewerb der Systeme», der es ermöglichte, Kosten und Nutzen der unterschiedlichen Modelle an Erfahrungen *im eigenen Bundesland* zu bemessen.

Auf Basis von positiven Erfahrungen mit der umfassenden Integration im Bereich Sehen wurde bald eine Übertragung des Modells auf andere Förderschwerpunkte angestrebt. Die Schule ohne Schüler wurde zum Prototyp für die weitere integrative Schulentwicklung (Pluhar 2009, 78).

1985 wurden in einem ersten Schritt 15 Förderzentren an Sonderschulen für den Schwerpunkt Lernen eingerichtet (Pluhar 1995, 131) und gleichzeitig die Integration ausgeweitet. Der dazu initiierte «Modellversuch Integrationsklassen» war massgeblich von entsprechenden Klassen in Berlin und Hamburg inspiriert (Pluhar 2009, 77).

Im Jahr 1988 wurde die Integration offizieller Teil der bildungspolitischen Agenda: Eva Rühmkorf, Bildungsministerin der regierenden Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), gab klare Anweisungen, das Sonderschulwesen im Sinne der Integration zu reformieren (Pluhar 2009, 77). Da man jedoch befürchtete, dass eine «revolutionäre» Umwandlung Reformwiderstände hervorrufen würde, wurde eine *schrittweise* Ausweitung der Integration angestrebt. Da das Bildungsministerium von 1988 bis 2009 durchgehend in der Hand der SPD verblieb, konnte über zwei Jahrzehnte eine behutsame gesamtsystemische Umwandlung durchgeführt werden: Die systemischen Parameter wurden inkrementell so angepasst, dass bestehende finanzielle Hindernisse sowie durch den Reformprozess ausgelöste Interessenkonflikte, Ängste und Verunsicherungen bei Lehrern und Sonderpädagogen ausgeräumt oder zumindest reduziert werden konnten (Pluhar 1995, 138).

Hinsichtlich finanzieller Hindernisse versuchte man, die mit einer Ausweitung der Integration verbundenen Kosten zu minimieren, um haushaltspolitische Vorbehalte zu entkräften. Hierbei wirkte begünstigend, dass zusätzlich benötigte Ressourcen über einen langen Zeitraum zur Verfügung gestellt werden konnten. Vor allem aber entschied man sich frühzeitig gegen den Aufbau einer teuren Doppelstruktur «Sonderschule plus Integration». Stattdessen sollten langfristig (fast) alle sonderpädagogischen Ressourcen in allgemeinen Schulen eingesetzt werden (Zirkmann und Pluhar 2011, 194).

Zudem wurde mit dem Ausgewogenheitserlass 1990 dafür gesorgt, dass die Ausweitung der Integration personell keine Mehrkosten verursacht (Pluhar 1995, 135). 1996 wurden die Planstellen für die integrative Unterrichtung in den Förderschwerpunkten Lernen und Sprache teilweise von der Anzahl der Schüler mit diagnostiziertem SPF entkoppelt, so dass der Umfang der für Integration benötigten Planstellen nicht mehr parallel zur Zahl der Integrationsschüler anstieg (Pluhar 2009, 80 f.). Immer wieder wurde der Reformprozess dahingehend überprüft, ob er mit den Professionsinteressen, vor allem bezüglich Besoldung und Arbeitsbedingungen von Lehrkräften und Sonderpädagogen, vereinbar sei. Wurden Konflikte identifiziert, passte man die Rahmenbedingungen an, um Professionsinteressen und Reformziele zu harmonisieren (Pluhar 1998, 91 ff.). Gleichwohl war die pädagogische Basis besorgt, dass die Kooperation zwischen allgemeinen und Sonderschulen zu Konflikten

bei der Zusammenarbeit führen würde. Dem versuchte man durch die Entwicklung von Orientierungsrahmen für die Einrichtung integrativer Massnahmen und die Kooperation zwischen allgemeinen und Förderschulen zu begegnen (Pluhar 1996, 218). Die Ausweitung der Integration führte bei Lehrern und Sonderpädagogen aber auch zu der Verunsicherung, für den Unterricht in heterogenen Lerngruppen nicht hinreichend qualifiziert zu sein (Pluhar 1995, 133). Ganz zentral für den Abbau dieser Verunsicherungen war der Ausbau der Lehreraus- und fortbildung: So wurde das Thema «Schüler mit besonderen Erschwernissen» in der *allgemeinen* Lehrerbildung verankert sowie die Bereiche Integration und Prävention in die sonderpädagogische Ausbildung aufgenommen (Zirkmann und Pluhar 2011, 195). 1990 wurde die Beratungsstelle «Integration in der Schule» gegründet, die u. a. den Auftrag hatte, Lehrer für die Arbeit im gemeinsamen Unterricht weiterzubilden (Pluhar 1995, 132; Zirkmann und Pluhar 2011, 195).

Ohnehin waren die Voraussetzungen für die Diffusion von Ideen der inklusiven Schulgestaltung in Schleswig-Holstein günstig und die Legitimität des Lernens in heterogenen Schülergruppen zumindest im Norden des Bundeslandes höher. Grund dafür waren skandinavische Einflüsse aus den Gemeinschaftsschulen der dänischen Minderheit. Im Süden des Landes waren wiederum Einflüsse aus Hamburg stark, wo der Ausbau integrativer Lernorte bereits früher begonnen hatte (Interview 127).

Dennoch gab es weiterhin Vorbehalte gegenüber der Integration bei Pädagogen und Eltern. Im Jahr 2002 trat der Lehrplan «Sonderpädagogische Förderung» in Kraft, der sowohl auf die integrative Beschulung als auch auf die Beschulung an der Sonderschule zugeschnitten war: «Die Einführung des neuen Lehrplans war von vielen Protesten begleitet, denn damit wurden die Lehrpläne für die Sonderschule abgeschafft. Der eigene Lehrplan symbolisierte gleichsam die Identität der Sonderschulen» (Zirkmann und Pluhar 2011, 196). Durch gute Erfahrungen mit der integrativen und vor allem präventiven Förderung konnten aber viele Skeptiker überzeugt werden (Pluhar 1995, 139).

War das Paradigma der Leistungshomogenisierung lange Zeit vor allem mit Blick auf die durchzuführende Integration von Schülern mit SPF in das allgemeine Schulsystem infrage gestellt worden, ohne dabei die Schulformengliederung per se zu thematisieren, so wurden die vermeintlichen Vorteile der Leistungshomogenität – nicht zuletzt in Folge der PISA-Befunde – grundsätzlich in Frage gestellt (Pluhar 2009, 81 f.). Durch die Schulgesetznovelle von 2007 wurde das Prinzip der schulformbezogenen Leistungshomogenisierung verstärkt aufgeweicht (Pluhar 2009, 83). Zwar blieb das Gymnasium als separate Schulform bestehen, die Strukturreform beinhaltete aber die Zusammenführung bestehender Haupt- und Realschulen sowie die Gründung von Gemeinschaftsschulen. In beiden Schulformen zeigen sich vergleichsweise hohe Integrationszahlen. Dabei erleichtern insbesondere die Gemeinschaftsschulen die Integration von Schülern mit SPF in die Sekundarstufe, da hier weitgehend auf Leistungshomogenisierung verzichtet wird (Pluhar 2011, 220).

5.2 Bayern

Wenngleich die Bereitschaft bayerischer schulpolitischer Akteure, Ideen und Umsetzungspraktiken von ausserhalb zu übernehmen, nicht zuletzt aufgrund der langen freistaatlichen Tradition gering ist, konnte man sich auch hier dem seit den 1970er-Jahren graduell aufkommenden bundesweiten Trend der schulischen Integration nicht vollständig verschliessen. So wurde, ausgehend von der Integration im vorschulischen Bereich, von einigen Eltern von Kindern mit SPF gemeinsamer Unterricht auch in der Grundschule gefordert (Interview 224). Die zentralen Entscheidungsträger der in Bayern von 1962 bis heute durchgängig regierenden Christlich-Sozialen Union (CSU) gehen jedoch davon aus, dass die (Leistungs-)Homogenität von Lerngruppen Voraussetzung einer «begabungsgerechten» Förderung ist, wozu es eines klar hierarchisch gegliederten Schulsystems bedürfe (CSU-Landesleitung 2007, 86). Das Lernen in leistungsheterogenen Gruppen sei demzufolge allenfalls bis zu einem bestimmten Grad sinnvoll, der durch die Aufhebung von festen Schulartzugehörigkeiten überschritten wird. Daher beschränkte man sich bei der Umsetzung gemeinsamen Lernens auf das Prinzip der «Integration durch Kooperation» von allgemeinen und Sonderschulen (Klehmet 2009, 100; Müller 2010). Dieses wurde 1994 gesetzlich verankert und ist bis heute bildungspolitische Leitlinie (fast) aller Veränderungen des bayerischen Sonderschulwesens (Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus 2011, 2). Damit wurde die Kooperation «(...) Aufgabe aller bayerischen Schulen, (...) beruht[e] aber (...) auf dem Prinzip der Freiwilligkeit (...)» (Klehmet 2009, 101). Letztlich blieb es also den Schulleitungen und Lehrerkollegien der Einzelschulen überlassen, wie häufig und in welchem Umfang Kooperationen durchzuführen seien. Somit lag die Umsetzung der Integration massgeblich im Verantwortungsbereich von Akteuren, die z.T. starke Vorbehalte gegen diese bzw. ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung des Status quo hatten und haben.

Dennoch darf die Aufnahme des Kooperationsprinzips als erster Schritt in Richtung Integration betrachtet werden, denn die organisatorischen Möglichkeiten der Integration wurden darauf aufbauend weiterentwickelt. Da Integration von politischen Entscheidungsträgern aber weiterhin nicht befürwortet wurde, blieb die integrative Schulentwicklung in Bayern lange eine «Geschichte der Eigenaktivität der mittleren Verwaltungsebene» (Interview 224). Die auf lokaler Ebene zuständigen Beamten konnten integrative Massnahmen vor Ort ermöglichen oder verhindern. Dabei sassen sie jedoch gewissermassen «zwischen den Stühlen» (Interview 224): Auf der einen Seite favorisierten die ihnen vorgesetzten politischen Entscheidungsträger die Aufrechterhaltung (vermeintlich) leistungshomogener Lerngruppen. Auf der anderen Seite forderten Eltern(-initiativen) – manchmal gemeinsam mit Schulleitungen und Lehrkräften – vor Ort integrative Beschulung. Erschwerend kam hinzu, dass die Gesetzeslage hinsichtlich der Ausgestaltung der «Integration durch Kooperation» lange uneindeutig war. Reformorientierte Akteure bewegten sich in einer rechtlichen Grauzone. Genehmigten sie integrative Massnahmen, so

mieden sie aus Angst vor negativen Konsequenzen die Aufmerksamkeit des Kultusministeriums. Unter diesen Bedingungen war eine Ausweitung der Integration wesentlich davon abhängig, dass die Beamten entweder (1) die Grenzen des politisch geduldeten Gestaltungsspielraums kannten, (2) den «Mut» aufbrachten, unklare Vorgaben zugunsten der Integration auszulegen und dafür ggf. Konsequenzen in Kauf zu nehmen und/oder (3) bereits positive Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung von Integration gemacht hatten (Interview 224).

Die Sorge um die im Kultusministerium vorherrschende Skepsis hemmte die Vernetzung reformorientierter Akteure. Daher blieb es lange bei lokal begrenzten Einzelvorhaben schulischer Integration. Mit Blick auf die bayerische Gesamtsituation stellten die schulpolitischen Entscheidungsträger Anfang der 2000er-Jahre jedoch fest, dass die schulische Praxis bei der Umsetzung von Integration vielerorts über den Wortlaut des Gesetzes hinausgegangen war. Im Jahr 2003 wurde daher eine Schulgesetzänderung eingebracht, die Praxis und Gesetzeslage wieder in Einklang bringen sollte (Graf 2004, 165 f.). Da dem Kultusministerium infolge der mangelnden Transparenz über bestehende integrative Massnahmen kaum empirische Informationen vorlagen, beruhten wahrgenommene Handlungsoptionen nicht auf einem Wettbewerb integrativer und segregierender Systeme. Man erwartete aber, dass eine Ausweitung der Integration Kostensteigerungen verursachen würde. Daher wurde die Schulgesetzänderung mit Blick auf die Voraussetzungen integrativer Beschulung restriktiv gehalten: Man entschied sich dagegen, Eltern von Schülern mit SPF das Wahlrecht darüber einzuräumen, ob ihr Kind an einer allgemeinen oder an einer Sonderschule unterrichtet werden soll, sowie gegen eine vollständige Aufgabe der Integrationsvoraussetzung der Lernzielgleichheit⁵ (Graf 2004, 165 f.). Diese wurde durch die Einführung des Prinzips der «aktiven Teilnahme», das vorgab, dass Schüler integriert werden können, wenn sie am Unterricht der allgemeinen Schule «aktiv teilnehmen» können, zwar aufgeweicht. Die Feststellung der Fähigkeit eines Schülers zur «aktiven Teilnahme» wurde aber den Schulleitungen und Lehrkräften überlassen und die Umsetzung der Integration damit wiederum von dieser mächtigen Akteursgruppe abhängig gemacht (Schöler et al. 2010, 40). Wenngleich die «aktive Teilnahme» mit der Schulgesetzänderung von 2011 wiederum aufgehoben, die Bestimmungen für lernzieldifferente Integration gelockert und die «inklusive Schule» zum Entwicklungsziel aller Schulen erklärt wurden (Art. 30b), hat sich an den Zugangsbestimmungen für die allgemeine Schule insgesamt bis heute wenig geändert: «Die UN-Behindertenrechtskonvention verlangt einen »gleichberechtigten« Zugang zu allgemeinen Schulen, nicht aber erweiterte Zugangsmöglichkeiten im Vergleich zu Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf. Bestehende schulartspezifische Voraussetzungen für den Zugang und Verbleib an

5 Das bedeutet, dass nur Kinder integriert werden können, die nach dem Lehrplan der jeweiligen Schule unterrichtet werden können. Kinder, die beispielsweise eine sogenannte Lernbehinderung aufweisen, werden jedoch meistens nach dem Lehrplan der Schule für Lernbehinderte unterrichtet.

weiterführenden Schulen gelten daher auch für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf (...).» (Bayerischer Landtag 2011, 11). Folglich ist kaum verwunderlich, dass in Bayern im Sekundarbereich vor allem an Hauptschulen integriert wird (Destatis 2011). Bei Beibehaltung der tradierten Mehrgliedrigkeit führt die Infragestellung der Sonderschule zur Expansion der Hauptschule; die grundsätzliche Logik der Leistungshomogenisierung wird beibehalten.

Darüber hinaus sind integrative Reformen mit Finanzierungsfragen verbunden. Weil eine Auflösung des Sonderschulwesens in Bayern nicht angestrebt wird, führt der Ausbau der Integration zu einer teuren Doppelstruktur «Integration *plus* Sonderschule» und damit zu dauerhaften Kostensteigerungen (Interview 235). Dies produziert gerade für die Kommunen, die als Schulaufwandsträger integrativen Massnahmen zustimmen müssen, negative ökonomische Anreize, Integration umzusetzen. Da zusätzlich aufzubringende Ressourcen für Integration – etwa zur Herstellung von Barrierefreiheit oder zur Finanzierung von Integrationshelfern – nicht durch zusätzliche Landesmittel aufgefangen werden, *vermuten* die Kommunen, dass Integration zu Lasten ihrer Haushalte geht (Bayerischer Landtag 2011, 4 ff.).

Das Sonderschulwesen in Bayern wird auch durch die enge Verknüpfung der Wohlfahrtsverbände mit der bayerischen Politik stabilisiert (Interview 224). So bekleiden wichtige politische Entscheidungsträger oft zugleich hohe Posten bei der Lebenshilfe, welche sich als Vertreterin von Menschen mit geistiger Behinderung und ihren Familien versteht. Diese ist eine starke Befürworterin der Aufrechterhaltung von Sonderschulen im Rahmen einer «Vielfalt von Förderorten» – wie sie seit 2011 auch von bayerischen Bildungspolitikern vertreten wird (Lebenshilfe Landesverband Bayern e.V. 2008, 5; Interview 213). Zum einen wird die Lebenshilfe, ebenso wie die in Bayern sehr starke katholische Kirche, von einem karitativen Fürsorgegedanken geleitet. Sie befürchten, dass der Umbau des Sonderschulwesens zu einer Vernachlässigung von Menschen mit Behinderungen führen könne. Dies manifestiert sich in der Sorge, dass nach Abschaffung des Sonderschulwesens mehr Kinder und Jugendliche in stationäre Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe überwiesen würden (Interview 213, Interview 224). Eine ernstzunehmende Angst, allerdings nur, wenn es im Schulsystem nicht zu einem wirklichen Paradigmenwechsel – Wertschätzung von Vielfalt – kommt und stationäre Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe die Funktion der Sonderschule als Auffangbecken der vermeintlich «nicht-bildbaren» Schüler übernehmen müssen. Zudem haben die Wohlfahrtsverbände sowohl als Schulträger als auch als Vertreter der sonderpädagogischen Profession ein finanzielles Interesse an der Aufrechterhaltung des Sonderschulwesens (Interview 224). Vor diesem Hintergrund ist auch die Strategie der «umgekehrten Integration» (Schöler et al. 2010, 51) zu sehen, in deren Rahmen Schüler ohne SPF an Sonderschulen unterrichtet werden. Hierbei handelt es sich um den Versuch, die Integration auszuweiten, ohne Sonderschulstandorte zu schliessen.

5.3 Fallstudienvergleich: Institutioneller Wandel des Sonderschulwesens in Schleswig-Holstein und Bayern

Wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich geworden ist, haben sich Schleswig-Holstein und Bayern in den vergangenen Dekaden hinsichtlich Dauer, Sequenz und Ausmass der Reformprozesse sehr unterschiedlich entwickelt. In Schleswig-Holstein hat sich seit den 1970er-Jahren ein inkrementeller Wandel vollzogen, der in seiner kumulativen Gesamtwirkung als *transformativ* bezeichnet werden kann. Ganz anders in Bayern, wo dieser Prozess deutlich später begann und von zentralen Entscheidungsträgern nicht unterstützt, sondern allenfalls geduldet wurde. Inkrementelle Veränderungen blieben isoliert und konnten keine systemische Wirkung entfalten. Wie auf Basis theoretischer Überlegungen vermutet, ist die Unterschiedlichkeit der Wandlungsverläufe wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Reproduktionsmechanismen des Sonderschulwesens in Schleswig-Holstein stärker ausser Kraft gesetzt wurden.

In Bezug auf die Erosion *machtbasierter* Reproduktionsmechanismen begannen reformorientierte Akteure aus der Schulverwaltung Schleswig-Holsteins frühzeitig die Profession zu kooptieren. Durch Harmonisierung von Professionsinteressen und Reformzielen konnten Widerstände gegen die inklusive Schulentwicklung abgebaut werden. Durch den Ausbau der Aus- und Weiterbildung kamen integrationsorientierte Akteure ins Spiel. In Bayern wurden keine vergleichbaren Massnahmen ergriffen, so dass Widerstände gegen integrative Schulentwicklung in weiten Teilen der Professionen fortbestehen.

Hinsichtlich der Erosion *legitimationsbasierter* Reproduktionsmechanismen waren in Schleswig-Holstein die Bedingungen für die Diffusion von Ideen der inklusiven Schulgestaltung verhältnismässig günstig. Bereits in den 1970er-Jahren gewannen Modelle des gemeinsamen Unterrichts an Legitimität und gelangten auf die bildungspolitische Agenda der SPD. Durch klare politische Zielvorgaben wurden rechtliche Interpretationsspielräume verringert. Durch eine breit angelegte Aus- und Fortbildungsoffensive konnte mit der Zeit die Aufgeschlossenheit der Professionen (Lehrer und Sonderpädagogen) gegenüber der Integration und Inklusion nachhaltig gestärkt und durch Massnahmen der Bewusstseinsbildung auch in der Öffentlichkeit Akzeptanz geschaffen werden. Damit waren auf allen umsetzungsrelevanten Ebenen Akteure in Stellung, die der integrativen Schulentwicklung positiv gesonnen waren. In Bayern ist gerade angesichts der Persistenz des Paradigmas der Homogenisierung von Lerngruppen und der Dominanz des Fürsorgegedankens die Legitimität integrativer Beschulung noch immer gering. Ob die neuerliche schulgesetzliche Entwicklungsvorgabe der «inklusive Schule» Auswirkungen haben wird, bleibt abzuwarten.

Auch was die Erosion *utilitaristischer* Reproduktionsmechanismen angeht, lassen sich beträchtliche Unterschiede zwischen beiden Bundesländern konstatieren: Bereits in den 1980er-Jahren entstand in Schleswig-Holstein ein «Wettbewerb der

Systeme», im Zuge dessen Vor- und Nachteile verschiedener Modelle der sonderpädagogischen Förderung gegenübergestellt werden konnten. Mit der «Schule ohne Schüler» entstand frühzeitig ein finanzierbares Gegenmodell zu Sonderschulen, das als Prototyp der integrativen Schulentwicklung fungieren konnte. Die Entwicklung dieses Modells für den Förderschwerpunkt «Sehen» wurde wesentlich dadurch erleichtert, dass in diesem Bereich kein eigenständiges schulisches Angebot existierte und somit kein Pfadwechsel nötig war. Darüber hinaus war ein Geringhalten der durch Ausweitung der Integration anfallenden Kosten von Anfang an Teil der Reformstrategie. Durch Vermeidung einer Doppelstruktur sowie langfristig und systemisch angelegten Anpassungen kostenrelevanter Parameter konnten dauerhafte Mehrkosten weitgehend vermieden und Umwandlungskosten über einen langen Zeitraum gestreckt werden. In Abwesenheit eines anerkannten Gegenmodells und vergleichbarer Strategien zur Kostensenkung bilden haushaltspolitische Vorbehalte in Bayern ein massives Reformhindernis. Die Ausweitung von Integration unter Beibehaltung des Sonderschulwesens verursacht hier Mehrkosten, die gerade für die Kommunen abschreckend wirken.

Schliesslich lassen sich auch deutliche Unterschiede hinsichtlich der Erosion *funktionalistischer* Reproduktionsmechanismen verzeichnen: In Schleswig-Holstein ist es mittlerweile zu weitreichenden Schulstrukturereformen gekommen. Gerade mit der Gemeinschaftsschule wurde eine Sekundarschulform geschaffen, die Leistungsheterogenität zulässt und entgegenkommende Verhältnisse für Inklusion schafft (Pluhar 2011). In Bayern hingegen wird deren Verwirklichung gerade in der Sekundarstufe durch den Fortbestand des traditionell gegliederten Schulsystems erschwert. Angesichts des Fehlens einer der Gemeinschaftsschule funktional entsprechenden Schulform sowie der weitgehenden Aufrechterhaltung der Lernzielgleichheit werden Schüler mit SPF schwerpunktmässig in Hauptschulen integriert.

Diese Ausführungen machen deutlich, wie kontrastreich die Ausgangslagen vor Ratifizierung der UN-BRK waren.

5.4 Vergleich der Wirkung der UN-BRK für Reformprozesse in Schleswig-Holstein und Bayern

Mit Blick auf die *machtbasierten* Reproduktionsmechanismen bestätigte sich die Erwartung, dass die UN-BRK in beiden Ländern die Dominanz der sonderpädagogischen Profession insofern relativiert hat, als inklusionsorientierte Akteure (z. B. Eltern- und Betroffenenverbände, Behindertenbeauftragte) zunehmend in Entscheidungsfindungsprozesse einbezogen werden (müssen). Die UN-BRK stärkt somit die Position vormals eher randständiger Akteure (Interview 112, Interview 224). Gleichzeitig führt aber die Herauslösung der Sonderpädagogik aus ihrer bildungspolitischen «Marginalität» auch zu einer stärkeren Mobilisierung *gegen* die integrative und inklusive Schulentwicklung (Interview 111). Denn in dem Masse wie Inklusion zu einem schulpolitischen Megathema avanciert, ruft sie den Widerstand mächtiger

Akteursgruppen auf den Plan: Gerade strukturkonservative schulpolitische Akteure sehen in der Inklusion die traditionelle Schulformengliederung infrage gestellt und mobilisieren «zum Schutz» des gegliederten Schulwesens gegen sie.

In Bezug auf die *legitimationsbasierten* Reproduktionsmechanismen zeigt sich, dass die UN-BRK die vorherrschende Selbstverständlichkeit der Sonderschule nachhaltig erschüttert hat: Ihr Inkrafttreten entfachte, wie vermutet, eine in dieser Intensität und Breite nie dagewesene öffentliche Debatte darüber, ob das Sonderschulwesen mit zentralen Werten und Normen einer demokratischen Gesellschaft vereinbar ist. Obgleich diese Debatte bislang keineswegs zugunsten der Inklusion entschieden ist, kann doch bereits die Tatsache, dass diese Debatte öffentlichkeitswirksam geführt wird, als Anzeichen für eine durch die UN-BRK beschleunigte Legitimationskrise des Sonderschulwesens gewertet werden. Die Befürworter des tradierten Sonderschulwesens stehen stärker denn je unter Rechtfertigungsdruck; die Legitimität dieser Institution muss durch die Befürworter des Status quo aktiv diskursiv (wieder-)hergestellt werden.

Folge des Legitimationsverlusts der Sonderschule ist eine Legitimitätssteigerung der inklusiven Schulentwicklung in beiden Ländern. Gegner der Inklusion müssen sich nicht nur mit dieser auseinandersetzen, sondern sie (zumindest partiell) auch öffentlich vertreten, da kategorisch ablehnende Äusserungen infolge des normativen Gewichts der UN-BRK zunehmend durch öffentliche Kritik sanktioniert werden. Dies hatte allerdings in beiden Ländern auch zur Folge, dass die Befürwortung schulischer Inklusion vielfach lediglich rhetorisch übernommen wurde. Der Begriff Inklusion wird dann so umgedeutet, dass bestehende Strukturen nicht delegitimiert werden (Interview 111, Interview 224). So wurde Inklusion oft fälschlicherweise mit Integration gleichgesetzt oder gar das Sonderschulwesen als Teil eines inklusiven Schulsystems bezeichnet, welches eine gleichberechtigte Teilhabe an Bildung bereits ermögliche (Interview 213). In Bayern, wo die Skepsis gegenüber inklusiver Bildung weiterhin gross ist, zeigt sich ersteres beispielsweise an der Umbenennung des Prinzips der «Integration durch Kooperation» in «Inklusion durch Kooperation» (Weigl 2009), ohne dass sich an diesem inhaltlich etwas geändert hätte (Müller 2010, 57).

Zudem unterliegt die Diffusion von Ideen und Normen der inklusiven Schulentgestaltung gerade in Bayern weiterhin einer Mehrebenenproblematik: Zwar haben diese rhetorisch mittlerweile auch im bayerischen Kultusministerium Einzug erhalten, doch dominiert auf der Kommunalebene weiterhin das Fürsorgeprinzip (Interview 224). Ohne eine politisch forcierte Aufklärungsoffensive wird die inklusive Schulentwicklung gerade auf Kommunalebene nur graduell an Legitimität gewinnen; eine (schnelle) Umsetzung der UN-BRK-Vorgaben bleibt politisch schwer realisierbar.

Weniger direkt tangiert die UN-BRK auch die *utilitaristischen* Reproduktionsmechanismen, wie vor allem die Entwicklung in Bayern offenbart: Da integrative und inklusive Schulprojekte nun auch hier als Vorzeigeprojekte Aufmerksamkeit erhielten (Interview 224), wurde die schwache Vernetzung von Inklusionsbefürwortern gestärkt

und Wissensaustausch über Alternativ-Modelle ermöglicht. Dennoch erweisen sich Kostenfragen – entgegen unserer Vermutung – weiterhin als grosses Inklusionshindernis. Ob die UN-BRK hier eine weiterreichende Wirkung entfalten wird, ist von der Auslegung des Begriffs «Inklusion» durch die deutsche Rechtsprechung abhängig. Ob darauf aufbauend ein individueller Rechtsanspruch auf gemeinsamen Unterricht an allgemeinen Schulen abgeleitet wird, ist eine Frage, die eine Klärung vor dem Bundesverfassungsgericht verlangt (Degener 2009). Sollte dieses einen individuellen Rechtsanspruch konstatieren, könnten weder die Kosten inklusiver Beschulung noch die Kosten einer umfassenden Transformation des Sonderschulwesens gegen die Verwirklichung inklusiver Bildung ins Feld geführt werden.

Ebenso mit der rechtlichen Auslegung des Inklusionsbegriffs verknüpft ist die Wirkung der UN-BRK auf die *funktionalistischen* Reproduktionsmechanismen. Direkt werden diese nicht tangiert, denn als normatives Abkommen operiert die UN-BRK auf einer Ebene, die unabhängig ist von Triebkräften des Wandels, die über Veränderungen des volkswirtschaftlichen Qualifikationsbedarfs aktiviert werden. Ein individueller Rechtsanspruch auf Inklusion würde indes die etablierte Arbeitsteilung zwischen allgemeinen und Sonderschulen *de jure* ausser Kraft setzen. Ohne einen solchen Rechtsanspruch wird jedoch einzig ein *schulpolitisch forcierter* Ausbau binnendifferenzierender Schulformen die funktionalistischen Reproduktionsmechanismen erodieren lassen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die UN-BRK in erster Linie die legitimations- und machtbasierten Reproduktionsmechanismen der Sonderschule tangiert. Weiterhin könnten aber mittelbar – je nach Auslegung des Inklusionsbegriffs durch die deutsche Rechtsprechung – die utilitaristischen und funktionalistischen Reproduktionsmechanismen sogar vollständig ausser Kraft gesetzt werden. Allerdings zeigt sich auch, dass die Wirkung der UN-BRK auf die unterschiedlichen Reproduktionsmechanismen nicht unabhängig von der reformpolitischen Ausgangslage ist; das relative *timing* des Inkrafttretens der UN-BRK im Verhältnis zu den sich in den einzelnen Bundesländern vollziehenden (endogenen) Prozessen des Wandels beeinflusst deren Wirkung: Sind inklusive Strukturen zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bereits weitreichend etabliert oder die Weichen für eine Entwicklung in diese Richtung gestellt (Schleswig-Holstein), so entfaltet die UN-BRK eine Katalysatorwirkung für laufende Reformprozesse. Steht die integrative Schulentwicklung hingegen noch am Anfang (Bayern), so stärkt sie zwar die Machtposition reformorientierter Kräfte ebenso wie die Legitimität der inklusiven Schulentwicklung. Zugleich kann sie aber auch Reformgegner mobilisieren, die gerade in der besonders sensiblen Anfangsphase wichtige Schritte zur inklusiven Bildung verhindern können.

6 Ausblick

Dieser Beitrag untersuchte Reproduktionsmechanismen von Bildungsinstitutionen und Triebkräfte des Wandels am Beispiel des Sonderschulwesens und der inklusiven Bildung in Schleswig-Holstein und Bayern. Unsere Prozessanalysen verstehen sich als Schritt auf einem bislang zu wenig beforschten Feld; die vorgetragenen Fallstudienresultate müssen daher als vorläufig betrachtet werden. Es besteht weiterhin erheblicher Forschungsbedarf zur Wirkung der UN-BRK auf Reformprozesse in den Bundesländern – wie auch in den inzwischen 169 Vertragsstaaten insgesamt. Zudem wurden institutionelle Prozesse ohne vollständige Differenzierung nach sonderpädagogischen Förderschwerpunkten diskutiert. Diesbezüglich wäre beispielsweise zu untersuchen, unter welchen Umständen und in welchen Förderbereichen das sogenannte Elternwahlrecht des Beschulungsortes als (De-)Legitimationsmechanismus für den Bestand des Sonderschulwesens wirkt. Auch sollte in Folgeuntersuchungen das Sonderschulwesen nicht nur im Verhältnis zum allgemeinen Schulsystem, sondern auch zum Berufsausbildungssystem und Arbeitsmarkt betrachtet werden, da funktionalistische Triebkräfte des Wandels vermutlich gerade von diesen Bereichen ausgehen.

Dennoch hat der vorliegende Beitrag sowohl theoretische als auch substanzielle Erkenntnisse geliefert, die zum Schließen bestehender Forschungslücken hinsichtlich der Quellen von Stabilität sowie der dynamischen Prozesse des Wandels von Bildungsinstitutionen beitragen können. Es wurde gezeigt, wie neoinstitutionalistische Konzepte zur Analyse der Persistenz von Bildungsinstitutionen ebenso wie zur Analyse von Bildungsreformen und pfadabhängigen Prozessen des institutionellen Wandels herangezogen werden können. Durch die Spezifikation von vier Reproduktionsmechanismen wurden analytisch häufig vermengte Dimensionen von Reformprozessen differenzierter betrachtet.

Studien, die sich auf Hindernisse für inklusive Schulentwicklung konzentrieren und dabei auf die soziale Konstruktion von Behinderung sowie die Macht der Professionen und die daraus resultierenden Legitimität der Sonderbeschulung fokussieren (Pfahl 2011; Powell 2011), konnten systematisch um utilitaristische und funktionalistische Gesichtspunkte erweitert werden. Die vier komplementären Linsen der neo-institutionalistischen Analyse der institutionellen Reproduktion sowie das Konzept der Pfadabhängigkeit helfen sowohl Beharrungskräfte als auch deren Erosion zu verstehen. Darüber hinaus unterstreichen die Ergebnisse die Kritik von Thelen (2004) am Determinismus des Pfadabhängigkeitskonzepts und verdeutlichen die Relevanz inkrementeller Prozesse des Wandels sowie die zentrale Bedeutung des Handelns von Akteuren in ihren regionalen Kontexten für die Richtung und Intensität des Wandels. Zudem setzte die Untersuchung vergleichend auf Bundesländerebene an. Untersuchungen innerhalb föderaler Systeme bieten den Vorteil, dass bestimmte kulturelle Faktoren konstant gehalten werden können, ohne auf die

Vorteile einer komparativen Perspektive verzichten zu müssen. So zeigte sich, dass die Wirkung der UN-BRK auf laufende Reformprozesse stark von bundesländer-spezifischen Faktoren abhängt, die durch eine Betrachtung Deutschlands insgesamt nicht hinreichend erfasst worden wären.

7 Literaturverzeichnis

- Allmendinger, Jutta, Johannes Giesecke und Dirk Oberschachtsiek. 2011. *Unzureichende Bildung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bayerischer Landtag. 2011. Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen – Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im bayerischen Schulwesen. Drucksache 16/8100 vom 28.03.2011.
- Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus. 2011. Inklusion durch eine Vielfalt schulischer Angebote. IV.6–S8040.5.1–4a.107922. München: Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus.
- Boban, Ines und Andreas Hinz. 2003. Qualitätsentwicklung des Gemeinsamen Unterrichts durch den «Index für Inklusion». *Behinderte* 26(4–5): 2–13.
- Campbell, John. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- CSU-Landesleitung (Hrsg.). 2007. *Chancen für alle! (CSU Grundsatzprogramm vom 28.9.2007)*. Grünwald: Atwerb.
- Degener, Theresia. 2009. Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 57(2): 200–219.
- Destatis. 2003–2011. *Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen. Fachserie 11, Reihe 1*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Djelic, Marie-Laure und Sigrid Quack. 2007. Overcoming path dependency: Path generation in open systems. *Theory & Society* 36(2): 161–186.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons und Geoffrey Garrett. 2007. The global diffusion of public policies. *Annual Review of Sociology* 33: 449–472.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2009. Can path dependence explain institutional change? S. 191–212 in *The Evolution of Path Dependence*, hrsg. von Lars Magnusson und Jan Ottosson. Cheltenham: Edward Elgar.
- Goldstone, Jack. 2003. Comparative historical analysis and knowledge accumulation in the study of revolutions. S. 41–90 in *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, hrsg. von James Mahoney und Dietrich Rueschemeyer. Cambridge: Cambridge University Press.
- Graf, Stefan. 2004. Auswirkungen der Novellierung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen auf die Qualität der sonderpädagogischen Förderung in Bayern. S. 163–168 in *Perspektiven der schulischen Integration von Kindern mit Behinderung*, hrsg. von Ulrich Becker und Alexander Graser. Baden-Baden: Nomos.
- Hall, Peter und David Soskice. 2001. *The Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hänsel, Dagmar. 2005. Die Historiographie der Sonderschule. Eine kritische Analyse. *Zeitschrift für Pädagogik* 51(1): 101–115.
- Klehmet, Johann. 2009. *Schulische Integration – Historische Aspekte und aktuelle Entwicklungen in Bayern*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.

- Klemm, Klaus und Ulf Preuss-Lausitz. 2008. Auszüge aus dem Gutachten zum Stand und zu den Folgen der sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Stadtgemeinde Bremen. *Verband Sonderpädagogik NRW: Mitteilungen* 4: 6–17.
- KMK (Kultusministerkonferenz). 2012. *Dokumentation 196: Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2001 bis 2010*. Bonn: Kultusministerkonferenz.
- Koch, Sascha und Michael Schemmann (Hrsg.). 2009. *Neoinstitutionalismus in der Erziehungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kottmann, Brigitte. 2006. *Selektion in die Sonderschule*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Lebenshilfe Landesverband Bayern e.V. 2008. Behindertenpolitische Forderungen zur 16. Legislaturperiode (2008–2013). Erlangen: Autor.
- Mahoney, James. 2000. Path dependence in historical sociology. *Theory & Society* 29(4): 507–548.
- Mahoney, James und Kathleen Thelen. 2010. *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayring, Philipp. 2008. *Qualitative Inhaltsanalyse*. Weinheim: Beltz.
- Meyer, John. 2005. *Weltkultur*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Moser, Vera. 2003. *Konstruktion und Kritik. Sonderpädagogik als Disziplin*. Opladen: Leske & Budrich.
- Müller, Kathrin. 2010. *Bayerische Kooperationsklassen in Konflikt zwischen integrativer Schulentwicklung und seperativem Schulsystem*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pfahl, Lisa. 2011. *Techniken der Behinderung. Der deutsche Lernbehinderungsdiskurs, die Sonderschule und ihre Auswirkungen auf Bildungsbiografien*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Pierson, Paul. 1993. When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics* 45(4): 595–628.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review* 94(2): 251–267.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press.
- Pluhar, Christine. 1995. Erfahrungen mit der Weiterentwicklung der Sonderschulen zu Förderzentren in Schleswig-Holstein. *Die Sonderschule* 40(2): 130–142.
- Pluhar, Christine. 1996. Auf dem Weg zu verbesserter Kooperation zwischen Schule und Kostenträgern bei der Integration behinderter Schülerinnen und Schüler. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 44(2): 216–222.
- Pluhar, Christine. 1998. Integration von behinderten und nichtbehinderten Kindern und Jugendlichen als Auftrag für die Bildungsverwaltung. S. 89–100 in *Integrationspädagogik*, hrsg. von Anne Hildeschiedt und Irmitraud Schnell. Weinheim: Juventa.
- Pluhar, Christine. 2009. Zielperspektive: Förderzentrum ohne Schüler. Zur Entwicklung der Förderzentren in Schleswig-Holstein. *Gemeinsam leben* 17(2): 77–83.
- Pluhar, Christine. 2011. Auf dem Weg zu einem inklusiven Schulsystem – Zum Stand der Umsetzung der UN-BRK in Schleswig-Holstein. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 59(2): 218–226.
- Powell, Justin J.W. 2011. *Barriers to Inclusion. Special Education in the United States and Germany*. Boulder: Paradigm.
- Preuss-Lausitz, Ulf. 2011. Wir dürfen nicht so tun, als hätten wir in Regelschulen keine Heterogenität. S. 46–50 in *Gemeinsam lernen – Auf dem Weg zu einer inklusiven Schule*, hrsg. von Bertelsmann Stiftung, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Deutsche UNESCO-Kommission und Sinn-Stiftung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Richardson, John G. und Justin J. W. Powell. 2011. *Comparing Special Education. From Origins to Contemporary Paradoxes*. Stanford: Stanford University Press.
- Riedel, Eibe. 2010. Zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem. Dortmund: LAG Gemeinsam Leben, Gemeinsam Lernen NRW e.V.
- Rürup, Matthias. 2011. Inklusive Bildung als Reformherausforderung. *Zeitschrift für Inklusion* 2011(4): o.S.
- Schnell, Irmtraud. 2003. *Geschichte schulischer Integration*. Weinheim: Juventa.
- Schöler, Jutta, Kerstin Merz-Atalik und Carmen Dorrance. 2010. *Auf dem Weg zur Schule für alle? Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bildungsbereich*. München: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Streeck, Wolfgang und Kathleen Thelen. 2005. *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen. 1999. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science* (2): 369–404.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- United Nations. 2006. Convention on the rights of persons with disabilities. New York: United Nations.
- Weigl, Erich. 2009. Vom bayerischen Weg der Integration durch Kooperation zum bayerischen Weg der Inklusion durch Kooperation. Vortrag am 28.10.2009. München: Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus.
- Zirkmann, Eckhard und Christine Pluhar. 2011. Inklusive Bildung in Schleswig-Holstein. S. 193–203 in *Gemeinsam lernen – Auf dem Weg zu einer inklusiven Schule*, hrsg. von Bertelsmann Stiftung, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Deutsche UNESCO-Kommission und Sinn-Stiftung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Die Kritik der Reform Zur Konstruktion von Personen in Bildungsorganisationen im Umbruch

Thorsten Peetz*, Karin Lohr* und Romy Hilbrich**

1 Einleitung

Sozialwissenschaftliche Analysen von Reformprozessen stehen immer vor einer doppelten Gefahr: Sie können sich auf der einen Seite die Zielsetzung der Reformakteure zu vorbehaltlos zu eigen machen und damit in einer Sozialtechnologie aufgehen, der es nur mehr darum geht, den Erfolg politischer Interventionen zu sichern oder zumindest zu bescheinigen. Auf der anderen Seite können sie jedoch auch in einen Kritizismus abrutschen, der, auf der Basis gesellschaftstheoretischer Vorannahmen, die Ergebnisse der Analyse der Reform eigentlich ohnehin schon immer kennt.¹

Dem gegenüber verknüpfen wir in diesem Artikel systemtheoretische und pragmatische Analysen und zeichnen am Beispiel von Bildungsreformen nach, wie sich Personen selbst kritisch zu strukturellen Veränderungen von Bildungsorganisationen positionieren. Damit bearbeiten wir die theoretische Problemstellung, wie systemtheoretische Überlegungen mit Elementen pragmatischer Soziologie verbunden werden können. Wir schlagen vor, die Kodierungspraktiken von Personen zum Ausgangspunkt einer solchen Verknüpfung zu machen. Durch diese theoretische Operation wird es möglich, die bislang in der Systemtheorie nur unzulänglich analysierte Rolle von Personen in sozialen Systemen genauer zu fassen. Darüber hinaus wird der pragmatischen Soziologie ein theoretisches Werkzeug an die Hand gegeben, mit dessen Hilfe der systemische Kontext von Situationen besser berücksichtigt werden kann. Empirisch konzentrieren wir uns auf die Frage, wie in organisationalen Reformprozessen in deutschen Bildungsorganisationen durch Rechtfertigung, Kritik und Kompromiss Typen von Personen konstruiert werden.

Im Folgenden zeigen wir zunächst die Potenziale einer systemtheoretischen Untersuchung der Restrukturierung von Bildungsorganisationen auf (2). An seine (gegenwärtigen) Grenzen stösst dieser theoretische Ansatz dann, wenn die Rolle, die Personen in diesen Veränderungsprozessen spielen, genauer rekonstruiert werden soll. Genau dies ist die Stelle, an der wir ausgewählte Elemente der pragmatischen

* Lehrbereich Soziologie der Arbeit und Geschlechterverhältnisse, Humboldt-Universität zu Berlin, D-10099 Berlin, thorsten.peetz@sowi.hu-berlin.de und karin.lohr@rz.hu-berlin.de.

** Institut für Hochschulforschung (HoF), Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, D-06886 Lutherstadt Wittenberg, romy.hilbrich@hof.uni-halle.de.

1 Für hilfreiche Kommentare zu einer früheren Version dieses Aufsatzes danken wir Tanja Bogusz sowie den anonymen Gutachtern dieser Zeitschrift.

Soziologie von Luc Boltanski und Laurent Thévenot aufgreifen, um die Art und Weise zu charakterisieren, in der Personen sich kritisch artikulieren und soziale Koordinationsleistungen erbringen (3). Anhand von qualitativen Interviews aus einem Forschungsprojekt zum Wandel von Bildungsorganisationen zeigen wir, wie sich Personen in sich reformierenden Organisationen auf Rechtfertigungsordnungen beziehen, um zur Reorganisation Stellung zu nehmen (4). Abschliessend diskutieren wir empirische Auffälligkeiten und reflektieren unsere Bemühungen zur Erweiterung systemtheoretischer Analysen um Elemente der pragmatischen Soziologie (5).

2 Die Transformation von Bildungsorganisationen

Die moderne, funktional differenzierte Gesellschaft wird von einer Vielzahl unterschiedlicher Organisationstypen bevölkert (vgl. Luhmann 1988; Wehrsig und Tacke 1992; Luhmann 2000; Tacke 2001). Diese Organisationsvielfalt ist mittlerweile gut dokumentiert (vgl. Apelt und Tacke 2012) und nicht nur eine Frage organisationaler Fassaden oder Mythen: Der Bezug von Organisationen auf Funktionssysteme prägt ihre Entscheidungsprämissen und Arbeitspraktiken entscheidend (Peetz und Lohr 2010).

Aus einer systemtheoretischen Perspektive kann man dies am Beispiel von Bildungsorganisationen leicht nachvollziehen. Bildungsorganisationen beziehen sich primär auf das Bildungssystem der Gesellschaft und spezifizieren die gesellschaftliche Bearbeitung des Bezugsproblems der Bildung, der Produktion von Personen via vermittelnder Kommunikationen (vgl. Kade 1997; Luhmann 2002; Vanderstraeten 2003). Die Besonderheit dieses Problembezugs und seine organisationalen Anschlussprobleme liegen in der zu bildenden «Person» begründet, der Selbstreferenzialität zugeschrieben wird. Die Veränderung von Personen ist deshalb nicht in einfache Kausalprogramme übersetzbar, nicht technologisierbar (vgl. Luhmann und Schorr 1982). Die daraus resultierende potentielle Dauerirritation von Bildungsorganisationen durch die sich Bildenden wird im Rahmen eines historisch entwickelten Organisationsmodells bearbeitet. So verzichten Bildungsorganisationen – anders als zum Beispiel klassische Unternehmen – auf explizite Kausalprogrammierung und halten ihre Zielprogramme im Ungefahren, präferieren Koordination in professionellen Gemeinschaften gegenüber den Kommunikationswegen Hierarchie oder Markt und legen einen grossen Stellenwert auf autonome Problembearbeitung durch professionelles Personal (vgl. Peetz und Lohr 2010).²

Zumindest war dem lange Zeit so. Gegenwärtig sind Bildungsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland – und nicht nur dort – in das Fadenkreuz bildungspolitischer Reformer geraten, die vor dem Hintergrund gesellschaftlicher

2 Zum organisationstheoretischen Hintergrund vgl. vor allem Luhmann (1988), Luhmann (2000).

Diskurse um «Wissensgesellschaft», «Globalisierung» und «internationalen Wettbewerb» Defizite der Organisation der Bildung in Schulen, Universitäten und Organisationen der Weiterbildung beklagen (vgl. zum Folgenden Lohr et al. 2011; Lohr et al. 2013). Die zur Behebung dieser Probleme vorgeschlagenen Reformen zielen auf die Steigerung der Effizienz und «Accountability» von Bildungsorganisationen sowie auf die Erhöhung des gesellschaftlichen Nutzens und der Verwertbarkeit von Bildung («Employability»). Auch wenn sich die konkreten Instrumente und ergriffenen Massnahmen unterscheiden, sind die Konsequenzen für organisationale Strukturen (Profilierung und Modularisierung der Lehrprogramme, Zentralisierung strategischer Entscheidungen, Einführung bzw. Stärkung hierarchischer und marktlicher Koordinationsmechanismen) sowie die Fremderwartungen an die Beschäftigten (Flexibilisierung, Erweiterung der Aufgabenzuschnitte, zunehmende Belastungen) ähnlich.

In diesem Zusammenhang kann man Verschiebungen der Gesellschaftsreferenzen von Bildungsorganisationen feststellen, die man als Formen der «Ökonomisierung» interpretieren kann. Mit Uwe Schimank und Ute Volkmann (2008, 382) verstehen wir unter «Ökonomisierung» diejenigen sozialen Vorgänge, bei denen die «Strukturen, Prozesse, Orientierungen und Effekte, die man gemeinhin mit der modernen kapitalistischen Wirtschaft verbindet», tatsächlich «gesellschaftlich wirkmächtiger» werden. In Organisationen beziehen sich diese Vorgänge auf organisationale Entscheidungsprämissen: Organisationale Programme werden dem Imperativ der Effizienz unterworfen, Kommunikationswege als (Quasi-)Märkte konzipiert und das Personal als Manager angerufen. Natürlich betrifft diese Entwicklung nicht alle Typen von Bildungsorganisationen gleichermassen, sie fällt statt dessen differenziert aus. Unsere empirischen Analysen haben gezeigt, dass man Schulen, Universitäten und Organisationen der Weiterbildung in einem Kontinuum verorten kann, das von traditionellen, nicht am Wirtschaftssystem orientierten Bildungsorganisationen bis zu Unternehmen reicht, die als primäre Orientierung Gewinnmaximierung aufweisen. Die untersuchten Schulen sind noch nahe am Pol der traditionellen Bildungsorganisation anzusiedeln, auch wenn mit der Person der Schulleitung bereits ein ökonomisiertes Element zu identifizieren ist und mit dieser ein gesteigertes Kosten- und Effizienzbewusstsein in Schulen Einzug gehalten hat. Universitäten befinden sich in einem Übergangsstadium. Durch die Verknüpfung von neuen Steuerungsinstrumenten mit monetären Anreizen in der Form von Zielvereinbarungen werden ökonomische Orientierungen in ihnen relevanter als in Schulen. Bei den Weiterbildungsorganisationen handelt es sich schliesslich um Bildungsunternehmen, die mal mehr, mal weniger gewinnorientiert sind. Aber auch bei ihnen kommt nach wie vor die Eigenlogik der Bildung zur Geltung (vgl. als Überblick Lohr et al. 2011).

Die Restrukturierungsprozesse in Bildungsorganisationen greifen bildungspolitische Vorgaben auf, setzten diese aber nicht umstandslos um. Vielmehr kann

man beobachten, dass in den sich reformierenden Organisationen die Deutungen und Handlungsorientierungen der Beteiligten, ihr «Eigensinn» eine grosse Rolle spielen (vgl. am Beispiel der Weiterbildung Lohr 2010). In Auseinandersetzungen um und mit den Reformen nehmen Organisationsmitglieder Stellung und tragen so mit dazu bei, dass externe Erwartungen innerhalb der Organisation gebrochen werden. Der von uns verwendete theoretische Rahmen stösst hier an seine Grenzen. Zwar gehen systemtheoretische Überlegungen nicht nur davon aus, dass Organisationen gegenüber ihren Mitgliedern Fremderwartungen kommunizieren, sondern berücksichtigen ebenso, dass Personen auch Selbsterwartungen formulieren. Worauf die Artikulation von Selbsterwartungen basiert, ist allerdings noch immer schwer in systemtheoretischen Begriffen zu begreifen (vgl. Heintz 2004). Dies ist nun der Punkt, an dem wir uns der neueren pragmatischen Soziologie zuwenden wollen.

3 Person und Klassifikation

Auf den ersten Blick mag das Bestreben, Systemtheorie und pragmatische Soziologie zu verknüpfen, seltsam anmuten, wird doch der Systemtheorie ein generelles Desinteresse an Akteuren und eine Fixierung auf «grosse» gesellschaftliche Strukturen zugeschrieben. Laurent Thévenot (2007, 410) freilich sieht das anders und seine eigenen Arbeiten im Grossen und Ganzen “in line with authors who identify different orders of systematic coherence in social life (Weber, Parsons, Luhmann, Walzer)”. An der Soziologie Luhmanns vermisst er allerdings das Interesse an dem “process of coding events and behavior” (Thévenot 2007, 411). Wir wollen diese Hinweise aufgreifen und im Folgenden auf das Verhältnis der Theorie funktionaler Differenzierung Niklas Luhmanns zur Theorie der Rechtfertigungsordnungen eingehen sowie die Frage stellen, welche Perspektiven die Berücksichtigung von Elementen pragmatischer Soziologie erschliesst.

In ihrem Buch *«Über die Rechtfertigung»* skizzieren Luc Boltanski und Laurent Thévenot Ansätze einer Theorie des Sozialen, die von kompetenten Akteuren in kritischen Situationen ausgeht und zeigt, wie diese mit Hilfe von Rechtfertigungsordnungen Probleme sozialer Koordination beheben.³ Ihr Grundgedanke besteht darin, dass Akteure ihre Handlungen durch Bezug auf ein Pluriversum von Modellen sozialer Ordnung – sogenannter «Grammatiken» – koordinieren, indem sie sich selbst, andere Personen und relevante Objekte durch die Herstellung von «Äquivalenzen» in ein Beziehungsnetz integrieren (Boltanski und Thévenot 2007, 23, 196 f.). Während diese Referenz auf Rechtfertigungsmodelle im Alltag unausgesprochen bleibt, da «völliges Einvernehmen hinsichtlich der Zuordnungen besteht», werden sie in problematischen Situationen, in denen es zu einer «Erschütterung des

3 Vgl. als Überblick Bogusz (2010) und Potthast (2001) sowie zum Entstehungskontext Díaz-Bone (2011) und Dodier (1993).

harmonischen Miteinanders» kommt, explizit (Boltanski und Thévenot 2007, 59). Kompetente Akteure reduzieren die diese Situationen charakterisierende Unsicherheit durch die Klassifikation von Personen und Objekten, die sie mit Verweis auf die Ordnungsmodelle rechtfertigen. Die von Boltanski und Thévenot (2007, 108 ff.) aus Texten der politischen Philosophie herausgearbeiteten Ordnungsmodelle stellen dabei evaluative Modelle dar, die bestimmen, was als Person bzw. Objekt gelten kann, welche relative Wertigkeit bzw. «Größe» Personen im Rahmen einer Ordnung zusteht und in welchen Beziehungen sie zueinander stehen können (vgl. auch Diaz-Bone und Thévenot 2010, Abs. 7). Die Position, die eine Person im Rahmen einer Ordnung einnehmen kann, ist dabei nicht a priori festgelegt, sondern wird durch ordnungsspezifische Formen der Prüfung bestimmt. Über solche «Prüfungen der Größe», bei der Objekte eine zentrale Rolle spielen, weil sie «gewissermassen als Instrumente oder Werkzeuge der Beurteilung der Größe dienen», kommt es zu einer «Verwirklichung des Gemeinwesens», zur «Entfaltung» von «gemeinsamen Welten» (Boltanski und Thévenot 2007, 183, Herv. weggel.). Daraus resultiert ein Pluralismus von Welten, in denen wir leben (Dodier 1993, 558 f.). In «*Über die Rechtfertigung*» werden die Welt des Marktes, die industrielle Welt, die staatsbürgerliche Welt, die Welten der Inspiration und der Meinung sowie die Welt des Hauses unterschieden (Boltanski und Thévenot 2007). Später wurde diese Liste um die «grüne» bzw. ökologische Ordnung (Lafaye und Thévenot 1993; Thévenot et al. 2000) sowie um die projektbasierte Ordnung (Boltanski und Chiapello 2003) ergänzt.

Boltanski und Thévenot skizzieren hier in Ansätzen eine Theorie der Gesellschaft aus differenzierungstheoretischer Perspektive (vgl. Wagner 2011, 272). Moderne Gesellschaften sind für sie «differenzierte» Gesellschaften bzw. «komplex» insofern, «als ihre Mitglieder die nötige Kompetenz besitzen müssen, die Natur einer Situation zu identifizieren und sich durch Situationen bewegen zu können, die unterschiedlichen Welten angehören» (Boltanski und Thévenot 2007, 290). Sie legen dabei besonderes Augenmerk auf die Klassifikationspraktiken, deren sich Akteure in Situationen bedienen, um diese Welten operativ herzustellen, und verbunden damit auf die «Koordinierung menschlichen Verhaltens» (Boltanski und Thévenot 2007, 54).

Auf den ersten Blick wäre es verlockend, von hier aus Bezüge zur Theorie funktionaler Differenzierung (Luhmann 1998) herzustellen, die staatsbürgerliche Welt zum Beispiel als «Politik der Gesellschaft» und die Welt der Meinung als das System der Massenmedien zu verstehen. Diese Herangehensweise führt allerdings nicht weit, da man schnell für manche gesellschaftliche Funktionssysteme ein Überangebot an Welten identifizieren kann – für die Wirtschaft der Gesellschaft zum Beispiel die Welten des Marktes und der Industrie – während andere Funktionssysteme sich anscheinend Welten teilen müssen – so das Religionssystem und die Kunst der Gesellschaft die Welt der Inspiration – oder Elemente unterschiedlicher Welten vereinigen – im Fall der Wissenschaft zum Beispiel Elemente der Welt der Inspiration

und der Industrie. Rechtfertigungsordnungen und die durch sie produzierten Welten lassen sich also nicht auf gesellschaftliche Funktionssysteme reduzieren.⁴

Stattdessen schlagen wir mit Bezug auf die Überlegungen von Boltanski und Thévenot vor, die unzureichende Berücksichtigung von Prozessen der Codierung in der Systemtheorie zu bearbeiten. Aus der Perspektive pragmatischer Soziologie handelt es sich bei Rechtfertigungsordnungen um Grammatiken, die es ermöglichen, Subjekte und Objekte sowie deren Beziehungen und Eigenschaften zu klassifizieren. Durch die Anwendung dieser Grammatiken und unter Einbeziehung von Dingen können in Situationen Welten, also konkrete strukturelle Zusammenhänge zwischen entsprechend klassifizierten Subjekten und Objekten geschaffen werden. Wir wollen im Folgenden vorschlagen, dass diese Klassifikationstheorie in der systemtheoretischen Theoriearchitektur an die Stelle der Person angebaut werden kann.

Niklas Luhmann spricht von Personen als individuell attribuierten Selbst- und Fremderwartungen (Luhmann 2000, 280).⁵ Sie stellen in sozialen Systemen Adressen dar, die zur Fortsetzung von Kommunikation benötigt werden (Hutter und Teubner 1994; Fuchs 1997) und können als Formen der strukturellen Kopplung von sozialen und psychischen Systemen angesehen werden (Luhmann 1991). Da Kommunikation als solche «nicht direkt beobachtet, sondern nur erschlossen werden kann», ist die Konstruktion von Personen, denen Handlungen zugeschrieben werden, zur Selbst- und Fremdbeobachtung von Systemen notwendig (Luhmann 1999, 226). Mit Hilfe der skizzierten pragmatischen Soziologie von Klassifikationsprozessen kann man nun die These formulieren, dass die Erwartungen, die Personen an sich selbst und an andere richten, durch Bezüge auf Rechtfertigungsordnungen gekennzeichnet sind. Attributionsprozesse vollziehen sich nicht im luftleeren Raum, sondern auf der Basis sozialer Grammatiken, die Vorstellungen über unterschiedliche Typen von Personen, ihre relative Wertigkeit sowie ihre Beziehungen zu anderen Personen und Objekten beinhalten. Im Folgenden zeigen wir anhand der Ergebnisse eines empirischen Forschungsprojekts zum Wandel von Bildungsorganisationen wie Personen in kritischen Stellungnahmen Erwartungen an sich selbst und an andere artikulieren.

4 Aus einer anderen Perspektive, der Feldtheorie Pierre Bourdieus, hat Rainer Diaz-Bone (2007, 502) Ähnliches festgestellt: Rechtfertigungsordnungen bzw. Konventionen seien «Differenzierungsprinzipien in Feldern und sie stehen zugleich quer zur Einteilung der Gesellschaft in Felder, denn sie können Felder untereinander kulturell vernetzen».

5 Der Aspekt des Selbstbezugs von Erwartungen wird in der Diskussion dieses Konzepts – zuletzt bei Henkel (2011) oder Schneider (2011) – gerne übersehen. Wir verwenden im Anschluss an Negt und Kluge (1981) und Lüdtke (1993) den Begriff des Eigensinns, um diesen spezifischen Aspekt von Personen zu bezeichnen. Ganz abgesehen davon sind die Artikulationen von Eigensinn natürlich keine psychischen, sondern soziale Ereignisse. Wie Alois Hahn (1999, 9) das ausgedrückt hat: «Wir können ja nicht in ein fremdes Bewusstsein hineinschlüpfen.»

4 Die Kritik der Bildungsreform

Der Artikel beruht auf einer Sekundäranalyse von Daten, die wir zwischen 2009 und 2010 im Rahmen des Forschungsprojektes «Bildungsarbeit im Umbruch?» gewonnen haben.⁶ Untersuchungsgegenstand bildeten die Konsequenzen bildungspolitischer Reformen in Schulen, Universitäten und Organisationen der Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland. In diesem Zusammenhang stellte das Projekt die Fragen, welche Veränderungen der organisationalen Strukturen und Arbeitspraktiken in Bildungsorganisationen nicht nur als organisationale Fassade aufgebaut, sondern auch tatsächlich strukturell wirksam werden und ob dieser Wandel als Ökonomisierung der Bildungsorganisationen gedeutet werden kann. Datengrundlage waren einerseits Analysen des bildungspolitischen Diskurses, andererseits zwölf Fallstudien in Organisationen, die als paradigmatisch für die Tendenzen der bildungspolitischen Entwicklung stehen können (je vier in Schulen, Universitäten und Weiterbildungseinrichtungen): Gymnasien, die ihren Reformwillen durch die Teilnahme an bildungspolitischen Modellprojekten wie dem Projekt «Selbstständige Schule NRW» deutlich ausgedrückt haben, oder aber von ExpertInnen der Bildungslandschaft als reformaffin eingeschätzt wurden; Universitäten, die an Modellversuchen teilgenommen haben, in (Exzellenz-)Wettbewerben erfolgreich waren oder als Stiftungsuniversitäten neue Organisationsformen implementierten; die Auswahl der Weiterbildungsorganisationen wurde durch die Heterogenität des Feldes und den vergleichsweise geringen staatlichen Reformdruck erschwert. Wir haben uns hier auf Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung, die sich vor allem durch öffentliche Mittel finanzieren, konzentriert, da wir hier davon ausgehen konnten, dass der Druck, bildungspolitische Reformervwartungen (z. B. bzgl. des Konzepts des lebenslangen Lernens oder der Qualitätssicherung) aufzunehmen, aus Legitimationsgründen am grössten ist. Zusätzlich stützten wir uns auf die Einschätzungen von ExpertInnen, die uns auf besonders «erfolgreiche» bzw. «anpassungsfähige» Organisationen verwiesen.⁷ Im Rahmen der Fallstudien haben wir Analysen organisationaler Dokumente vorgenommen sowie insgesamt 88 qualitative Interviews mit ExpertInnen, Management, Personalvertretungen und Beschäftigten in den Organisationen durchgeführt.

Für die hier vorliegende Sekundäranalyse wurden die qualitativen Interviews mit Management, Beschäftigten und Interessenvertretungen erneut codiert und inhaltsanalytisch ausgewertet (vgl. Mayring 1991). In der Sekundäranalyse nutzten wir dazu die von Luc Boltanski und Laurent Thévenot (2007, 222 ff.) herausgearbeiteten Charakteristika unterschiedlicher Welten (ihre Prinzipien, Grösse, Subjekte, Objekte, Beziehungen usw.) als sensibilisierende Konzepte (vgl. Blumer 1954). Besonderes Augenmerk haben wir auf die Wertungen von Reformprozessen gelegt, die in den

6 Gefördert wurde dieses Forschungsprojekt von der Hans-Böckler-Stiftung.

7 Vgl. dazu ausführlicher Lohr et al. (2013).

Interviews zum Ausdruck kamen, auf Kritik und Affirmation. Berücksichtigt wurde dabei auch, auf welche Personen, Objekte oder Situationen sich die Äusserungen beziehen. Dieses Vorgehen erlaubt es herauszuarbeiten, wie Personen in spezifischen organisational gerahmten Situationen Kritik an Bildungsreformen formulieren, auf welche konkreten Rechtfertigungsordnungen sie sich beziehen und wie sie auf dieser Basis Klassifikationen vornehmen, die für die Konstruktion sozialer Beziehungen relevant werden. Im Weiteren konzentrieren wir uns auf empirische Befunde aus den Gymnasien und Organisationen der Weiterbildung, da diese im Kontinuum der Ökonomisierung an gegensätzlichen Polen verortet sind. In diesen Untersuchungsfeldern skizzieren wir kurz zentrale strukturelle Veränderungen (den Kontext, in dem Kritik geübt wird) und identifizieren dann zentrale Personentypen, die wir vor dem Hintergrund der Theorie der Rechtfertigungsordnungen diskutieren. Die Analysen sind dabei nicht als abschliessendes Statement zur Kritik in Bildungsorganisationen gedacht, sondern als ein erster Zugang, der kritische Praktiken exemplifiziert ohne auf Vollständigkeit aus zu sein.

4.1 Schulen

Die bildungspolitischen Reformdiskurse in der Bundesrepublik Deutschland haben nach PISA das Ziel ausgerufen, die «Qualität» des Bildungssystems nachhaltig zu verbessern (vgl. z. B. KMK 2002). Eine Reihe von Massnahmen zielt dabei direkt auf den strukturellen Kontext, in dem Bildungsarbeit verrichtet wird, die Organisationsstruktur von Schulen. Aus den vielfältigen Massnahmen stechen dabei vor allem Initiativen hervor, die darauf abzielen, die «Autonomie» von Schulen zu stärken. Gemeint ist damit vor allem eine Delegation von Entscheidungskompetenzen aus der Bildungsverwaltung an die Einzelschulen, verbunden mit der Stärkung der Stellung des Managements sowie der Einführung von Mechanismen der Rechenschaftslegung wie zum Beispiel Schulinspektionen. In diesem Zusammenhang ist auch die Ausweitung von Instrumenten zur Produktion quantitativer Schulleistungsdaten sowie die Einführung und Ausweitung von zentralen Prüfungen einzuordnen, ermöglicht sie doch nicht nur Aussagen über einzelne Schülerinnen und Schüler zu treffen, sondern eben auch Vergleiche zwischen Einzelschulen herzustellen. Im Folgenden werden wir die Personentypen identifizieren, die in diesem strukturellen Kontext von Personen konstruiert werden.

4.1.1 Schulmanager

«Die Ordnung der industriellen Welt beruht auf der Effizienz der Wesen, ihrer Leistung und Produktivität, ihrer Fähigkeit, ein normales Funktionieren zu gewährleisten und Bedürfnisse in nützlicher Weise zu befriedigen.» (Boltanski und Thévenot 2007, 278, Herv. weggel.) Die «Ökonomisierung» des Bildungssystems hat auch im Schulsystem zur Einführung von Elementen geführt, die die «Grösse» der arbeitenden Personen auf der Basis der quantitativen Messung ihrer Leistung

bestimmen. Das bekannteste Beispiel einer industriellen Form der Prüfung mag in diesem Zusammenhang die PISA-Studie darstellen, ein Prüfungsformat, das Urteile über die Effizienz des Bildungssystems, von Schulen, LehrerInnen und SchülerInnen auf Grundlage der Messung von Kompetenzen trifft und einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Reform als Ganzes hatte (vgl. Hartong 2012). Daneben existieren eine Reihe weiterer Verfahren, die Leistungen in Schulen in Quantitäten übersetzen und in Beziehung zueinander stellen: Zentralabitur, Vergleichstests, interne und externe Evaluation.

Mit Bezug auf PISA kann man sehen, wie ein spezifisches industrielles Prüfungsformat in den Schulen genutzt werden kann, um entsprechende Personentypen zu konstruieren. So argumentiert ein Schulleiter, PISA habe gezeigt, dass der Output von Schulen inadäquat sei. Dies wäre der Grund, weshalb «sich da Schule einige Kritik gefallen lassen muss, die war auch völlig berechtigt in meinen Augen und damit hängt das zusammen, dass der Schulleiter stärker ein Manager ist». Die attestierte Ineffizienz der traditionellen Organisationsform der Schule wird dazu verwendet, ein neues Verständnis der Schulleitungsrolle zu propagieren: der Schulleiter als Manager.

Quantitative Kennziffern werden auch dazu genutzt, die Wertigkeit einer Schule im Verhältnis zu anderen Schulen zu bestimmen, wobei die Zahl der angemeldeten Schülerinnen und Schüler als Vergleichsmassstab dient. Hier vermischen sich Elemente der Welt der Industrie mit Elementen der Welt des Marktes, in der das Koordinationsprinzip des Wettbewerbs um knappe Güter dominiert (Boltanski und Thévenot 2007, 267 f.). Es sind die Resultate der Schulen bei Vergleichsprüfungen, die das Interesse der Eltern auf dem Schulmarkt wecken sollen. Ein Schulleiter argumentiert entsprechend, seine Schule müsse «[i]nsbesondere bei den vergleichbaren Leistungen Top sein, und dann gucken sich das die Eltern und die Schüler an und sehen, dass bei uns der mittlere Schulabschluss deutlich besser ist als im Durchschnitt aller (...) Gymnasien und dann wissen sie: Ah, das ist eine erfolgreiche Schule». Der Erfolg der Schule misst sich in seinen Augen immer an den Anmeldezahlen: «Und dann versuchen sie, ihre Kinder hier unterzubringen, und das spricht sich rum. Und wenn man Jahr für Jahr viele Anmeldungen zu viel hat, bei uns, (...) ich weiss nicht, wir haben, ich glaube, in diesem Schuljahr schon über hundert Schüler abgelehnt, dann (...) dann läuft eine Schule.» Das Geschäft mit den Eltern stellt so eine marktliche Form der Prüfung dar, die die Wertigkeit der Schule bestimmt. Entsprechend werden auch scheiternde Schulen mit geringerer Wertigkeit klassifiziert.

Eine Lehrerin verknüpft das Schulmanagement mit dem Erfolg auf dem SchülerInnenmarkt und stellt so eine Beziehung zwischen dem Wert der Schule und dem der Person der Schulleitung her. Schlecht geleitete Schulen würden letzten Endes um ihre Existenz ringen müssen, denn «wenn man das schlecht leitet, kann das auch ganz schlecht enden. Das, denke ich mal, würde sich dann aber ge-

gebenenfalls über die Schülerzahl regulieren. Das heisst: (...) dann würden unsere Schüler ausbleiben.» Und der eben schon zitierte Schulleiter gibt für das Verhältnis von guten und schlechten Schulen aus der Perspektive des Marktes ein Beispiel aus seinem Umfeld: «Es gibt auch gute Konzepte, zum Beispiel habe ich, haben wir jetzt [im Stadtteil] hier erlebt, dass eine Schule, die soll fusioniert werden, ich glaube, die wird sogar jetzt geschlossen und die Eltern und die Lehrer und die Schulleitung glaube ich auch, die wehren sich dann vehement gegen und sagen, dass die Schule hätte ein super Konzept, aber sie hat gar keine Anmeldungen und dann kann das Konzept in meinen Augen auch nicht super sein. Entweder ist ein Konzept, was gesellschaftlich funktioniert (...), aber wenn es dafür keine Kundschaft hat, dann funktioniert das ja nicht.»

An dieser Verknüpfung von industriellen und marktlichen Elementen wird allerdings auch Kritik geübt. So akzeptiert ein Lehrer das industrielle Prüfungsformat zwar und findet es «erstmal (...) gut, dass Unterricht evaluiert wird. Das ist eine Sache die, glaube ich, noch viel zu wenig gemacht wird». Gleichzeitig warnt er aber auch davor, dass auf Basis dieser Prüfungen «ein unglaublicher Druck erwachsen [wird]. Es gibt da diese Vergleichstabellen, es gibt Länder, die sind besser als wir, also müssen wir irgendetwas tun und die Politik denkt ja nicht irgendwie so (...)». Und ein Schulleiter argumentiert mit Bezug auf die Konkurrenz von Schulen auf dem Lehrermarkt, dass «der Gedanke (...), die Schule in einen blinden Wettbewerb zu stürzen» in seinen Augen ein «riesengrosser Fehler» sei, da «die Standortvoraussetzungen der Schulen sehr unterschiedlich sind». Auch müssten ungleiche Rahmenbedingungen in der Koordination der Schulen berücksichtigt werden: «Wo sie Kinder überproportional mit Migrationshintergrund haben, müssten sie von Amtswegen einen Lehrerstellenzuschlag kriegen. Kriegen sie nicht. Ich kriege keinen einzigen Lehrer, einzige Stunde mehr im [Norden der Stadt] als im [Süden der Stadt]. Halte ich für einen katastrophalen Fehler. Wir kompensieren das durch übermässigen Einsatz des Kollegiums, aber das ist nicht richtig (...) weil Wettbewerb muss sozusagen unter gleichen Bedingungen laufen.»

4.1.2 *Autonome Lehrer*

Ein zentraler Aspekt der gegenwärtigen Reformen von Schule ist die Idee der Schulautonomie, ein polyvalentes Konzept (vgl. Heinrich 2006), bei dem gegenwärtig allerdings eher ökonomische Bedeutungen dominieren (vgl. z. B. Geißler 1997). Obwohl Schulautonomie weder in den Gesetzestexten, noch in den Dokumenten des Projektträgers als ein Projekt innerschulischer Demokratie konzipiert wurde, haben sich in einigen der am Projekt *Selbstständige Schule NRW* – einem vom nordrhein-westfälischen Schulministerium in Zusammenarbeit mit der Bertelsmannstiftung durchgeführten Modellprojekt zur Schulautonomie – beteiligten Schulen entsprechende Interpretationen herausgebildet (vgl. Herrmann 2012, 107). Lehrerinnen und Lehrer konzipieren die Person «Lehrer» als autonomes, gleichberechtigtes Mitglied

eines Kollektivs, in dem gemeinsam an der Gestaltung von Schule gearbeitet wird. Besonders deutlich wird dies an einer untersuchten Schule, an der es zu einem Konflikt zwischen der Schulleiterin, die sich explizit als Schulmanagerin versteht, und einem Teil des Kollegiums kommt.

An dieser Schule, die selbst auch am Projekt teilgenommen hat, charakterisiert eine Lehrerin das «Prinzip» des «Modell[s] der selbstständigen Schule» so: «dass man so von unten die Leute alle mitnimmt». Der Fokus ihrer Argumentation liegt damit auf dem Kollektiv der Lehrerinnen und Lehrer. Neben diesem inklusiven Anspruch des Projektes wird der gestalterische Aspekt der Selbstständigkeit betont, der auf allen Ebenen der schulischen Hierarchie verortet wird. Eine weitere Lehrerin charakterisiert diesen Zugang zum Thema Selbstständigkeit: «[M]ein Verständnis war immer, dass wir Schule im Prinzip noch einmal neu denken, von unten, als Chance. Als Chance, alte Strukturen aufzulösen und neue zu setzen, wo wir das für notwendig halten.» Damit handelt es sich für sie um ein Projekt, «das ja wohl sehr demokratisch sein soll, wir als Kollegen sollten neue Wege finden, neue Dinge». Auf Basis dieser Ansicht der Schulwelt als eines demokratischen Kollektivs üben diese Lehrerinnen Kritik an der Leitung der Schule, die ihres Erachtens zu stark auf Basis hierarchischer Prinzipien regiert.

Die Reaktion der Schulleiterin auf diese Kritik besteht dann ebenfalls in Bemühungen, die eigene Position durch die Bezugnahme auf Grammatiken sozialer Organisation zu rechtfertigen. Sie verwendet dabei in den Interviews zwei Argumente. Zum Ersten zweifelt sie an der Angemessenheit des Bezugs auf die staatsbürgerliche Rechtfertigungsordnung. Sie identifiziert in der Haltung, «also wir bestimmen jetzt alles selbst», ein «Missverständnis bei den Lehrern», das sie mit Blick auf ihre eigene formale Stellung in der selbstständigen Schule einordnet: «Was ja gar nicht so war, denn eigentlich ist die Schulleitung jetzt Dienstvorgesetzter.» Hier wird von der Schulleitung drauf verwiesen, dass egalitäre Beziehungen in dieser Frage fehl am Platz seien und die Situation eigentlich von hierarchischen Beziehungen charakterisiert sei – und damit als industrielle Welt.

Zum Zweiten mobilisiert sie aber auch Elemente der staatsbürgerlichen Rechtfertigungsordnung, indem sie das kollektive Projekt als ein individuelles, Partikularinteressen verfolgendes Vorhaben diskreditiert: «Bei den Lehrern ist hauptsächlich angekommen: Demokratie in Schule, wir haben jetzt hier das Sagen und schafft doch mal die Schulleitung ab. Und das hat Kampf gegeben im Haus. (...) Ganz schlimme Kämpfe. Weil das Missverständnis jetzt war, also wir, wir, ich einzelner Lehrer mache jetzt Schule und suche jetzt Gleichgesinnte und jetzt gehen wir vor gegen.» Ganz abgesehen davon also, dass sie demokratische Koordination an Schulen für nicht angemessen hält, reinterpretiert sie auch den Anspruch der Lehrer: Es ginge in diesem Fall um den Kampf einzelner Lehrer, die sich zur Verwirklichung ihrer Partikularinteressen zusammenschlossen. Der von den LehrerInnen artikulierte staatsbürgerliche Anspruch wird so gegen deren Argumentation selbst gewendet.

4.1.3 *Lehrer aus Leidenschaft*

Die Rechtfertigungsordnung der Inspiration dient als Bezugsrahmen einer Kritik an den die Schulautonomie begleitenden Mechanismen der Standardisierung, die der Rechtfertigungsordnung der Industrie zugerechnet werden können. Das Bild des Lehrers, das dabei konstruiert wird, betont die Bedeutung des Engagements, der Kreativität, der Leidenschaft und der Individualität der Lehrperson für die Gestaltung von Unterrichtsprozessen. So etwa ein Schulleiter, der hervorhebt: Wenn «man also Freiräume nutzen kann, und wenn man uns diese Freiräume lässt (...), das wäre kreativ». Dem stünden allerdings die neu eingeführten zentralen Prüfungen entgegen. Er hält dies «für stupide bis zum geht nicht mehr». Dem gegenüber wäre es ihm «lieber, die Lehrer könnten wie früher das machen, was sie besonders interessiert, wo sie ein hohes Engagement haben. Und das merken Schüler gleich, der Lehrer hat Freude an einer Sache und der geht mit ihnen dann auch ins Theater, ne, aber das machen die anderen nicht mit dem gleichen Stück, also das ist doch das Spannende, und es kommt eine gewisse Gleichförmigkeit hinein». Die Betonung der Bedeutung von Leidenschaft, Kreativität und Engagement für den Lehrberuf zieht sich durch einen Grossteil der Interviews. Neben der Fachkompetenz wird die Persönlichkeit des Lehrers bzw. der Lehrerin als zentral angesehen, denn «eigentlich, eigentlich ist Schule ne ganz einfache Angelegenheit: Nämlich, der Lehrer muss die Schüler mögen, er muss eine Lehrerpersönlichkeit sein, er kann seine Macken haben, das lernen die Schüler dann auch, ist ja auch hilfreich. Er ist sicher auch nie perfekt, kein Schüler ist perfekt, und dann gibt es so ein Wechselspiel. Diese Beziehung muss man mögen als Lehrer und man muss sein Fach drauf haben. Das ist es fast schon.» (Schulleiterin) Entsprechend wird dann auch die allgemein steigende Arbeitsbelastung dahingehend kritisiert, dass sie Lehrerinnen und Lehrer dazu zwingt, ihre eigene Begeisterung für den Beruf einzuschränken. Ihre jungen Kolleginnen und Kollegen, so eine erfahrene Lehrerin, «gucken noch ganz anders auf den Beruf. Zum Teil idealistischer, zum Teil merken sie auch nicht, dass sie verheizt werden. Manche werden richtig verheizt, ausgenutzt, deren Kraft, Energie und Begeisterung wird ausgenutzt. Begeisterung habe ich eigentlich auch immer noch. Aber ich pass schon auf und hau auf die Finger oder hau mir selber auf die Finger».

4.1.4 *Zwischenfazit*

Blickt man auf die Rechtfertigungspraktiken im Schulbereich, dann kann man zusammenfassend feststellen, dass es bei aller Betonung von Kreativität und der demokratischen Ausgestaltung schulischer Organisation zu einer Akzeptanz industrieller Prüfungsformate kommt. Damit korrespondiert die strukturelle Stärkung der Position der Schulleitung sowie die in ihren Konsequenzen innerhalb der Schulen umstrittene Tendenz der Hierarchisierung schulischer Kommunikationswege, die wir an anderer Stelle analysiert haben (vgl. Peetz et al. 2010). Besonders die Schulleitungen interpretieren sich mehr und mehr als Manager, die eine zentrale

Entscheidungsinstanz in den Schulen darstellen und ihre Machtposition durch die Verfügung über finanzielle Mittel gesichert sehen. Da Schulen aber weiterhin als inspirierte und dem staatsbürgerlichen Ideal der Gleichheit unterworfenen Welten konstruiert werden, kommt es hier zu Spannungen, die, wie wir am Beispiel des demokratischen Projektes einiger Lehrerinnen und Lehrer gezeigt haben, auch zu manifesten Konflikten innerhalb der Organisation Schule führen können. Neben diesen Konflikten wird der Alltag von Schulen durch eine ständige Kompromissbildung bestimmt, die Elemente der unterschiedlichen Rechtfertigungsordnungen in stets prekäre Balancen bringt.

4.2 Weiterbildung

Vor dem Hintergrund der politischen Zielstellung, Europa zu einem international wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraum zu entwickeln, demografischer Entwicklungen, neuen Flexibilitätsanforderungen in Unternehmen und auf dem Arbeitsmarkt sowie des Problems der (Re-)Qualifizierung von spezifischen gesellschaftlichen Gruppen und ihrer (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt ist die Organisation «lebenslangen Lernens» der zentrale Anspruch im Feld der Weiterbildung geworden. Die Verantwortung hierfür wird vor allem den Beschäftigten und den Firmen zugeschrieben, während sich der Staat darauf beschränkt, im Rahmen von arbeitsmarktpolitischen Strategien Unterstützung zu leisten. In Folge der Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialgesetzgebung und der daraus resultierenden veränderten Vergabepolitik der Arbeitsagenturen (Bildungsgutscheine, Zertifizierung, Evaluation) hat sich ein (Quasi-)Markt entwickelt, der vor allem am Preis der Bildungsleistungen orientiert ist, zu einer Konkurrenz der Anbieter führt und die sich Bildenden als Kunden anspricht. Die Einrichtungen der Erwachsenenbildung verlieren in diesem Zusammenhang ihre Planungssicherheit und sind dazu gezwungen, sich darauf einzustellen, TeilnehmerInnen mit unterschiedlichen Bildungsvorhaben in gemischten Klassen zu unterrichten. Sie reagieren mit einer Modularisierung und Standardisierung der Lehre sowie der Umstellung auf Selbstlernkonzepte und Lernberatung durch die Lehrenden. Ressourcenknappheit und Flexibilisierungserfordernisse haben zur Folge, dass sich Personalstrukturen ausbilden, die durch festangestellte Verwaltungskräfte und freiberuflich Tätige in der eigentlichen Lehr- und Bildungsarbeit charakterisiert sind.

4.2.1 Weiterbildungsmanager

In nahezu allen Interviews werden entsprechend Bezüge zum Weiterbildungsmarkt hergestellt, zu einem Grossteil eher affirmativ, da der Fortbestand der Einrichtungen als *Bildungsunternehmen* und der eigene Arbeitsplatz vom Bestehen auf eben diesem Markt abhängen. Der Markttest ist hier die entscheidende Form der Prüfung und erscheint vielen als nicht hintergebar. Da Weiterbildungseinrichtungen keine Grundfinanzierung aus öffentlichen Mitteln erhalten, sehen sich Personen in

Managementpositionen in der Verantwortung für die Akquise von Aufträgen (Arbeitsagenturen, Firmen, Privatkunden) und die möglichst effiziente Organisation des Unternehmens. Wie im Fall der Schulen, so werden also auch im Management von Weiterbildungsorganisationen Managementpersonen konstruiert, die sich sowohl in der Welt des Marktes als auch in der Welt der Industrie bewegen.

Die Befragten sind sich bewusst, dass sie in einem wirtschaftlichen Feld arbeiten, sie merken aber kritisch an, dass die Qualität der Weiterbildung nicht auf ihren Preis reduziert werden sollte. So argumentiert der Geschäftsführer eines Weiterbildungsträgers, man könne «nichts mehr machen für den Preis. Wenn se für 'n Teilnehmer hundert Euro pro Monat kriegen, was wollen se denn da noch an Räumlichkeiten, Ausbilder – und sie haben nur zehn Leute in der Massnahme – was wollen se da noch an Qualität bieten, im Monat? Die Preise gibt es jetzt, ne? Ich weiss es nicht. Ich kann's nicht bewerten, und will ich auch nicht bewerten, aber da kann nichts rauskommen». Ein Betriebsrat formuliert dies noch deutlicher: Um die «Kosten zu drücken», so seine Kritik, «wird nicht sauber gearbeitet. Auch inhaltlich nicht sauber gearbeitet. (...) Die Agenturen für Arbeit oder Jobcenter wollen nur, dass Leute 'ne Qualifizierung machen und letztendlich interessiert nicht genau, was sie machen. Die Betriebe interessiert nur, dass sie das Geld kriegen, interessiert auch nicht, was sie machen, und uns interessiert's auch nicht, weil, wir wollen nur das Geld haben und damit auch jeden Unsinn verkaufen» (Betriebsrat).

Natürlich werden hier keine expliziten Gegenmodelle zur Marktordnung propagiert. Dennoch artikuliert selbst der Geschäftsführer ein Unbehagen an dieser dominanten Ausrichtung an Preiskriterien und gibt einen Hinweis darauf, dass die Qualität von Bildung dadurch nicht sichergestellt werden kann. Allerdings richtet sich die hier geäusserte Kritik nicht vordergründig an das Management der Einrichtungen, sondern an die politisch gewollte marktförmige Organisation dieses Bildungssegments, in welcher der Preis von Bildungsangeboten der alleinige Massstab ist und Bildungsorganisationen keine Handlungsalternativen haben.

4.2.2 Freiberufliche Honorarkräfte als Marktsubjekte

In Reaktion auf die Marktunsicherheit wurden in den Einrichtungen Personalstrukturen geschaffen, in denen ein grosser Teil der Lehr- und Bildungsarbeit von Honorarkräften geleistet wird. Ihre Arbeit wird daran gemessen, wie effizient sie TeilnehmerInnen an Bildungsmassnahmen zum erfolgreichen Abschluss führen. Eine wesentliche Form der Prüfung ihrer Leistungsfähigkeit ist die quantitative Evaluation der Massnahmen, insbesondere durch Befragung der Teilnehmenden. Von den Lehrenden werden die standardisierten Lehrevaluationen z.T. als «völlig ungeeignet» bewertet: In den Evaluationsbögen «steh'n dann so Sachen drin wie: 'Inwieweit wurden die Lerninhalte durchgesprochen?' oder irgendwie: 'Wurden die Lerninhalte vermittelt vom Dozenten?'. Ja nun, die werden eben gar nicht vermittelt.

Also die Fragen (...) sind völlig ungeeignet. Und ich find's auch, das hat so einen Heckenschützencharakter auch».

Da dieses Modell der Prüfung der Leistungsfähigkeit durchaus Konsequenzen für die weitere Auftragsvergabe an freiberuflich Tätige haben kann, interpretieren sie die Beziehungen zwischen den Kolleginnen und Kollegen als Konkurrenzbeziehungen, in denen «alles ausgespielt [wird], was du ausspielen kannst, wenn du damit dein Leben finanziert» (Honorarkraft). In diesem «Picken um den Trog» sehen sich die freiberuflich Tätigen als «freie Unternehmer» und fragen sich: «Was wollen Sie machen, wenn es keine Aufträge mehr gibt?» (Honorarkraft). Gegenseitige Unterstützung, wechselseitige Abstimmung und Praktiken des Widerstands sind in dieser Situation wenig hilfreich. Opportunistisches Verhalten gegenüber dem «Chef», der/die letztlich Honorarverträge vergibt, und ein «Beziehungsmanagement», um weitere Aufträge zu erhalten, erscheinen angemessener. Die Personen in den Organisationen werden entsprechend als Marktsubjekte konstruiert, die sich vor allem an möglichen Erträgen orientieren.

4.2.3 Lernprozessbegleiter

Alle Anbieter von Weiterbildung stehen vor dem Problem, dass angesichts der Vergabe individueller Bildungsgutscheine durch die Arbeitsagenturen keine «Klassen» von Teilnehmenden gebildet werden können. Deshalb gilt es, die Bildung von Teilnehmenden mit unterschiedlichen Bildungszielen zu koordinieren. In allen Fällen ist es die Modularisierung der Lehre, die es erlaubt, Bestandteile unterschiedlicher Ausbildungsgänge so zusammenzufassen, dass TeilnehmerInnen mit unterschiedlichen Bildungszielen zum gleichen Thema unterrichtet werden können. In einem der von uns untersuchten Fälle werden Lehrinhalte darüber hinaus weitgehend standardisiert, zentrale Text- und Aufgabenbücher vorgegeben und die Teilnehmenden dazu angeleitet, sich den Lehrstoff auf dieser Basis selbst anzueignen. Mit dieser Form der industriellen Organisation von Lehre verändert sich die Kategorie der Lehrperson. Als sogenannte «Lernprozessbegleiter» überwachen sie das Lernen, beantworten Fragen der Teilnehmenden und motivieren sie.

Allerdings ist das Konzept nur gegen erheblichen Widerstand in den Einrichtungen umzusetzen, da insbesondere seitens der Lehrenden Kritik an dessen industriellen Momenten geübt wird. Eine Geschäftsleitung berichtet über «die Widerstände» der «freien Mitarbeiter», die «sehr subtil» ausfielen: «da kommt die Aussage (...) «das geht nicht, das können wir nicht machen, die schaffen die Prüfung nicht, die können das nicht», (...) und dann kann es auch noch passieren, das erlebe ich auch bei dem einen oder anderen, der dann sagt, «ihr würdet ja noch viel bessere Ergebnisse kriegen, wenn wir das anders machen würden. Also, wenn ihr das bei mir machen würdet, zum Beispiel wenn wir einen Samstag-kurs anbieten würden, Frontalunterricht, oh, dann könnte ich euch sicher garantieren, dass ihr die Prüfung schafft.» Die Kritik der Lehrenden beruht darauf, dass sie das Lehr- und

Lernkonzept als einen Angriff auf ihre Rolle als ExpertenInnen interpretieren und ihre Fachkompetenz in Frage gestellt sehen. Wie eine Honorarkraft ausführt: «mal, von der Idee her des Lernprozessbegleiters, müsste kein Fachmann sein ... Sondern er soll ja die Teilnehmer durch gezielte Fragen oder Heranführen auf die richtige Spur bringen. Jetzt stell ich Ihnen mal die Frage: «Wie wollen sie eine Frage stellen, wenn Sie von der Materie keine Ahnung haben?»»

Ähnlich wie schon in ihrer Kritik der Rechtfertigungsordnung des Marktes ist die Distanz der Interviewten zu einer dominanten Orientierung an Effizienz deutlich sichtbar. Sie formulieren eine interne Kritik, die darauf abstellt, dass die eingesetzten Mittel wie die «Lernprozessbegleitung» nur bedingt dazu geeignet sind, Bildungsprozesse tatsächlich effizienter zu machen. Die Legitimität der Nutzung der industriellen Rechtfertigungsordnung wird zwar festgestellt, sie wird aber auch kritisiert, wenn sie den professionellen Status der Lehrenden als «Experten» nicht entspricht oder dem professionellen Anspruch auf Qualität in der Ausbildung nicht genügen kann.

4.2.4 *Kreative Professionelle*

In ihrer Kritik an dem Konzept des Selbstlernens und der Begleitung von Lernprozessen, die in den Interviews nur vorsichtig geäußert wird, beziehen sich die Lehrkräfte auf ihre langjährigen Erfahrungen und sehen durchaus eine Einschränkung ihrer autonomen und kreativen Gestaltungsfähigkeit. Einer Honorarkraft zufolge «kommt mehr von oben. Früher war es so, da hatte ich ein Ziel zu erreichen, wie ich das erreicht habe, mit welchen Mitteln, es war viel zu tun, aber ich konnte mir den Weg selbst bauen, Unterlagen selbst stricken und, und, und, das ist nicht mehr, jetzt egal, wo du hingehst, du kriegst deine fertigen Sachen, und das hast du zu benutzen, das, was du jetzt noch dazu bringst, das ist ein anderes Paar Stiefel, (...) aber du wirst mehr gesteuert, sagen wir es mal so». Autonomie, Selbstverantwortung und Kreativität sind Wertigkeiten, auf die sich die Lehrenden bei der Konstruktion der Lehrperson immer wieder beziehen. Sie wird mit Hinweisen auf ihre fachliche Profilierung verbunden und mündet so in eine Form der Lehrperson, die einen Kompromiss zwischen dem Experten der industriellen Welt und dem Kreativen der Welt der Inspiration darstellt. Dieser fachlichen «Erleuchtetheit» widerspricht die angesprochene Standardisierung von Lerninhalten. Diese positive Bezugnahme auf die inspirierte Rechtfertigungsordnung stützt wesentlich die bezüglich marktlicher und industrieller Rechtfertigungsordnungen formulierte Kritik.

4.2.5 *Zwischenfazit*

Für das Segment der Erwachsenenbildung bleibt damit festzuhalten, dass sich die Interviewten einerseits positiv auf marktliche und industrielle Rechtfertigungsordnungen stützen, da ihnen diese unter den gegebenen Rahmenbedingungen als einzige Möglichkeit erscheint, ihre individuellen Ansprüche «zu überleben» zu sichern.

Kritik an diesen Rechtfertigungen entzündet sich dann, wenn ihre Inspiration und Professionalität in Frage gestellt wird, Autonomie und Kreativität nicht mehr möglich sind und sich ihre Arbeitssituation durch «verbetrieblichte Denke» verschlechtert. Ihr Verständnis, dass Bildung auch im Erwachsenenalter ein Allgemeingut ist, welches dem Gemeinwohl dient, wird mit der Bezugnahme auf die industrielle und marktliche Rechtfertigungsordnung kaum gebrochen. Die Beziehungen zwischen den Personen in Weiterbildungseinrichtungen konstituieren sich also wesentlich auf Basis marktlicher und industrieller Rechtfertigungsordnungen. Die Notwendigkeit, Geschäfte mit Bildungsangeboten zu betreiben und dabei effiziente Organisationsstrukturen zu finden, die die Leistungsfähigkeit der Gesamtorganisation garantieren, aber auch die Position der Einzelnen bestimmen, sind für die Handlungsorientierungen der Personen zentral. Die besonders mit Bezug auf die eigene Inspiration, die erworbenen Erfahrungen und das Engagement für die zu Bildenden formulierte Kritik an dieser Situation führt aber auch zu abweichenden Klassifikationen von Personen und Objekten. Der Bezug auf andere Deutungen führt zu Handlungsstrategien, die strukturellen Vorgaben zu unterlaufen.

5 Diskussion

Der Durchgang durch kritische Praktiken in den Feldern der Schulen und der Weiterbildung hat verdeutlicht, dass sich mit Hilfe der pragmatischen Soziologie Luc Boltanskis und Laurent Thévenots Praktiken der Klassifikation in bildungspolitischen Reformprozessen soziologisch einfangen lassen und eine sinnvolle Erweiterung unserer ursprünglich eingenommenen systemtheoretischen Perspektive möglich ist. Es konnte gezeigt werden, dass Personen nicht einfach den im Reformprozess formulierten Fremderwartungen folgen, sondern in der alltäglichen Praxis Codierungen und Situationsdeutungen vornehmen. Sie tun dies, indem sie sich in der Artikulation ihrer Erwartungen an sich selbst und an andere auf gesellschaftliche Rechtfertigungsordnungen beziehen, mit deren Hilfe sie Personen und Objekte in Beziehungsnetze weben oder – im Fall der Kritik – die Unangemessenheit spezifischer Arrangements problematisieren.

Es ist wenig erstaunlich, dass diese Auseinandersetzung ziemlich durcheinander verläuft: In einer komplexen Gesellschaft sind komplexe Klassifikationsprozesse erwartbar. Personen beziehen sich auf unterschiedliche Rechtfertigungsordnungen, verhalten sich ambivalent zu einzelnen Reforminstrumenten und den Reformen als Gesamtpaketen, kritisieren hier, legitimieren dort und lassen dabei Konsistenz vermissen. Personen sind in der Lage, Kompromisse zu schliessen und Uneindeutigkeiten auszuhalten. In der Praxis werden so z. B. professionelle Ansprüche einerseits und Effizienzerfordernisse andererseits gegeneinander abgewogen und jeweils situationsspezifische Lösungen gefunden.

Obgleich Reformprozesse im gesamten Bildungssystem in Bezug auf konkrete Bildungsorganisationen mit recht ähnlichen Zielstellungen und Instrumenten angetreten sind, kann hier gezeigt werden, dass der Organisationstyp und das Bildungssegment differenzierend wirken. Die Analyse von Reformprozessen in Schulen und Weiterbildungsorganisationen verweist darauf, dass nicht nur strukturelle Unterschiede festzustellen sind, sondern Personen in diesen Bildungseinrichtungen in ihren Referenzen auf Rechtfertigungsordnungen unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Dominiert in Schulen – und dort vor allem beim Lehrpersonal – eine Bezugnahme auf die inspirierte und staatsbürgerliche Welt, so haben sich in Weiterbildungseinrichtungen marktliche und industrielle Grammatiken als zentral erwiesen. Diese Verteilung korrespondiert mit der im zweiten Abschnitt skizzierten Lokalisierung von Schulen und Organisationen der Weiterbildung auf einem Kontinuum der Ökonomisierung: mit Schulen nah am Pol traditioneller Bildungsorganisationen und Weiterbildungsorganisationen als Bildungsunternehmen. Die aus einer systemtheoretischen Perspektive identifizierten Ökonomisierungsprozesse lassen sich auch in der Verschiebung der Rechtfertigungsordnungen in den Deutungen der Personen feststellen. Marktliche und industrielle Rechtfertigungsordnungen werden auch in Schulen relevant. Parallel zu den Organisationsstrukturen wandeln sich also auch die Bezugnahmen auf Rechtfertigungsordnungen.

Darüber hinaus basiert in beiden Fällen die Kritik an den gegenwärtigen Reformprozessen übereinstimmend darauf, dass Bildungsprozesse zunehmend Effizienz- und Marktprüfungen unterworfen werden. In beiden Organisationstypen werden zudem personale Konflikte deutlich, Kompromisse geschlossen, Deutungskämpfe geführt und damit auch Strukturen hinterfragt. Damit konstituieren sich auch die Beziehungen zwischen Personen neu: Managementpositionen erhalten einen höheren Stellenwert, Hierarchien bilden sich verstärkt aus, Leistungsfähigkeit wird zum Bewertungsmaßstab für Personen und kollektive Abstimmungsprozesse werden erschwert.

Die uns interessierende theoretische Frage ist die nach den Möglichkeiten der Verbindung systemtheoretischer und pragmatischer Überlegungen. In sozialtheoretischer Hinsicht kann man hier zunächst festhalten, dass die pragmatische Soziologie eine Klassifikationstheorie bereitstellt, die es ermöglicht, die Artikulation von Erwartungen von und an Personen zu konzeptualisieren. Durch die Artikulation dieser Erwartungen werden Personen als solche zuallererst als Handelnde konstituiert und in Beziehungsnetze eingebunden. Sie leistet deshalb einen zentralen Beitrag für die Analyse der Selbstbeobachtung sozialer Systeme, von der ausgehend erst ihre kommunikative Selbstkonstitution in den Blick genommen werden kann (vgl. Luhmann 1999, 241 f.). Im Anschluss daran können in Zukunft Überlegungen angestellt werden, wie man methodisch kontrolliert von sozialen Klassifikationsprozessen auf eben diese kommunikative Selbstkonstitution schließen kann.

Daneben kann aber auch die pragmatische Soziologie von der Auseinandersetzung mit systemtheoretischen Überlegungen profitieren und dies vor allem dann, wenn die Frage nach den sozialen Zusammenhängen gestellt wird, die im Zuge der Klassifikationspraktiken von Akteuren entstehen und zugleich den Kontext darstellen, in dem sie stattfinden. Mit der Unterscheidung von Interaktion, Organisation und Gesellschaft als Typen sozialer Systeme (Luhmann 1986), die auf vielfältige Art und Weise kombiniert werden können (z. B.: Interaktionen in Organisationen, interorganisationale Interaktionen oder wie im hier analysierten Fall: Wandel der Gesellschaftsreferenzen von Organisationen), wird es möglich, die strukturellen Kontexte der Situationen, in denen Akteure Koordinationsanstrengungen unternehmen, genauer zu spezifizieren als dies bislang der Fall war.

Verbindet man beide Theorien, dann kann man zunächst mit Hilfe der Systemtheorie Organisationstypen identifizieren, die spezifische, historisch gewachsene Strukturen ausgebildet haben und sich gegenwärtig in Transformationsprozessen befinden. Sie definieren die Situation, in denen die in diesen Organisationen arbeitenden Personen – verstanden als Konglomerate von Selbst- und Fremderwartungen – Reformanforderungen ausgesetzt werden. Mit diesen Anforderungen gehen sie reflexiv um und stellen dabei immer wieder neue organisationale Welten durch das Arrangement von Personen und Objekten her. Die Welten, an denen sie so arbeiten, schaffen sie weder aus dem Nichts, noch rein willkürlich, sondern mit Bezug auf Grammatiken der Rechtfertigung, die Boltanski und Thévenot identifiziert haben. Indem sie Ereignisse, Subjekte und Dinge in diesem Sinne klassifizieren, verändern sie diese, verteidigen aber auch traditionelle Verständnisse. Kompromisse werden genauso gebildet wie Eigensinn artikuliert wird.

6 Literaturverzeichnis

- Apelt, Maja und Veronika Tacke (Hrsg.). 2012. *Handbuch Organisationstypen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Blumer, Herbert. 1954. What is wrong with social theory? *American Sociological Review* 19(1): 3–10.
- Bogusz, Tanja. 2010. *Zur Aktualität von Luc Boltanski*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Boltanski, Luc und Ève Chiapello. 2003. *Der neue Geist des Kapitalismus*. Konstanz: Universitätsverlag Konstanz.
- Boltanski, Luc und Laurent Thévenot. 2007. *Über die Rechtfertigung. Eine Soziologie der kritischen Urteilskraft*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Diaz-Bone, Rainer. 2007. Qualitätskonventionen in ökonomischen Feldern. Perspektiven einer Soziologie des Marktes nach Bourdieu. *Berliner Journal für Soziologie* 17(4): 489–509.
- Diaz-Bone, Rainer. 2011. Einführung in die Soziologie der Konventionen. S. 9–41 in *Soziologie der Konventionen. Grundlagen einer pragmatischen Anthropologie*, hrsg. von Rainer Diaz-Bone. Frankfurt a.M. und New York: Campus.
- Diaz-Bone, Rainer und Laurent Thévenot. 2010. Die Soziologie der Konventionen. *Trivium* 5, <http://trivium.revues.org/index3557.html> (21.02.2010).

- Dodier, Nicolas. 1993. Action as a combination of "common worlds". *Sociological Review* 41(3): 556–571.
- Fuchs, Peter. 1997. Adressabilität als Grundbegriff der soziologischen Systemtheorie. *Soziale Systeme* 3: 57–79.
- Geißler, Gert. 1997. Schule, Recht und Verwaltung in Deutschland. S. 67–104 in *Schulautonomie in Europa*, hrsg. von Hans Döbert und Gert Geißler. Baden-Baden: Nomos.
- Hahn, Alois. 1999. Die Systemtheorie Wilhelm Diltheys. *Berliner Journal für Soziologie* 9(1): 5–24.
- Hartong, Sigrid. 2012. *Basiskompetenzen statt Bildung? Wie PISA die deutschen Schulen verändert hat*. Frankfurt a.M. und New York: Campus.
- Heinrich, Martin. 2006. *Autonomie und Schulautonomie. Die vergessenen ideengeschichtlichen Quellen der Autonomiedebatte der 1990er Jahre*. Münster: Monsenstein und Vannerdat.
- Heintz, Bettina. 2004. Emergenz und Reduktion. Neue Perspektiven auf das Mikro-Makro-Problem. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 56(1): 1–31.
- Henkel, Anna. 2011. Freigestellte Person. Soziologische Reflektion einer marginalisierten Zurechnungsadresse. S. 369–383 in *Akteur – Individuum – Subjekt: Fragen zu «Personalität» und «Sozialität»*, hrsg. von Nico Lüdtke und Hironori Matsuzaki. Wiesbaden: VS Verlag.
- Herrmann, Joachim. 2012. *Mythos Selbstständigkeit von Schule? Fallstudien zum Modellvorhaben «Selbstständige Schule. NRW»*. Opladen: Barbara Budrich.
- Hutter, Michael und Gunther Teubner. 1994. Der Gesellschaft fette Beute. *Homo juridicus und homo oeconomicus* als kommunikationserhaltende Fiktionen. S. 110–145 in *Der Mensch – Das Medium der Gesellschaft?*, hrsg. von Peter Fuchs und Andreas Göbel. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kade, Jochen. 1997. Vermittelbar/nicht-vermittelbar: Vermitteln: Aneignen. Im Prozeß der Systembildung des Pädagogischen. S. 30–70 in *Bildung und Weiterbildung im Erziehungssystem. Lebenslauf und Humanontogenese als Medium und Form*, hrsg. von Dieter Lenzen und Niklas Luhmann. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- KMK (Kultusministerkonferenz). 2002. PISA 2000 – Zentrale Handlungsfelder. Bonn: Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland.
- Lafaye, Claudette und Laurent Thévenot. 1993. Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature. *Revue française de sociologie* 34(4): 495–524.
- Lohr, Karin. 2010. Eigensinn und Widerstand. Versuch einer konzeptionellen Annäherung im Kontext der Subjektivierungsdebatte. S. 247–276 in *Perspektiven auf Arbeit und Geschlecht. Transformationen, Reflexionen, Interventionen*, hrsg. von Michael Frey, Andreas Heilmann, Karin Lohr, Alexandra Manske und Susanne Völker. München und Mering: Hampf.
- Lohr, Karin, Thorsten Peetz und Romy Hilbrich. 2011. Arbeitssoziologie und die Theorie funktionaler Differenzierung. Anschlussmöglichkeiten und Probleme. *Arbeits- und Industrie soziologische Studien* 4(2): 91–115, <http://www.ais-studien.de/home/veroeffentlichungen-11/dezember.html> (15.12.2011).
- Lohr, Karin, Thorsten Peetz und Romy Hilbrich (2013). *Bildungsarbeit im Umbruch. Zur Ökonomisierung von Arbeit und Organisation in Schulen, Universitäten und in der Weiterbildung*. Berlin: Edition Sigma.
- Lüdtke, Alf. 1993. *Eigen-Sinn. Fabrikalltag, Arbeitererfahrungen und Politik von Kaiserreich bis in den Faschismus*. Hamburg: Ergebnisse.
- Luhmann, Niklas. 1986. Interaktion, Organisation, Gesellschaft. S. 9–20 in *Soziologische Aufklärung*. Bd. 2, 3. Aufl., hrsg. von Niklas Luhmann. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas. 1988. Organisation. S. 165–185 in *Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*, hrsg. von Willi Küpper und Günther Ortmann. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas. 1991. Die Form «Person». *Soziale Welt* 42: 166–175.
- Luhmann, Niklas. 1998. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Luhmann, Niklas. 1999. *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. 7. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas. 2000. *Organisation und Entscheidung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas. 2002. *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas und Karl Eberhard Schorr. 1982. Das Technologiedefizit der Erziehung und die Pädagogik. S. 11–40 in *Zwischen Technologie und Selbstreferenz. Fragen an die Pädagogik*, hrsg. von Niklas Luhmann und Karl Eberhard Schorr. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Mayring, Philipp. 1991. Qualitative Inhaltsanalyse. S. 209–213 in *Handbuch qualitative Sozialforschung*, hrsg. von Uwe Flick, Ernst v. Kardoff, Heiner Keupp und Lutz v. Rosenstiel. München: Psychologie Verlags Union.
- Negt, Oskar und Alexander Kluge. 1981. *Geschichte und Eigensinn*. Frankfurt a.M.: Zweitausendeins.
- Peetz, Thorsten und Karin Lohr. 2010. Arbeit und Organisation in der funktional differenzierten Gesellschaft. *Berliner Journal für Soziologie* 20(4): 447–473.
- Peetz, Thorsten, Karin Lohr und Romy Hilbrich. 2010. Management, Organisation, Struktur. Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse zur Transformation des Managements von Bildungsorganisationen. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* 11(3), <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs1003252> (07.11.2012).
- Porthast, Jörg. 2001. Der Kapitalismus ist kritisierbar. Le nouvel esprit du capitalisme und das Forschungsprogramm der «Soziologie der Kritik». *Berliner Journal für Soziologie* 11(4): 551–562.
- Schimank, Uwe und Ute Volkmann. 2008. Ökonomisierung der Gesellschaft. S. 382–393 in *Handbuch der Wirtschaftssoziologie*, hrsg. von Andrea Maurer. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schneider, Wolfgang Ludwig. 2011. Akteure oder Personen/psychische Systeme. S. 107–115 in *Akteur – Individuum – Subjekt: Fragen zu «Personalität» und «Sozialität»*, hrsg. von Nico Lüdtke und Hironori Matsuzaki. Wiesbaden: VS Verlag.
- Tacke, Veronika. 2001. Funktionale Differenzierung als Schema der Beobachtung von Organisationen. Zum theoretischen Problem und empirischen Wert von Organisationstypologien. S. 141–169 in *Organisation und gesellschaftliche Differenzierung*, hrsg. von Veronika Tacke. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Thévenot, Laurent. 2007. The plurality of cognitive formats and engagements: Moving between the familiar and the public. *European Journal of Social Theory* 10(3): 409–423.
- Thévenot, Laurent, Michael Moody und Claudette Lafaye. 2000. Forms of valuing nature: Arguments and modes of justification in French and American environmental disputes. S. 229–272 in *Rethinking Comparative Cultural Sociology. Repertoires of Evaluation in France and the United States*, hrsg. von Michèle Lamont und Laurent Thévenot. Cambridge und New York: Cambridge University Press.
- Vanderstraeten, Raf. 2003. Explorations in the systems-theoretical study of education. S. 42–57 in *The International Handbook on the Sociology of Education. An International Assessment of new Research and Theory*, hrsg. von Carlos Alberto Torres und Ari Antikainen. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Wagner, Peter. 2011. Handlung, Institutionen, Kritik. Materialien zur immer noch notwendigen Erneuerung der Gesellschaftstheorie. *Soziologische Revue* 34(3): 270–276.
- Wehrsig, Christof und Veronika Tacke. 1992. Funktionen und Folgen informatisierter Organisationen. S. 219–239 in *ArBYTE. Modernisierung der Industriosozologie*, hrsg. von Thomas Malsch und Ulrich Mill. Berlin: Edition Sigma.

Die Reformierbarkeit des Zugangs in duale Berufsausbildung im Spannungsfeld institutioneller Widersprüche¹

Mona Granato* und Joachim Gerd Ulrich*

1 Einleitung

In den vergangenen Jahrzehnten kam es in Deutschland mehrfach zu Krisen bei der Versorgung von Jugendlichen mit betrieblichen Ausbildungsplätzen. Bisweilen mündete nicht einmal die Hälfte der offiziell registrierten Lehrstellenbewerber in vollqualifizierende Berufsausbildungsstellen ein (Eberhard und Ulrich 2010, 147). Viele wurden in Zwischenlösungen und Warteschleifen des lediglich teilqualifizierenden «Übergangssystems» abgedrängt. Die Betroffenen benötigten z. T. mehrere Jahre, bis ihnen der Zugang in eine Lehrstelle gelang; nicht wenige blieben dauerhaft ausbildungslos (Solga 2005). Die Barrieren an der so genannten «ersten Schwelle» trugen wesentlich zur (Re-)Produktion sozialer Ungleichheit bei (Hillmert 2010).

Zwar konstatierten Bildungsforscher «Reformstau» (Busemeyer 2009), befürchteten «Reformresistenz» (Euler 2005) oder gar den «GAU unseres Berufsausbildungssystems» (Greinert 2007), doch zeigten die bestehenden Institutionen ein beachtliches Beharrungsvermögen. In keiner der Krisen gelang es, den Zugang in duale Berufsausbildung zugunsten einer effektiv höheren Durchlässigkeit zu reformieren.

Der vorliegende Beitrag geht den Gründen für die Versorgungsprobleme und die Reformresistenz des Ausbildungszugangs nach. Als Auslöser für die Probleme wird ein grundlegender Widerspruch in den institutionellen Rahmenbedingungen des Ausbildungszugangs identifiziert (Kapitel 2). Einerseits gilt das Prinzip der *Marktinklusion* (Esser 2000a, 235 ff.): Betriebe entscheiden autonom darüber, ob und wen sie ausbilden. Dies soll eine am Bedarf der Wirtschaft orientierte Ausbildung sichern («manpower requirement approach»; Gaulke und Weißhuhn 1975). Andererseits sieht sich die Wirtschaft der gesellschaftlichen Erwartung ausgesetzt, für die zur Ausbildung anstehenden Jugendlichen hätten stets ausreichend betriebliche Lehrstellen bereitzustehen (*Regelinklusion* im Sinne eines «social demand approach»).

Der Widerspruch birgt insbesondere für die Wirtschaftsverbände ein Dilemma, welche einerseits der Entscheidungsautonomie der Betriebe verpflichtet sind, sich andererseits dem verfassungsgerichtlich legitimierten Versorgungsanspruch der

* Bundesinstitut für Berufsbildung, D-53175 Bonn, granato@bibb.de und ulrich@bibb.de.

1 In den vorliegenden Beitrag flossen viele konstruktive Überarbeitungshinweise von drei anonymen Gutachtern ein. Wir möchten ihnen hierfür herzlich danken.

Jugendlichen nicht entziehen können. Beiden Erwartungen zugleich können sie nur gerecht werden, wenn es ihnen gelingt, das vom Grundsatz her Inkompatible (Manpower-Requirement vs. Social-Demand-Ansatz) als miteinander vereinbar erscheinen zu lassen (Hargrave und Van de Ven 2009, 127 ff.).

Die Begleitfolgen eines solchen «Lösungsversuchs» des «Sowohl-als-Auch» für die Reformierbarkeit des Ausbildungszugangs wollen wir aus einer organisationswissenschaftlichen Perspektive herausarbeiten (Kapitel 3). Dabei konzentrieren wir uns auf Ansätze, bei denen Organisationen nicht nur als abhängige Variablen der an sie gerichteten gesellschaftlichen Erwartungen wahrgenommen werden, sondern zugleich als Akteure, die den Einklang mit ihrer institutionellen Umwelt durch Eingriffe in ihr institutionelles Umfeld zu erreichen versuchen (Eisenhardt 1989; Lawrence et al. 2009). Auf diese Weise lassen sich Persistenz und Wandel von Institutionen unter Bezugnahme auf organisationales Handeln erklären.

Unsere These ist, dass die Wirtschaftsverbände als Folge des mächtigen gesellschaftlichen Erwartungsdrucks nicht umhin können, die Parole «Ausbildung für alle!» offiziell auch zur Maxime ihres Handelns zu machen. Da sie jedoch gleichzeitig daran interessiert sind, die betriebliche Entscheidungsautonomie und den Selbstverwaltungsanspruch der Wirtschaft zu bewahren, müssen sie ihre institutionelle Umwelt so beeinflussen, dass an einer weitgehend ausreichenden Versorgung der Jugendlichen mit beruflicher Ausbildung kein grösserer offizieller Zweifel aufkommt. Sind sie damit erfolgreich, bleibt die faktische Unterversorgung weitgehend latent. In Deutschland hätten damit allenfalls Vorschläge zur Verbesserung des Ausbildungszugangs Realisierungschancen, die an Qualifikationsdefiziten der Jugendlichen ansetzen – im Gegensatz zu Reformen, die auf breite Eingangstore in die Berufsausbildung zielen.

Wir wollen unsere These auf zwei Wegen überprüfen. Der eine besteht in einem Rückblick auf die vergangenen Jahrzehnte, geleitet von der Frage, warum der institutionelle Widerspruch unbeschadet überstehen konnte (Kapitel 4). Dabei interessieren uns insbesondere kritische Phasen, in denen die bestehenden Institutionen durch gesellschaftliche Entwicklungen herausgefordert wurden. Der andere Weg besteht in einer Befragung von rund 500 Berufsbildungsexperten. Sie gibt Aufschluss, welche Macht Fachleute den Wirtschaftsverbänden bei der Durchsetzung bzw. Verhinderung von Reformen unterstellen und welchen Reformen sie vor diesem Hintergrund welche Realisierungschancen einräumen (Kapitel 5).

2 Institutionen des Zugangs in duale Berufsausbildung

Die nichtakademische Berufsausbildung ist in Deutschland der wichtigste Ausbildungsweg, da rund 66% der Schulabgänger die allgemeinbildende Schule ohne Studienberechtigung beenden. Innerhalb des nichtakademischen Zweigs herrscht

ein dualisiertes Ausbildungssystem vor. Wirtschaftsbetriebe und Verwaltungen führen den praktischen Ausbildungsteil durch, welcher durch öffentlich organisierten Berufsschulunterricht ergänzt wird. Die Rechtskompetenz für den betrieblichen Teil liegt beim Bund. Er ordnete das System mit dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) von 1969 erstmalig umfassend und räumte den Wirtschaftsverbänden und den Gewerkschaften im Rahmen eines korporatistischen Steuerungsverbunds Mitwirkungsrechte ein (Raddatz 2000, 197; Baethge 2006, 435).

Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren sollen möglichst einvernehmlich erfolgen (Konsensprinzip; Bund-Länder-Kommission 1998, 27 f.). Mit dem Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsausbildung (BIBB) besitzt der korporatistische Verbund auf der Makroebene ein eigenes parlamentarisches Organ (Baethge 2006, 439). Ihm steht das Recht zu, die Bundesregierung in Fragen der Berufsbildungspolitik zu beraten. Auf der Meso- und Mikroebene hat der Staat seine Aufgaben umfassend delegiert; die Verantwortung zur Durchführung des praktischen Teils der Ausbildung wurde den Betrieben übertragen, die Kontrolle der Ausbildungsbetriebe den Kammern als Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft (*Subsidiaritätsprinzip*).

2.1 Marktinklusion als konstituierendes Merkmal

Wie in der Schweiz und Österreich herrscht in Deutschland ein «erwerbsarbeitszentriertes Übergangsregime» von der allgemeinbildenden Schule in die nichtakademische Berufsausbildung vor (Stolz und Gonon 2008, 306). Es verbindet sich mit einem *marktförmigen* Inklusionsmechanismus (Esser 2000a, 235 ff.) und unterscheidet sich damit grundlegend vom Zugang in akademische Berufsausbildung. Betriebe entscheiden autonom darüber, ob sie sich an Berufsausbildung beteiligen und nach welchen Kriterien sie ihre Auszubildenden auswählen. Die Berufsschulen, massgeblich verantwortlich für den fachtheoretischen Teil der Ausbildung, haben keinerlei Mitspracherecht. Betriebe sind berechtigt, selbst Bewerber ohne Schulabschluss als Auszubildende einzustellen (vgl. Lakies und Nehls 2007).

Jugendlichen bietet diese Zugangsordnung den Vorteil, dass sie ungeachtet schulischer Vorbildung *formal* in *allen* Berufen ausgebildet werden dürfen. *Faktisch* kann die Eintrittsschwelle aber sehr hoch sein. Im Wettbewerb mit anderen Jugendlichen müssen sie die Unternehmen überzeugen, dass sie in die betrieblichen Welten hineinpassen (Imdorf 2012). Doch können sie vorab oft nicht überblicken, welche Zugangsregeln in welchem Betrieb bei welcher Marktlage aktuell gelten und ob sich eine Bewerbung lohnt – was zu hohen Informationskosten in Form vieler erfolgloser Anlaufversuche führen kann (Friedrich 2009, 68 ff.).

2.2 Gesellschaftliche Erwartungen: Berufsausbildung für alle!

Der marktförmige Inklusionsmechanismus birgt zudem stets das Risiko, einen Teil der Bildungsnachfrage der Jugendlichen zu ignorieren (Busemeyer 2009, 96), da

Betriebe ihr Ausbildungsinteresse vor allem am eigenen personalwirtschaftlichen Bedarf ausrichten. Dieser korreliert nicht zwangsläufig mit der Schulabgängerzahl (Trotsch und Walden 2010, 119 f.). Gleichwohl existiert die gesellschaftliche Erwartung, es habe stets eine ausreichende Zahl an Ausbildungsplätzen bereitzustehen. Die Rechtmässigkeit dieses Anspruchs wurde am 10.12.1980 in einem Bundesverfassungsurteil bestätigt:

Die praktische Berufsausbildung war also nie in einem engeren Sinne der staatlichen Sphäre überantwortet. Bestrebungen, sie «staatsnäher» zu organisieren, sind von den Arbeitgebern, die sich immer zu der geschichtlich gewachsenen Aufgabenteilung zwischen staatlicher und privater Verantwortung im Berufsausbildungswesen bekannt haben, stets abgelehnt worden. Wenn der Staat in Anerkennung dieser Aufgabenteilung den Arbeitgebern die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überläßt, so muß er erwarten, daß die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfüllt, daß grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Das gilt auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der übernommenen Aufgabe nicht mehr ausreichen sollte.

Damit stehen die Institutionen des marktförmigen Zugangs in duale Berufsausbildung unter einem gesellschaftlichen, verfassungsrechtlich legitimierten Erfolgsdruck (Kath 1999, 102 f.). Sie müssen jedem ausbildungswilligen Jugendlichen eine Ausbildungsmöglichkeit eröffnen. Sollte die Ausbildungsmarktentwicklung auf substanzielle Lehrstellendefizite hindeuten, darf der Staat in die betriebliche Entscheidungsautonomie eingreifen und per Gesetz eine Zwangsabgabe zur Überwindung der Versorgungslücke bei nicht oder unzureichend ausbildenden Betrieben einfördern (Lakies und Nehls 2007, 24 f.).

3 Widersprüchliche Erwartungen und organisationale Lösungsversuche: Annahmen aus organisationswissenschaftlicher Perspektive

Der institutionelle Widerspruch (Marktinklusion, aber mit verbindlichem Inklusionsziel) stellt für die Wirtschaftsverbände ein Dilemma dar. Als Interessenvertreter der Betriebe sehen sie sich verpflichtet, Eingriffe in die unternehmerische Entscheidungsautonomie abzuwehren, den Selbstverwaltungsanspruch der Wirtschaft zu wahren und in der Öffentlichkeit für die Legitimität dieser beiden Ziele zu werben. Mit der Forderung, jeder interessierte Jugendliche habe ein Anrecht auf ein betriebliches Ausbildungsangebot, sehen sie sich jedoch einer gesellschaftlichen Erwartung ausgesetzt, die diesen Zielen entgegentläuft. Wie die Wirtschaftsverbände auf diesen

Interessenkonflikt reagieren könnten, ist eine Fragestellung, die in verallgemeinerter Form in den Organisationswissenschaften der vergangenen Jahrzehnte zunehmend Aufmerksamkeit erfahren hat. Wir wollen hier auf zwei theoretische Ansätze zurückgreifen, aus denen sich spezifische, gleichwohl sich gegenseitig ergänzende Annahmen zu den organisationalen Reaktionsformen ableiten lassen: die Agency-Theorie und den Neo-Institutionalismus.

3.1 Agency-Theorie

Aus institutionenökonomischer Perspektive handelt es sich bei der im Bundesverfassungsgerichtsurteil skizzierten Beziehung zwischen Staat und Arbeitgebern um eine Prinzipal-Agenten-Beziehung (Eisenhardt 1989; Ebers und Gotsch 2006). Dabei hat der Staat als *Prinzipal* den praktischen Teil der Berufsausbildung an die Wirtschaft als *Agenten* delegiert und sie hierfür mit weitgehenden Gestaltungsrechten bei der Durchführung belohnt (Bund-Länder-Kommission 1998). Als Gegenleistung verlangt er eine Vollversorgung aller Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen auch über den betrieblichen Bedarf hinaus.

Die Kernthese der Agency-Theorie lautet nun, dass sich der Agent ungeachtet der eingegangenen Verpflichtung weniger an einer optimalen Auftrags Erfüllung im Sinne des Prinzipals als am eigenen Nutzenkalkül orientiert: „Agency theory reminds us that much of organizational life, whether we like it or not, is based on self-interest“ (Eisenhardt 1989, 64). Dementsprechend sucht der Agent opportunistisch nach Gelegenheiten, den Auftrag unter Wahrung der eigenen Interessen abzuwickeln. Dabei scheut er auch vor einer beschönigenden Darstellung von Leistungen nicht zurück (Ebers und Gotsch 2006, 261). Chancen hierfür resultieren u. a. aus *Informationsasymmetrien*. So könnten die Betriebe z. B. ihr Wissen darüber, wie viele Ausbildungsinteressenten sich bei ihnen erfolglos bewarben, für sich behalten. Suboptimale, nicht vertragsgemässe Versorgungslagen blieben damit verborgen. Der Staat kann solche Versuche jedoch durch Informationssysteme eindämmen (Eisenhardt 1989, 58 ff.). In Deutschland greift er zur Kontrolle des Versorgungsgrades der Jugendlichen mit Lehrstellen auf die Ausbildungsmarktstatistik der öffentlichen Arbeitsverwaltung zurück. Diese ermöglicht Rückschlüsse auf die Zahl erfolgloser Lehrstellenbewerber (Bundesagentur für Arbeit 2011).

Nach der Agency-Theorie bemühen sich Agenten im Zuge der Auftragsabwicklung stets um eine «eigeninteressierte Vertragsauslegung» (Ebers und Gotsch 2006, 261) und suchen – unter Wahrung des Anscheins der Legitimität – nach Interpretationsspielräumen bzw. Argumenten, die eine solche Auslegung stützen. Da sich Betriebe ökonomisch behaupten müssen, könnten die Wirtschaftsverbände z. B. auf die Abhängigkeit betrieblicher Ausbildungsressourcen von Konjunkturzyklen und vom Beschäftigungsbedarf verweisen und hierüber ein unzureichendes Lehrstellenangebot zu rechtfertigen versuchen (Troltsch und Walden 2010). Gerade ein solches Argument wurde vom Bundesverfassungsgericht jedoch explizit *tabuisiert*.

Denn das oberste Gericht forderte eine Vollversorgung «auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte nicht mehr ausreichen sollte» (Kapitel 2.2). Wie Organisationen auf solche *im Kern nicht mehr diskutablen* Erwartungen reagieren, was «als normativ richtiges, gesellschaftlich angemessenes und rationales Handeln von Organisationen gilt» (Koch 2009, 113), stellt die Ausgangsfrage der *neo-institutionalistischen Organisationstheorie* dar.

3.2 Neo-institutionalistische Organisationstheorie

Auch wenn es sich beim Neo-Institutionalismus eher um ein Forschungsprogramm als um eine einheitliche Theorie handelt, eint doch alle Ansätze, das Verhalten von Organisationen in Abhängigkeit ihrer institutionellen Umwelt zu untersuchen. Diese konstituiert sich nach Scott (2001, 51 ff.) aus Gesetzen, Regelungen und Verträgen (*regulative* Institutionen), Normen und Werten (*normative* Institutionen), aber auch kulturellen Standards und Interpretationsschemata als allgemein geteilten Vorstellungen über soziale Gegebenheiten (*kognitive* Institutionen). Der Neo-Institutionalismus vertritt die These, dass Organisationen den Einklang mit ihrer institutionellen Umwelt benötigen und die daraus resultierende Legitimität für ihre Existenzsicherung unabdingbar ist (Scott 2001, 58 ff.). Allerdings fallen die Antworten, *wie* dies Organisationen gelingt, in Abhängigkeit eines divergierenden Institutionenverständnisses unterschiedlich aus.

Für Zucker (1977, 741), die neben Meyer und Rowan (1977) sowie DiMaggio und Powell (1983) zu den Begründern des Neo-Institutionalismus zählt, zeichnen sich nur jene Vorgaben durch einen hohen Institutionalisierungsgrad aus, die *allen* so selbstverständlich erscheinen, dass sie keinerlei sozialer Kontrolle mehr bedürfen. Sie werden damit auch von Organisationen nicht mehr hinterfragt. Durchdrungen von solchen Institutionen agieren Organisationen als *Abbilder* der sie umgebenden institutionellen Umwelt. Dagegen subsumieren Meyer und Rowan (1977) auch jene Erwartungen unter den Institutionenbegriff, die von «gesellschaftlichen Anspruchsgruppen» (Walgenbach und Meyer 2008, 51) an Organisationen gestellt werden, von den Organisationen selbst aber nicht verinnerlicht sein müssen. Es reicht, dass die Organisationen wissen, dass «die anderen» diese Erwartungen hegen. Somit gewinnen *strategische* Aspekte des organisationalen Umgangs mit Institutionen an Bedeutung. Dabei fordern «Mythen», d. h. mächtige gesellschaftliche Erwartungen, denen man sich offiziell nicht mehr entziehen kann (Meyer und Rowan 1977; Koch 2009), Organisationen in besonderer Weise heraus. Oft suchen Organisationen die Lösung im Aufbau von *Legitimitätsfassaden* (Walgenbach und Meyer 2008, 53). So begnügen sie sich bisweilen damit, die an sie gestellten Erwartungen lediglich *formal* in den eigenen Zielkatalog zu integrieren (Meyer und Rowan 1977, 345).

Besonders schwierig sind Situationen, in denen *verschiedene* Anspruchsgruppen *widersprüchliche* Erwartungen hegen. Davon sind insbesondere Verbandsorganisationen betroffen. Während die eigenen Mitglieder eine effiziente Interessenpolitik

gegenüber der institutionellen Umwelt erwarten, zielen die Erwartungen aus der institutionellen Umwelt umgekehrt auf die Disziplinierung der eigenen Mitglieder. Hargrave und Van de Ven (2009, 127) vermuten, dass in Situationen, in denen “multiple legitimate and competing groups seek to exercise their rights and persue their interests, institutional actors are most likely to be successful in navigating contradictions by taking a both/and approach”. Demnach könnten die Vertreter der Wirtschaftsverbände nach «Lösungen» suchen, die dem Anschein nach sowohl dem Autonomieanspruch der Betriebe als auch dem Versorgungsanspruch der Jugendlichen gerecht werden.

Um hierbei erfolgreich zu sein, müssen Organisationen jedoch selbst *institutionelle Arbeit* leisten, die auf die Beeinflussung ihrer institutionellen Umwelt zielt (Lawrence et al. 2009, 8 f.; Berger und Luckmann 2010, 101 f.; Schmidt und Hasse 2010, 64). Ansatzpunkte hierzu eröffnen sich für sie sowohl auf der *kognitiven* als auch auf der *normativen und regulativen* Ebene ihrer institutionellen Umwelt (Edelman und Suchman 1997, 505; Scott 2001, 61; Lawrence et al. 2009, 15). So sind u. a. die Fragen zu klären, wie der Versorgungsanspruch in der Praxis zu *interpretieren* ist: Welche Eignung sollten Jugendliche bereits bei Ausbildungsbeginn mitbringen? Wie intensiv müssen sie sich bewerben, um ihr Ausbildungsinteresse unter Beweis zu stellen? Welche Jugendlichen sind also formal zu den Ausbildungsplatznachfragern zu zählen? Gelingt es den Wirtschaftsverbänden, den Kreis der offiziell zu versorgenden Personen möglichst klein zu halten, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Lehrlingsbedarf der Betriebe den Versorgungsanspruch der Jugendlichen deckt. Damit wird ein «Sowohl als auch» möglich.

Um ihre institutionelle Umwelt zu formen, stehen den Wirtschaftsverbänden im Wesentlichen folgende Wege offen: Zum einen können sie durch Lobbyistentätigkeit Gesetzgebungsverfahren und Ausführungsbestimmungen zu beeinflussen versuchen. Zum anderen können sie ihren Einfluss als Mitglied im korporatistischen Steuerungssystem der Berufsausbildung und der öffentlichen Arbeitsverwaltung geltend machen. Dort wird u. a. die Ausbildungsmarktstatistik geführt, die zur Bilanzierung des Versorgungsgrades genutzt wird (Bundesagentur für Arbeit 2010). Welche Wege im Einzelnen auch beschritten werden, stets geht es den Wirtschaftsverbänden wie auch anderen Organisationen darum, “to build their goals and procedures directly into society as institutional goals” (Meyer und Rowan 1977, 348). Das Ausmass ihres Erfolges ist dabei zugleich Ausdruck ihrer Machtfülle.

Zwar gerät der Neo-Institutionalismus mit seiner Modellierung von Organisationen als *institutionelle Unternehmer* (DiMaggio 1988, 14) in das Fahrwasser der Rational-Choice-Theorie und muss sich fragen, worin er sich hiervon noch unterscheidet (Senge 2011, 163). In unserem Zusammenhang ist dies jedoch nicht von Nachteil. Zum einen nähert der Neo-Institutionalismus sich damit der Agency-Theorie an. Zum anderen lässt sich über das Konzept der *institutionellen Arbeit* ein Modell gewinnen, das *Bestand und Wandel von Institutionen unter Bezugnahme auf*

organisationales Handeln zu erklären vermag. In dieses Modell lassen sich exogene Faktoren integrieren, auf die Organisationen reagieren müssen und die ihre institutionelle Arbeit beeinflussen. Gemeint sind gesellschaftliche Entwicklungen wie z. B. demografische Veränderungen und sich wandelnde Bildungsaspirationen der Bevölkerung, aber auch Wirtschaftszyklen. Sie können die Effizienz bestehender Institutionen beeinträchtigen, die Erwartungshaltung von Anspruchsgruppen verändern und einen institutionellen Erosionsprozess einleiten (Esser 2000b, 368 f.). Für Organisationen stellen solche Entwicklungen Herausforderungen dar, in denen Ziele und Strategien ihrer institutionellen Arbeit verstärkt hervortreten.

3.3 Schlussfolgerungen

Aus den beiden hier skizzierten theoretischen Ansätzen lassen sich folgende Schlüsse zu den Reaktionen der Wirtschaftsverbände ziehen: Nach der *Agency-Theorie* wird die Wirtschaft, auch wenn der Staat sie mit Ausbildungsaufgaben betraut und mit weitgehenden Gestaltungsrechten belohnt hat, ihre Eigeninteressen nicht aufgeben. Möglichkeiten für die Wirtschaft, ihre Interessen zu wahren, sieht sie vor allem im Ausnutzen von Informationsasymmetrien. Wie die *Agency-Theorie* verortet auch der *Neo-Institutionalismus* das Aktionsfeld der Verbände im Graubereich zwischen Schein und Sein. Er lässt erwarten, dass die Verbände in die Gestaltung ihrer institutionellen Umwelt eingreifen und Interpretationsschemata bzw. Legitimationstheorien zu verankern versuchen, die für die öffentliche Akzeptanz des erzielten Versorgungsgrades mit Ausbildungsplätzen nützlich sind. Darüber hinaus rechnet er damit, dass die Wirtschaftsverbände als «institutionelle Unternehmer» unmittelbar auf Gesetzesinitiativen Einfluss zu nehmen versuchen, welche die betriebliche Entscheidungsautonomie berühren.

Wir nehmen deshalb Folgendes an: Zur Wahrung ihrer Legitimität müssen die Wirtschaftsverbände den Vollversorgungsanspruch auch als eigenes Ziel deklarieren. Dennoch stellen sie ihr Interesse, die betriebliche Entscheidungsautonomie zu wahren, nicht hinten. Sie werden nach Möglichkeiten suchen, den vom Staat übertragenen Ausbildungsauftrag in ein Geflecht von Deutungsmustern und Institutionen einzubetten, durch den die Wahrscheinlichkeit für eine vom *statistischen Ergebnis* her erfolgreiche Auftragsabwicklung maximiert wird. Insbesondere in Zeiten eines defizitären Lehrstellenangebots sehen sie sich gefordert, die öffentliche Wahrnehmung des erreichten Versorgungsgrades offensiv zu beeinflussen und Gesetzesinitiativen zur Einführung einer Umlagefinanzierung entgegenzuwirken.

Sind die Wirtschaftsverbände mit ihrer Strategie erfolgreich, wäre dies ein Indiz für ihre herausragende Machtposition innerhalb des korporatistischen Steuerungsverbandes des Berufsbildungssystems. Daraus leiten wir die Annahme ab, dass Reformvorschlägen zugunsten eines breiteren Zugangs in die Berufsausbildung, welche die Entscheidungsautonomie der Betriebe beschneiden und den Interessen der Wirtschaftsverbände entgegenlaufen, nur wenige Chancen eingeräumt werden.

Wir wollen unsere Annahmen auf zwei Wegen überprüfen. Der eine besteht aus einem Rückblick auf die vergangenen Jahrzehnte, geleitet von der Frage, warum die Institutionen des Ausbildungszugangs selbst fundamentale Lehrstellenkrisen unbeschadet überstanden und Reformbestrebungen zugunsten einer effizienteren Inklusion ausbildungsinteressierter Jugendlicher scheiterten (Kapitel 4). Dabei stellen wir jene gesellschaftlichen Entwicklungsphasen in den Vordergrund, die seit der gesetzlichen Ordnung der Berufsausbildung 1969 die Institutionen in besonderer Weise herausforderten. Wir konzentrieren uns auf den Einfluss, den die Wirtschaftsverbände auf die Institutionen des Ausbildungszugangs ausübten. Staatliche Akteure, Gewerkschaften und politische Parteien sind überall dort einzubeziehen, wo ihr Handeln für die (Re-)Aktionen der Wirtschaftsverbände von Relevanz war.

Der andere Weg besteht aus einer Befragung von rd. 500 Berufsbildungsfachleuten (Kapitel 5). Uns interessiert, welchen Einfluss Experten den Wirtschaftsverbänden bei der Implementierung von Reformen unterstellen und welche Schlüsse sie hieraus für die Realisierungschancen verschiedener Reformvorschläge ziehen. Reformen definieren wir als gezielt herbeigeführten institutionellen Wandel, hier also als intendierte Änderung jener Gesetze und Bestimmungen, über die der Zugang in Berufsausbildung regelhaft gestaltet wird (Esser 2000b, 369).

4 Überlebensgeschichte eines institutionellen Widerspruchs

Der vorliegende Abschnitt stützt sich methodisch auf eine Inhaltsanalyse von Materialien und Verlautbarungen der am Steuerungsverbund beteiligten Akteure (hier insbesondere auf die seit 1977 jährlich erscheinenden Berufsbildungsberichte und die darin enthaltenen Stellungnahmen der korporativen Akteure), auf Analysen von Bildungsstatistiken sowie auf Einschätzungen wissenschaftlicher Veröffentlichungen, die vor dem Hintergrund der statistischen Analysen zum Teil kritisch reflektiert werden.

4.1 Ausbildung für alle: «Jeder erhält ein Ausbildungsangebot»

Mit dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) von 1969 wurden die betriebliche Berufsbildung und ihr korporatistisches Steuerungsmodell umfassend geordnet. Die erste Hälfte der 1970-er Jahre war jedoch von einer erheblichen Verschlechterung der Ausbildungsmarktlage gekennzeichnet. Die Zahl der Ausbildungsplätze schrumpfte, während die Schulabgängerzahl demografisch bedingt um über 100 000 zunahm. Parallel hierzu stieg die Arbeitslosigkeit stark an – von 0.15 Mio. (Quote: 0.7%) im Jahr 1970 auf 1.07 Mio. (4.7%) im Jahr 1975. War es Schulabgängern bis dato möglich gewesen, auch ohne Berufsausbildung in den Arbeitsmarkt einzumünden, so wurde dies zunehmend schwieriger. Experten verwiesen erstmals auf einen dauerhaften Rückgang des Arbeitsmarktsegments für Ungelernte (Bund-Länder-Kommission

1998, 42). Damit änderte sich die gesellschaftliche Erwartungshaltung: Möglichst jeder Jugendliche sollte nun eine Berufsausbildung absolvieren. Dies korrespondierte mit der Politik der Bildungsexpansion, die seit den 1960er-Jahren auf eine allgemeine Anhebung des Qualifikationsniveaus der Bevölkerung und insbesondere auf eine stärkere Bildungsbeteiligung bildungsferner Gruppen drang (Hradil 2001, 151). Zusammengenommen stellten beide Erwartungen eine wirkungsmächtige gesellschaftliche Vorstellung von «Bildung und Qualifizierung für alle» dar.

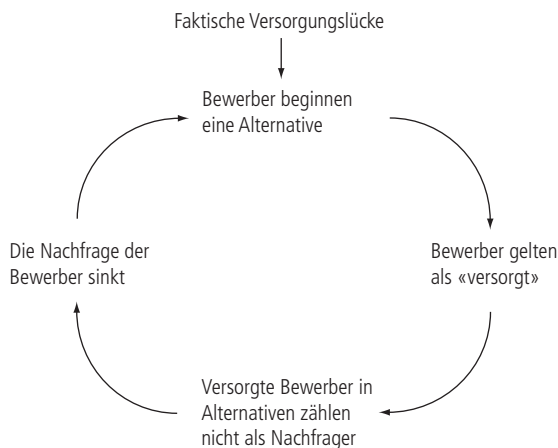
Auf Initiative der sozial-liberalen Koalition trat 1976 das Ausbildungsplatzförderungsgesetz in Kraft. Es kann als Instrument gedeutet werden, die Vorrangstellung der staatsbürgerlichen Verantwortung gegenüber den Prinzipien des Marktes auf dem Lehrstellenmarkt zu institutionalisieren: Explizites Ziel war, *nicht* den Bedarf der Wirtschaft (*“manpower requirement approach”*), sondern die Ausbildungsplatznachfrage der Jugendlichen (*“social demand approach”*) zum Massstab des Bildungsangebots zu machen (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1977, 3). Das Gesetz sah deshalb eine betriebliche Umlage zugunsten ausbildender Betriebe und der Finanzierung zusätzlicher Ausbildungsplätze vor, sofern das Angebot die Nachfrage nicht um mindestens 12.5% übertraf *und* die Regierung keine Aussicht auf kurzfristige Besserung feststellte (doppelte Konditionalität; vgl. Busemeyer 2009, 90 ff.). Die Quote – ein politischer Kompromiss zwischen SPD (20%) und FDP (5%) – sollte ein auswahlfähiges Angebot sicherstellen. Der Auslösemechanismus setzte eine kontinuierliche Beobachtung des Ausbildungsmarktes voraus und begründete die jährliche Berufsbildungsberichterstattung (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1977, 8 f.).

4.2 «Doch nicht jeder will ...»

Zwar war es der Wirtschaft nicht gelungen, das Ausbildungsplatzförderungsgesetz zu verhindern. Doch hatten ihr Widerstand und derjenige der parlamentarischen Opposition (Raddatz 2000, 248 ff.; Busemeyer 2009, 84) Spuren hinterlassen. So blieb das Gesetz deutlich hinter früheren Entwürfen einer Expertenkommission zurück. Diese hatte eine einzelbetriebliche Finanzierung abgelehnt und eine dauerhafte Fondslösung vorgeschlagen (Raddatz 2000, 237). Vor allem aber führten die im Gesetz verankerte Marktbilanzierungsformel und der späte Bilanzierungstichtag (30. September) zu einer äusserst restriktiven Berechnung des *Nachfragevolumens* (Brandes 1984, 69 ff.): Denn erfolglose Lehrstellenbewerber, die ihre Suche bereits vor dem Stichtag (an dem das neue Ausbildungsjahr bereits seit mehreren Wochen läuft) aufgegeben haben, wurden und werden bis heute nicht zu den «Ausbildungsplatznachfragern» gerechnet. Dieselbe Regelung gilt für jene Bewerber, die sich zum Stichtag in Zwischenlösungen wie z. B. berufsvorbereitenden Massnahmen, Praktika oder Aushilfsjobs befinden. Auch sie gelten als «versorgte Ausbildungsstellenbewerber», aber *nicht* als «Ausbildungsplatznachfrager» (Eberhard und Ulrich 2010).

Der verwirrende Berechnungsmodus ermöglicht, dass sich eine faktische Versorgungslücke von den Wirtschaftsorganisationen unmittelbar in eine Legitimationstheorie überführen lässt, die den Mangel an Ausbildungsplätzen verschleierte (Abbildung 1). Denn erfolglose Bewerber in Alternativen sind «versorgt». Damit sind sie *statistisch* keine Nachfrager mehr. Dies wiederum suggeriert eine *strukturelle Veränderung der Bildungsnachfrage*: Die Nachfrage nach dualer Ausbildung ist scheinbar gesunken; das Bildungs*interesse* der Jugendlichen hätte sich demnach geändert. Dies «erklärt» wiederum, warum sich Bewerber in Alternativen befinden – scheinbar haben sie sich dazu «selbst entschieden» und dürfen insofern als «versorgt» gelten.

Abbildung 1 Überführung einer faktischen Versorgungslücke in den Legitimationszirkel einer sinkenden Ausbildungsplatznachfrage

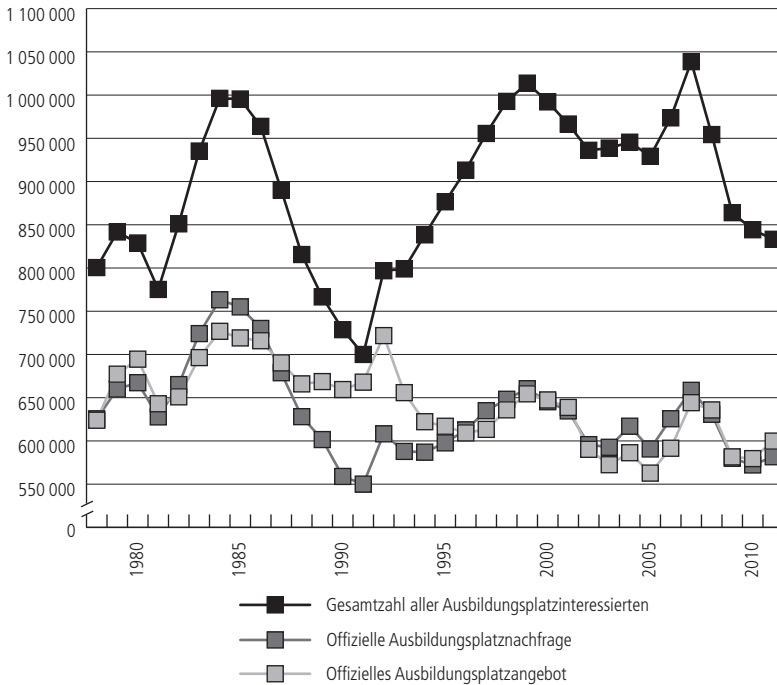


Das restriktive Bilanzierungsverfahren hatte einerseits zur Folge, dass das *offiziell ermittelte* «Ausbildungsplatzangebot» die «Ausbildungsplatznachfrage» bislang in jedem Jahr *rechnerisch* zu mindestens 95% abdeckte. Dies war selbst in jenen Zeiten der Fall, in der die tatsächliche Zahl aller institutionell erfassbaren ausbildungsinteressierten Jugendlichen² weit über dem Ausbildungsplatzangebot lag (vgl. Abbildung 2).

Andererseits bewirkte die Bilanzierungsformel, dass sich der Umfang des Ausbildungsplatzangebots *rechnerisch* in engem Kontakt mit dem Umfang der offiziellen

2 Jugendliche, die einen Ausbildungsvertrag unterschrieben oder zumindest von der Arbeitsverwaltung als Bewerber registriert waren, welche die Voraussetzungen zur Aufnahme einer Berufsausbildung erfüllen (Dionisius et al. 2012, 49 ff.).

Abbildung 2 Quantitative Entwicklung auf dem Ausbildungsmarkt in Deutschland von 1978 bis 2011 (1978–1991 nur Westdeutschland)



Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis von Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit und des Bundesinstituts für Berufsbildung.

Ausbildungsplatznachfrage entwickelte, obwohl das Angebot mit der tatsächlichen Zahl aller ausbildungsinteressierten Jugendlichen nicht bzw. sogar leicht negativ korrelierte (Tabelle 1). Damit festigte sich in der Öffentlichkeit der Eindruck, das Angebot sei in der Lage, flexibel auf die Veränderungen der Nachfrage zu reagieren (Busemeyer 2009, 19).

Den Erwartungen an die Arbeitgeber, sich mit ihrem Ausbildungsplatzangebot an die Bildungsnachfrage der Jugendlichen anzupassen, war somit nach der *offiziellen Bilanz* weitgehend Genüge getan; die Wirtschaftsverbände, welche die bestehenden Institutionen des marktbasierten Ausbildungszugangs stets verteidigten, konnten ihren Standpunkt unter Rückgriff auf die offizielle Ausbildungsmarktbilanz legitimieren. In ihren Jahresbilanzen skizzierten sie die Ausbildungsmarktlage regelmässig auf eine Weise, die eine ausreichende Versorgung mit betrieblichen

Tabelle 1 Korrelation des Ausbildungsplatzangebots 1978–2011 mit der offiziell erfassten Ausbildungsplatznachfrage und den institutionell erfassten ausbildungsinteressierten Personen

	Offizielles Ausbildungsplatzangebot
Offizielle Ausbildungsplatznachfrage	0.661***
Ausbildungsinteressierte Personen insgesamt	–0.073

n = 34, *** $p \leq 0.001$.

Quellen: Bundesinstitut für Berufsbildung; Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

Lehrstellen als weitgehend gesichert erscheinen liess (vgl. die Stellungnahmen in den Berufsbildungsberichten).

Da diese Form der Ausbildungsmarktbilanzierung auch die offizielle war, erhielt sie den Charakter eines systemstabilisierenden Ritus (Baethge 2006, 447): Der Staat als Prinzipal beauftragt die Wirtschaft, für ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot zu sorgen, und Ende des Jahres bestätigt sich, dass die Wirtschaft diesen Auftrag ordnungsgemäss ausführte. Dieses Ritual, ermöglicht durch eine institutionell verankerte Informationsasymmetrie, liess sich selbst von den regelmässigen Einsprüchen der Gewerkschaften nicht stören. Auch Vorschläge aus der Forschung, die Nachfrageberechnung der Berufsbildungsberichterstattung zu reformieren (Brandes 1984, 69 ff.; Ulrich 2006), wurden von den Wirtschaftsverbänden noch bis vor kurzem abgelehnt (Beauftragte der Arbeitgeber 2010, 56). Würde die Unterversorgung sichtbar, so Bosch (2008, 242), entstünde «hoher Handlungsdruck, den die Unternehmerverbände aus Angst vor einer Umlage gerne aus der Statistik herausnehmen wollen».

Ungeachtet der restriktiven Nachfrageberechnung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes wurde die Zielvorgabe (Angebots-Nachfrage-Relation $\geq 112.5\%$) in den ersten Jahren nach der Gesetzeseinführung nie erreicht. Statistisch nahe an der Zielvorgabe liegende Werte, eine gute Wirtschaftskonjunktur und ein Zuwachs des Ausbildungsangebots in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre legitimierten gleichwohl alljährlich den Schluss der staatlichen Akteure, es stehe eine erhebliche Verbesserung der Lage in Aussicht. Dies verhinderte die Einführung einer Umlage (Schmidt 2005, 19). Zwischenzeitlich hatte das Bundesland Bayern vor dem Verfassungsgericht gegen das Gesetz geklagt, und 1980 wurde das Ausbildungsplatzförderungsgesetz – unbeschadet der Tatsache, dass das Gericht eine Umlage als zulässig einstufte – wegen eines Formfehlers aufgehoben. An seine Stelle trat das Berufsbildungsförderungsgesetz, das keine Bestimmungen mehr zur Einführung einer Umlagefinanzierung enthielt (Raddatz 2000, 287 ff.). In der Regierungszeit der konservativ-liberalen Koalition (1982–1998) blieben neue Gesetzesinitiativen

der Regierungsparteien zugunsten einer Umlagefinanzierung aus; Gesetzesentwürfe aus der Opposition fanden keine Mehrheit (Busemeyer 2009).

Nach Baethge (2006, 445) führte der in den 1980er-Jahren vorherrschende «korporative Pragmatismus jenseits von ordnungspolitischen Debatten» dennoch zu beachtlichen Erfolgen. Die starke Ausweitung des Ausbildungsplatzangebots bis Mitte der 1980er-Jahre (Abbildung 2) sei als flexible Reaktion auf die zwischenzeitlich stark steigenden Schulabgängerzahlen einzustufen. 1984 wurden so viele Lehrstellen angeboten wie später selbst im vereinigten Deutschland nicht mehr. Die zahlreichen Vereinbarungen auf betrieblicher, tariflicher und Verbandsebene zur Steigerung des Ausbildungsplatzangebots wertet Baethge (2006, 446) als «historisch beispiellosen korporatistischen Kraftakt von Politik, Verbänden, Betriebsräten und Unternehmen» bzw. als «gelungenes Beispiel korporatistischer Mehr-Ebenen-Politik». Allerdings wurde die Angebotssteigerung auch durch den Konjunkturaufschwung befördert (Schmidt 2005, 19). Zudem war die Versorgungslage – gemessen an der Gesamtzahl ausbildungsinteressierter Jugendlicher – selbst auf dem Höhepunkt der Angebotsentwicklung 1984 *schlechter* als in jedem der vorausgegangenen Jahre.

Darüber hinaus kam es nach Baethge (2006, 451) in den 1990er-Jahren zu einer Schwächung des Korporatismus. Unter den Betrieben herrschte der Trend vor, Ausbildung verstärkt unter Kostengesichtspunkten zu betrachten und den späteren innerbetrieblichen Abnehmern im Rahmen des internen Kostenmanagements in Rechnung zu stellen. Der Bedeutungsverlust des industriellen Sektors, in dem die Gewerkschaften stark verankert sind, schwächte den Korporatismus zusätzlich. Die verhaltene Konjunktur und die Beschäftigungskrise beschleunigten den Ausbildungsplatzabbau, der sich gegenläufig zum bis 2005 steigenden Versorgungsbedarf entwickelte (Abbildung 2).

2005 wurden 164 000 Lehrstellen weniger als 1992 angeboten, die Schulabgängerzahl lag jedoch um 179 500 höher. Die wachsende Zahl ausbildungsinteressierter Jugendlicher ohne Lehrstelle erhöhte den Druck auf Wirtschaftsverbände und staatliche Akteure erheblich; selbst bei restriktiver Berechnung stieg die offizielle Zahl «unversorgter Bewerber» so stark an (1992: 13 000, 2005: 40 500), dass der Verweis auf die *statistisch* sinkende Ausbildungsplatznachfrage (1992: 608 200; 2005: 590 700) alleine nicht mehr genügte, um öffentliche Zweifel an der Effizienz der bestehenden Institutionen auszuräumen.

4.3 «... und nicht jeder kann»

Dennoch wurde der betriebliche Ausbildungsplatzmangel nur in Ostdeutschland in grösserem Masse durch staatlich finanzierte, vollqualifizierende ausserbetriebliche Lehrstellen für «marktbenachteiligte Jugendliche» kompensiert (Icking 2011, 87; Pötter et al. 2012). Das betriebliche Defizit wurde hier als «natürliche» Folge des noch nicht abgeschlossenen Transformationsprozesses nach der Wende entschuldigt; das eingeschränkte Ausbildungsangebot liess sich somit legitimieren (Troltsch et al.

2009, 3 f.). Ein umfangreiches ausserbetriebliches Kompensationsprogramm für Marktbenachteiligte in Westdeutschland hätte dagegen eine betriebliche Lehrstellenlücke offenbart, die durch historische Besonderheiten nicht zu rechtfertigen gewesen wäre. Die wachsende Zahl erfolgloser Bewerber wurde vielmehr mit nachlassender Ausbildungsreife legitimiert (Eberhard und Ulrich 2010, 138 ff.). Damit lenkten die Wirtschaftsverbände den bildungspolitischen Handlungsdruck von den Betrieben weg auf die Jugendlichen. Ihre Strategie, mit dem «sozialen Problem» unreifer Jugendlicher (Groenemeyer 2010; Hasse und Schmidt 2010) die Deutungshoheit in Politik und Öffentlichkeit zurückzugewinnen, war erfolgreich.

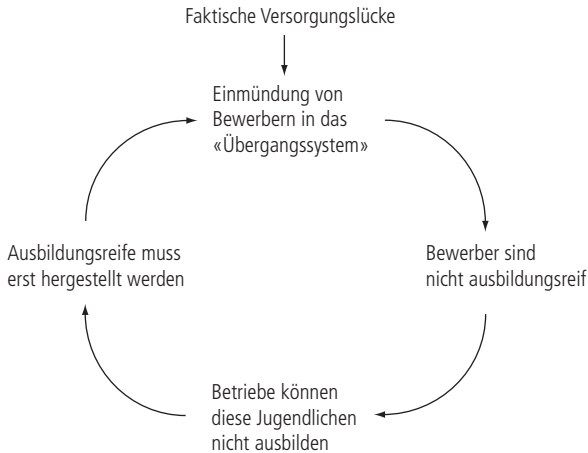
Die Gründe hierfür sind vielfältig. Nach Großkopf (2012) korrespondiert die Kritik der Wirtschaftsverbände an der nachwachsenden Generation mit dem schon in der Antike zu beobachtenden Klischee einer degenerierenden Jugend (Eberhard 2006). Die schlechten Leistungsergebnisse deutscher Schüler in der PISA-Studie schienen dieser Kritik Recht zu geben. Darüber hinaus liess der Modernisierungsschub der Ausbildungsordnungen steigende Anforderungen an die Auszubildenden vermuten (Baethge 2006, 464). Gegenargumente, wonach die Ausbildungsreifedebatte bereits in früheren Dekaden geführt worden war (Radatz 2000, 182; Großkopf 2012, 5) und aktuell zahlreiche Lehrstellenbewerber trotz offiziell attestierter Eignung erfolglos blieben (Bosch 2008, 243), fanden im öffentlichen Diskurs wenig Gehör.

Mit dem Argument fehlender Reife und der in der Gesellschaft akzeptierten Vorstellung, in den Welten der Betriebe herrschten Zwänge vor, die die Aufnahme unreifer Jugendlicher unmöglich mache (Eberhard 2006; Imdorf 2012), liess sich der starke Aufwuchs des lediglich teilqualifizierenden, ausbildungsvorbereitenden «Übergangssystems» rechtfertigen (2005 rund 300 000 Anfänger mehr als 1992): Da den Betrieben solche Jugendlichen nicht zuzumuten waren, mussten im «Übergangssystem» erst die nötigen Ausbildungsvoraussetzungen hergestellt werden (Abbildung 3). Dass der anschliessende Wechsel aus dem «Übergangssystem» in die Berufsausbildung dennoch oft nicht klappte, wurde weniger der geringen Aufnahmefähigkeit des dualen Systems als der mangelnden pädagogischen Effizienz des «Übergangssystems» angelastet.

Das «Übergangssystem» stützte somit in dreifacher Hinsicht das institutionelle Gefüge des marktbasierten Zugangs in duale Berufsausbildung: Es begünstigte erstens eine ausgeglichene Ausbildungsmarktbilanz, da es Nachfrage vom Markt nahm (Bosch 2008, 243), es lieferte zweitens eine Erklärung für die sinkende Beteiligung der Jugendlichen an betrieblicher Berufsausbildung («fehlende Ausbildungsreife») und es lenkte drittens den kritischen Diskurs auf sich selbst («Labyrinth Übergangssystem», Münk et al. 2010).

Letztlich trugen die Legitimationszwänge der Wirtschaft dazu bei, dass der kompensatorische Ausbau ausserbetrieblicher Ausbildungsplätze stark vernachlässigt wurde. Allerdings waren die staatlichen Akteure auch unsicher, ob sich

Abbildung 3 Überführung einer faktischen Versorgungslücke in den Legitimationszirkel einer sinkenden Ausbildungsreife



die Ausweitung ausserbetrieblicher Ausbildung nicht negativ auf das betriebliche Ausbildungsengagement auswirken könnte. Hierauf deuteten Erfahrungen aus dem «Sofortprogramm» hin, das die rot-grüne Koalition nach ihrem Regierungsantritt Ende 1998 implementierte, um über Ad-hoc-Massnahmen rasch zu einer Marktentspannung zu gelangen (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2000, 3). Aus diesem Grund, aber auch aus ordnungspolitischen Grundsatzabwägungen blieb die Einführung einer betrieblichen Umlagefinanzierung auf der bildungspolitischen Agenda dieser Koalition.

Auf dem Höhepunkt der Lehrstellenkrise 2004 brachte die rot-grüne Regierung erneut einen – allerdings stark entschärften – Gesetzentwurf zur Umlagefinanzierung ein. Es war der letzte zaghafte Versuch, dem Ausbildungsbedarf der Jugendlichen Vorrang vor dem Fachkräftebedarf der Wirtschaft und dem Kalkül des Marktes zu verschaffen. Vorgesehen war nur noch, die Zahl der zum Bilanzierungsstichtag *noch offenen* Berufsausbildungsstellen solle um mindestens 15% höher liegen als die Zahl *«unversorgter»* Bewerber. Damit hätte 2004 bereits eine Angebots-Nachfrage-Relation von lediglich 100.1% (statt wie früher vorgesehen 112.5%) ausgereicht, um die Umlage zu verhindern. Die Gesetzesvorlage stiess neben dem Widerstand der Wirtschaftsverbände und der Opposition auch auf kritische Stimmen aus den eigenen Reihen (Busemeyer 2009, 151 ff.). Dies bewegte die Regierung zum Umlenken. Nach dem Einspruch der Länderkammer verfolgte sie das Gesetzgebungsverfahren trotz vorheriger Verabschiedung durch den Bundestag nicht weiter. Stattdessen griff sie

den Alternativvorschlag der Wirtschaftsverbände auf, die Lehrstellenkrise in einem gemeinsamen Ausbildungspakt anzugehen.

Mit dem «Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs», der ohne die Gewerkschaften und ohne Bezug zum offiziellen Organ des korporatistischen Steuerungsverbundes (BIBB-Hauptausschuss) geschmiedet wurde, gingen die Wirtschaftsverbände als Sieger aus der Auseinandersetzung über die Gestaltung des Ausbildungszugangs hervor. Seine Gründung kann als letztendliche Anerkennung der Priorität des Bedarfsanspruchs der Betriebe gegenüber dem Versorgungsanspruch der Jugendlichen gewertet werden. Darüber hinaus ist der Pakt ein Symbol für die herausragende Machtposition der Wirtschaftsverbände. Er verschaffte ihnen ein Gremium, in dem sie ihre bildungspolitischen Ziele mit den staatlichen Akteuren exklusiv und ohne Beteiligung der Gewerkschaften aushandeln können (vgl. auch Busemeyer 2012, 24).

Die Wirtschaftsverbände verhinderten mit dem Pakt nicht nur die geplante finanzielle Beteiligung der Betriebe an der Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze, sondern veränderten die Prinzipal-Agenten-Beziehung zu ihren Gunsten und kehrten den Finanzierungsstrom zugunsten der Betriebe um. Das neu verabredete *ausbildungsvorbereitende* Instrument einer *betrieblichen* Einstiegsqualifizierung (EQ) wird *öffentlich* finanziert – ohne die Entscheidungsautonomie der Betriebe einzuschränken, ob sie die Jugendlichen im Anschluss als Auszubildende weiterbeschäftigen und die EQ-Zeit für die Ausbildung anrechnen (Schmidt-Köhnlein 2010, 152). Die im Gegenzug eingegangene Verpflichtung der Wirtschaft zur Schaffung von jährlich mehreren Zehntausend neuen betrieblichen Ausbildungsplätzen hatte symbolischen Charakter und diente im Wesentlichen Legitimierungszwecken. Denn Ausbildungsplätze, die zeitgleich verloren gingen, wurden nicht gegengerechnet (Busemeyer 2009, 156), und der Beteiligungszyklus von unregelmässig ausbildenden Unternehmen führt gleichsam auf natürlichem Wege dazu, dass jedes Jahr «neue» Ausbildungsplätze entstehen.

In jedem Jahr konnte der Ausbildungspakt berichten, alle selbst gesteckten Ziele erreicht zu haben. Bereits Anfang 2005 meldete er, er habe die «Trendwende auf dem Ausbildungsmarkt» bewirkt. Die Zahl der Ausbildungsangebote und die Quote der in eine Lehrstelle einmündenden Jugendlichen fielen im selben Jahr jedoch auf einen erneuten Tiefstand (Ulrich 2006). Dennoch verkündete der Pakt in seiner Herbstbilanz eine weitere leichte Verbesserung auf dem Ausbildungsmarkt. Er verwies dabei auf die gesunkene Zahl «unversorgter Bewerber». Diese war – u. a. als Folge zusätzlicher Eintritte in das Übergangssystem – niedriger als im Jahr zuvor.

Für die staatlichen Akteure hatte der Verzicht auf das Umlagefinanzierungsgesetz den Vorteil, einem systemischen Eingriff ausweichen zu können, dessen Nebenwirkungen die Wirtschaft dramatisierte: zu befürchten sei die Erosion der «intrinsischen» Ausbildungsmotivation der Betriebe und damit der jahrhundertealten, nur für Mitteleuropa typischen Ausbildungstradition (Baethge 2006, 447 f.). Somit

konnte die Wirtschaft auch hier von der Informationsasymmetrie gegenüber dem Staat profitieren, denn die staatlichen Akteure vermochten die tatsächlichen Nebenfolgen nicht abzuschätzen. Vor dem Hintergrund der absehbaren demografischen Wende, die zu einem dauerhaften Rückgang der Ausbildungsplatznachfrage und einer Umkehrung der Ausbildungsmarktverhältnisse führen dürfte, schien das Risiko für eine solche Gesetzesinitiative zu hoch (vgl. auch Esser 2000b, 369). Gleichwohl war die Vermeidung dieses Risikos für die staatlichen Akteure mit Preisen verbunden.

Denn mit dem Instrument der Einstiegsqualifizierung zog die öffentliche Hand die Finanzierung betrieblicher Ausbildungsleistungen näher an sich. Dies widerspricht dem *Subsidiaritätsprinzip*, der Übertragung der Ausbildungsverantwortung an die Betriebe (Kapitel 2). Baethge (2006, 451) deutet diese Entwicklung, aber auch die Gründung des Ausbildungspaktes ohne Gewerkschaften als Schwächung des Korporatismus. Im selben Mass, wie der Ausbildungspakt die Ausbildungsmarktpolitik und -bilanzierung bestimmte, verlor der BIBB-Hauptausschuss, gesetzlich verankertes Organ des korporatistischen Steuerungsverbunds, an Bedeutung (Baethge 2006, 449). Dadurch wird auch das im korporatistischen Steuerungsverbund verankerte *Konsensprinzip* verletzt (Kapitel 2).

5 Was an Reformierbarkeit bleibt: Ergebnisse einer Expertenbefragung

Aus den dargelegten Entwicklungen leiten wir den Schluss ab, dass den Wirtschaftsverbänden eine herausragende Machtposition innerhalb des korporatistischen Steuerungsverbundes zukommt. Reformvorschläge zugunsten eines effizienteren Zugangs in Berufsausbildung dürften deshalb nur wenig Realisierungschancen haben, sofern sie den Autonomieanspruch der Wirtschaft einschränken. Wir wollen nachfolgend überprüfen, inwieweit unsere Schlussfolgerung mit den Einschätzungen deutscher Berufsbildungsexperten übereinstimmt, die Ende 2010 vom BIBB im Rahmen einer standardisierten Online-Studie zu verschiedenen Reformvorschlägen befragt wurden (BIBB-Expertenmonitor; vgl. www.expertenmonitor.de). Die knapp 500 Berufsbildungsfachleute stammen aus Betrieben, Kammern, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und der öffentlichen Verwaltung.

Die bisherigen Auswertungen der Studie konzentrierten sich auf die aus Sicht der Fachleute *wünschenswerten* Reformen. Dabei zeigte sich, dass auch Vorschläge überwiegend *Zustimmung* fanden, die den *Versorgungsanspruch* der Jugendlichen betonten und auf eine Relativierung bzw. Ergänzung des Prinzips der Marktinklusion hinausliefen. Dies betrifft insbesondere Rechtsansprüche erfolgloser Bewerber auf eine vollqualifizierende Ausbildung ausserhalb eines Betriebs (Regelinklusion). Lediglich die Vertreter der Wirtschaftsorganisationen lehnten diese Vorschläge mehrheitlich ab (Gei et al. 2011, 11).

Die Experten waren jedoch auch gefragt worden, für wie *wahrscheinlich* sie die Realisierung der verschiedenen Reformen bis zum Jahr 2015 hielten. Wir werteten die Daten dahingehend aus und definierten als abhängige Variable die von den Fachleuten vermuteten *Umsetzungschancen*. Dabei interessierten uns weniger die einzelnen Reformvorschläge als solche³ als ihre *Art*: Erachten Bildungsexperten Reformen für unwahrscheinlicher, die die vorherrschende Stellung der Marktinklusion einschränken? Zudem vermuteten wir, dass sich die Fachleute in ihrer Einschätzung davon beeinflussen liessen, wie ihrer Ansicht nach die Sozialparteien die Vorschläge bewerteten. Die von den Fachleuten unterstellten Haltungen der Arbeitgebervertreter sollten einen signifikant grösseren Einfluss auf die vermutete Umsetzungswahrscheinlichkeit ausüben als die der Arbeitnehmervertreter.

Als Kontrollvariablen berücksichtigten wir die vermuteten Umsetzungskosten eines Vorschlags und den vermuteten demografischen Handlungsdruck. Einflüsse der organisationalen Herkunft der Berufsbildungsfachleute kontrollierten wir, indem wir als zusätzliche Variable ihre persönlichen Präferenzen gegenüber den Vorschlägen berücksichtigten. Als Modell wählten wir eine lineare Regression mit festen Effekten (Allison 2009), basierend auf rund 7 500 Urteilen, die die 470 Berufsbildungsfachleute zu jeweils 16 Reformvorschlägen abgaben (Tabelle 2).

Unsere Annahmen bestätigten sich. Die höchste Umsetzungswahrscheinlichkeit wird Vorschlägen eingeräumt, welche die vorherrschende Stellung der Marktinklusion als Zugangsregelung nicht antasten (Referenzkategorie in Tabelle 2): Hierzu zählen neue Unterstützungsangebote für Betriebe und Jugendliche beim Übergang und im Ausbildungsverlauf, um die betrieblichen Risiken und Kosten einer Ausbildungsbeteiligung zu senken und auf diesem Wege die Nachfrage der Wirtschaft nach Auszubildenden zu stimulieren.

Reformvorschlägen, die das Prinzip der Marktinklusion und die betriebliche Entscheidungsautonomie zugunsten benachteiligter Gruppen einschränken – z. B. durch Vorgaben, Bewerbungen zu anonymisieren bzw. Bewerbergruppen zu bestimmten Anteilen einzustellen – werden dagegen die geringsten Umsetzungschancen zugesprochen. Aber auch Formen der Regelinklusion, welche die Marktinklusion ergänzen, wie z. B. Garantien für erfolglose Bewerber auf einen nichtbetrieblichen Ausbildungsplatz, gelten als wesentlich unwahrscheinlicher.

Zudem werden Reformchancen höher eingeschätzt, wenn die befragten Fachleute die Zustimmung der Arbeitgebervertreter unterstellen; die Zustimmung der Gewerkschaften hat eine signifikant geringere Bedeutung (die Konfidenzintervalle überschneiden sich nicht). Damit spiegelt sich auch im Expertenurteil die herausragende Position der Wirtschaft wider, die diese bei der institutionellen Gestaltung des Berufsausbildungszugangs einnimmt. Die Marktinklusion wird als Institution wahrgenommen, die gegenüber Reformbestrebungen widerstandsfähig ist. Der Kreis der als wahrscheinlich erachteten bildungspolitischen Massnahmen ist auf *system-*

3 Vgl. dazu die Übersicht bei Gei et al. (2011, 11).

Tabelle 2 Umsetzungschancen unterschiedlicher Reformvorschläge aus Sicht von Berufsbildungsfachleuten

Einflussgrößen auf die vermuteten Umsetzungschancen		β	95%-Konfidenzintervall	
			untere Grenze	obere Grenze
Art des Reformvorschlags (Referenz: schränkt die vorherrschende Stellung der Marktinklusioin nicht ein)				
Schränkt das Prinzip der Marktinklusioin unmittelbar ein		−.287***	−.349	−.225
Führt ergänzend Formen der Regelinklusioin ein		−.121***	−.186	−.057
Sonstige Vorschläge (hier irrelevant, da ohne Bezug zum Ausbildungszugang)		.005	−.060	.070
Vermutete Haltungen der Sozialparteien				
Arbeitgebervertreter stimmen vermutlich zu		.209***	.188	.231
Arbeitnehmervertreter stimmen vermutlich zu		.131***	.108	.155
Sonstige Einflussfaktoren				
Umsetzungskosten vermutlich gering		.271***	.246	.296
Demografischer Handlungsdruck vermutet		.145***	.113	.177
Eigene Präferenz gegenüber dem Vorschlag		.086***	.067	.104
Erklärte Varianz (R^2)		Fallzahlen		
Innerhalb der Probanden	.256	Urteile	7 479	
Zwischen den Probanden	.301	Probanden	470	
Total:	.257	Urteile je Proband (Mittel)	15.9	
Rho	.216	F-Wert (8.7001)	301.67***	

Alle Variablen wurden auf fünfstufigen Skalen gemessen. *** $p \leq .001$.
 Quellen: eigene Berechnungen der Daten des BIBB-Expertenmonitors 2010 (vgl. Gei et al. 2011).

immanente Vorschläge begrenzt, die den marktbasiierten Zugang zur Ausbildung lediglich zu »optimieren« versuchen. Es handelt sich ausschliesslich um Wünsche, die auch von den Wirtschaftsverbänden geteilt werden (Gei et al. 2011, 11).

6 Diskussion

Ein *arbeitsmarktzentriertes* Übergangsregime in die Berufsausbildung, das zugleich dem Versorgungsbedarf der Jugendlichen gerecht wird – auf diese Kurzformel lässt sich der Mythos bringen, der in Deutschland die gesellschaftlichen Ansprüche an Wirtschaft und Berufsbildungspolitik charakterisiert. Der darin enthaltene Widerspruch erzeugte nicht nur chronische Antagonismen zwischen Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften. Er lähmte auch die Politik, die zwischen den Ansprüchen der

Betriebe und Jugendlichen hin und her lavierte. Baethge (2006, 461) beschreibt den Kurs seit den 1970er-Jahren «als Weg von einer Arbeitsmarkt- zu einer Bildungsperspektive und zurück». Die Sorge vor unkalkulierbaren Nebeneffekten einer Umlagefinanzierung veranlasste die staatlichen Akteure selbst in den grossen Lehrstellenkrisen zu einem chronischen Durchwursteln (“muddling through”; Powell und Colyvas 2008, 277) mit Hilfe des aufgeblähten Übergangssystems – zunächst getragen von der diffusen Hoffnung, die Versorgungslage könnte mit dem nächsten Konjunkturaufschwung wieder besser ausfallen, und später von der Aussicht, sich in die Phase des absehbaren demografischen Umbruchs hinüberretten zu können.

Die vom Wissenschaftlichen Beraterkreis der Gewerkschaften (2008, 9 ff.) vorgetragenen Argumente, allein über neoliberalistische Konzepte und «die Welt des Marktes» liesse sich die Steuerung der Berufsausbildung nicht legitimieren (vgl. auch Butterwege 2008), blieben ebenso weitgehend wirkungslos wie die scharfe Kritik der Gewerkschaften am Übergangssystem («Generation abgeschoben», Neß 2007) und kritische Berichte in den Medien zur Verlässlichkeit der Lehrstellenstatistik («Alle Zahlen werden frisiert», so *Der Stern* am 07.01.2009; siehe Wedemeyer 2009, 106).

Dass die staatlichen Stellen zumeist die Legitimationsstrategien der Wirtschaftsverbände mittrugen und auch den Ausschluss der Gewerkschaften aus dem Ausbildungspakt akzeptierten, verweist auf ihre Anerkennung der Priorität des Bedarfsanspruchs der Betriebe gegenüber dem Versorgungsanspruch der Jugendlichen. Dies ist ein weiteres Indiz für die Macht der Wirtschaftsverbände im Institutionalisierungsprozess der Berufsbildung – resultierend aus der finanziellen Verantwortung der Wirtschaft für den praktischen Teil der Berufsausbildung und der starken Entlastung der öffentlichen Kassen. Konkreten Reformvorschlägen, die auf einen breiten Ausbau der Eingangstore in die berufliche Ausbildung zielen (Bertelsmann Stiftung 2011; Icking 2011, 89), räumten die von uns befragten Experten deshalb nur wenig Erfolgchancen ein.

Für die Jugendlichen bedeutet die vorrangige Ausrichtung des Ausbildungsangebots am Bedarf der Wirtschaft, dass viele in der jüngeren Vergangenheit längere Suchzeiten und Umwege in Kauf nehmen mussten, oftmals nicht den gewünschten Ausbildungsberuf erlernen oder gar keine Ausbildung beginnen konnten (Solga 2005; Hillmert 2010). Eine wesentliche Funktion des Bildungssystems, für alle Jugendlichen Bildungsangebote vorzuhalten, wurde nicht erfüllt. Eine weitere Folge auf der systemischen Ebene war, dass das korporative Steuerungssystem der dualen Ausbildung durch die Verletzung des Konsens- und Subsidiaritätsprinzips geschwächt wurde. Ob die Politik, unversorgte Bewerber in das Übergangssystem umzulenken anstatt sie ausserbetrieblich auszubilden, die finanziell günstigere Alternative darstellt, gilt zudem als äusserst zweifelhaft (Klemm 2012).

Die beiden von uns herangezogenen Ansätze – die Agency Theorie und der Neo-Institutionalismus in der Tradition von Meyer und Rowan (1977) – haben

sich als fruchtbar erwiesen, um unter Bezugnahme auf organisationales Verhalten den Reformstau beim Übergang Schule-Ausbildung zu erklären. Innerhalb eines korporativen Steuerungsverbundes, der über den institutionellen Wandel des Ausbildungszugangs entscheidet, sind vielfältige Koordinierungsleistungen zu erbringen. Die Verhandlungspartner orientieren sich dabei jedoch nicht, daran erinnert uns die Agency-Theorie, an einer übergeordneten Sachlogik, sondern an den eigenen Interessen (Frieling und Ulrich 2013). Selbst vermeintlich hierarchisierte Beziehungen zwischen dem Prinzipal und seinen Agenten verhindern nicht, dass letztere alle Chancen nutzen, ihre eigenen Interessen an erster Stelle zu platzieren – sofern diese nur den Anschein der Legitimität wahren (Ebers und Gotsch 2006, 261). Ihre unternehmerischen Möglichkeiten hierfür sind vielfältig, nicht nur infolge von Informationsasymmetrien, sondern auch deshalb, weil sie sich nicht scheuen, zur Errichtung von Legitimitätsfassaden Eingriffe in ihre institutionelle Umwelt vorzunehmen. Die neo-institutionalistische Organisationsforschung hat hierfür zahlreiche Strategien identifiziert (Lawrence und Suddaby 2006). Sie schliessen, wie sich beim Thema Ausbildungsreife zeigt, auch ein “doing social problems” mit ein (Groenemeyer 2010), also das gezielte Aufgreifen «sozialer Probleme», um diese im Rahmen der eigenen institutionellen Arbeit zur Legitimierung der eigenen Interessen zu nutzen (Hasse und Schmidt 2010).

Die institutionelle Arbeit der Wirtschaftsverbände steht inzwischen vor neuen Herausforderungen. Die Schwierigkeiten der Betriebe, Lehrstellen zu besetzen, wachsen (Maier et al. 2011). Mit verbesserter Versorgungslage wird der aufgezeigte institutionelle Widerspruch zwischen Markt- und Regelinklusion latent. Damit nimmt der Legitimationsdruck auf die Wirtschaftsverbände ab, und die oben skizzierten Legitimationszirkel verlieren an Bedeutung. Um den Fachkräftenachwuchs zu sichern, drängen die Wirtschaftsverbände bereits auf eine stärkere Beteiligung sozial benachteiligter Jugendlicher an betrieblicher Ausbildung. Die Interessenkonvergenz zu den Gewerkschaften wird damit wachsen. Dagegen dürfte das «Übergangssystem» seine Lückenbüsserfunktion verlieren und von der Wirtschaft zunehmend als *Konkurrent* wahrgenommen werden – weil es Jugendliche dorthin locken könnte, wo sie nicht hingehören.

7 Literaturverzeichnis

- Allison, Paul D. 2009. *Fixed Effects Regression Models*. Thousand Oaks: Sage.
- Baethge, Martin. 2006. Staatliche Berufsbildungspolitik in einem korporatistischen System. S. 435–469 in *Das Wissensministerium*, hrsg. von Peter Weingart und Niels C. Taubert. Weilerswist: Velbrück.
- Beauftragte der Arbeitgeber. 2010. Stellungnahme zum Berufsbildungsbericht. S. 56–57 in *Berufsbildungsbericht 2010*, hrsg. von Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bonn: BMBF.
- Berger, Peter L. und Thomas Luckmann. 2010. *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*. Frankfurt a.M.: Fischer.

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). 2011. *Übergänge mit System. Rahmenkonzept für eine Neuordnung des Übergangs von der Schule in den Beruf*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Bosch, Gerhard. 2008. Zur Zukunftsfähigkeit des deutschen Berufsbildungssystems. *Arbeit* 17(4): 239–253.
- Brandes, Harald. 1984. Die Berufsstartprobleme der geburtenstarken Jahrgänge. S. 61–76 in *Keine Arbeit – keine Zukunft?*, o. Hrsg. Frankfurt a.M.: Diesterweg.
- Bundesagentur für Arbeit. 2010. *Arbeitsmarkt in Zahlen. Ausbildungsstellenmarkt. Deutschland. September 2010*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesagentur für Arbeit. 2011. *Arbeitsmarkt in Zahlen. Ausbildungsstellenmarkt. Deutschland. September 2011*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.). 1977. *Berufsbildungsbericht 1997*. Bonn: BMBW.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung. 2000. *Berufsbildungsbericht 2000*. Bonn und Berlin: BMBF.
- Bund-Länder-Kommission (Hrsg.). 1998. *Modernisierung des dualen Systems*. Bonn: BLK.
- Busemeyer, Marius. 2009. *Wandel trotz Reformstau*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Busemeyer, Marius. 2012. *Reformperspektiven der beruflichen Bildung*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Butterwege, Christoph. 2008. Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-)Politik. S. 135–219 in *Kritik des Neoliberalismus*, hrsg. von Christoph Butterwege, Bettina Lösch und Ralf Ptak. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- DiMaggio, Paul J. 1988. Interest and agency in institutional theory. S. 3–21 in *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, hrsg. von Lynne G. Zucker. Cambridge, MA: Ballinger.
- DiMaggio, Paul J. und Walter W. Powell. 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48: 147–160.
- Dionisius, Regina, Nicole Lissek und Friedel Schier (Hrsg.). 2012. *Beteiligung an beruflicher Bildung – Indikatoren und Quoten im Überblick*. Bonn: BIBB.
- Eberhard, Verena. 2006. *Das Konzept der Ausbildungsreife. Ein ungeklärtes Konstrukt im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen*. Bonn: BIBB.
- Eberhard, Verena und Joachim Gerd Ulrich. 2010. Übergänge zwischen Schule und Berufsausbildung. S. 133–164 in *Das Berufsbildungssystem in Deutschland*, hrsg. von Gerhard Bosch, Sirikit Krone und Dirk Langer. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ebers, Mark und Wilfried Gotsch. 2006. Institutionenökonomische Theorien der Organisation. S. 247–308 in *Organisationstheorien*, hrsg. von Alfred Kieser und Mark Ebers. Stuttgart: Kohlhammer.
- Edelman, Lauren B. und Marc C. Suchman. 1997. The legal environments of organizations. *Annual Review of Sociology* 23: 479–515.
- Eisenhardt, Kathleen M. 1989. Agency theory. *Academy of Management Review* 14(1): 57–74.
- Esser, Hartmut. 2000a. *Soziologie. Spezielle Grundlagen: Die Konstruktion der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Esser, Hartmut. 2000b. *Soziologie. Spezielle Grundlagen: Institutionen*. Frankfurt/Main: Campus.
- Euler, Dieter. 2005. Das Bildungssystem in Deutschland: reformfreudig oder reformresistent? S. 203–216 in *Wege zur Sicherung der beruflichen Zukunft in Deutschland*, hrsg. von BIBB. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Friedrich, Michael. 2009. *Berufliche Pläne und realisierte Bildungs- und Berufswege nach Verlassen der Schule*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

- Frieling, Friederike und Joachim Gerd Ulrich. 2013. Die Reformdebatte zum Übergang Schule-Berufsausbildung im Kontext divergierender Interessen. In Vorbereitung in *Übergänge in eine neue Arbeitswelt?*, hrsg. von Maja S. Maier und Thomas Vogel. Münster: Waxmann.
- Gaulke, Klaus-Peter und Gernot Weißhuhn. 1975. *Berufsfeldplanung für die Sekundarstufe II*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Gei, Julia, Andreas Krewerth und Joachim Gerd Ulrich. 2011. Reformvorschläge zum Übergang Schule-Berufsausbildung nur bedingt konsensfähig. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 40(2): 9–13.
- Greinert, Wolf-Dietrich. 2007. *Kernschmelze – der drohende GAU unseres Berufsausbildungssystems*. Berlin: Technische Universität Berlin
- Groenemeyer, Axel (Hrsg.). 2010. *Doing Social Problems*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Großkopf, Steffen. 2012. Die Rhetorik der Generationendifferenz. *Zeitschrift für Sozialpädagogik* 10(1): 3–18.
- Hargrave, Timothy J. und Andrew H. Van de Ven. 2009. Institutional work as the creative embrace of contradiction. S. 120–140 in *Institutional Work*, hrsg. von Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby und Bernard Leca. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hasse, Raimund und Lucia Schmidt. 2010. Unternehmertum, Arbeit, Sprache. Zur Mikrofundierung des Neo-Institutionalismus. *Sociologia Internationalis* 48(1): 1–28.
- Hillmert, Steffen. 2010. Betriebliche Ausbildung und soziale Ungleichheit. *Sozialer Fortschritt* 59(6–7): 167–174.
- Hradil, Stefan. 2001. *Soziale Ungleichheit in Deutschland*. Opladen: Leske und Budrich.
- Icking, Maria. 2011. Steuerungsprobleme des Berufsbildungssystems in Deutschland. S. 80–90 in *Die berufliche Bildung der Zukunft. Herausforderungen und Reformansätze*, hrsg. von Maria Icking. Berlin: Heinrich Böll Stiftung.
- Imdorf, Christian. 2012. Zu jung oder zu alt für eine Lehre? *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 45(1): 79–98.
- Kath, Folkmar. 1999. Finanzierung der Berufsausbildung im dualen System. S. 99–110 in *Kosten, Finanzierung und Nutzen beruflicher Bildung*, hrsg. von AG Hochschultage Berufliche Bildung. Neusäß: Kieser.
- Klemm, Klaus. 2012. *Was kostet eine Ausbildungsgarantie?* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Koch, Sascha. 2009. Die Bausteine neo-institutionalistischer Organisationstheorie – Begriffe und Konzepte im Lauf der Zeit. S. 110–131 in *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft*, hrsg. von Sascha Koch und Michael Schemmann. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lakies, Thomas und Hermann Nehls. 2007. *Berufsbildungsgesetz. Basiskommentar*. Frankfurt a.M.: Bund-Verlag.
- Lawrence, Thomas B. und Roy Suddaby. 2006. Institutions and institutional work. S. 215–254 in *Handbook of Organization Studies* hrsg. von Stewart Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence und Walter R. Nord. London: Sage.
- Lawrence, Thomas B., Roy Suddaby und Bernard Leca (Hrsg.). 2009. *Institutional Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maier, Tobias, Klaus Troltsch und Günter Walden. 2011. Längerfristige Entwicklung der dualen Ausbildung. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 40(3): 6–8.
- Meyer, John W. und Brian Rowan. 1977. Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83(2): 340–363.
- Münk, Dieter, Josef Rützel und Christian Schmidt (Hrsg.). 2010. *Labyrinth Übergangssystem*. Bonn: Pahl-Rugenstein.

- Neß, Harry. 2007. *Generation abgeschoben. Warteschleifen und Endlosschleifen zwischen Bildung und Beschäftigung*. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Pörtter, Ulrich, Gerald Prein und Christine Steiner. 2012. Geförderte Chancen? *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 52/2012: 234–255.
- Powell, Walter W. und Jeannette A. Colyvas. 2008. Microfoundations of institutional theory. S. 276–298 in *Organizational Institutionalism*, hrsg. von Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin und Roy Suddaby. Thousand Oaks: Sage.
- Raddatz, Rolf. 2000. *Berufsbildung im 20. Jahrhundert. Eine Zeittafel*. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Schmidt, Hermann. 2005. Bleibt die Duale Ausbildung Kernbestandteil des deutschen Berufsbildungssystems? S. 15–40 in *Wege zur Sicherung der beruflichen Zukunft in Deutschland*, hrsg. von BIBB. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Schmidt, Lucia und Raimund Hasse. 2010. Der Arbeitsbegriff in der Soziologie sozialer Probleme und im Neo-Institutionalismus. S. 57–78 in *Mikroanalysen der Konstruktion sozialer Probleme und sozialer Kontrolle in institutionellen Kontexten*, hrsg. von Axel Groenemeyer. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt-Köhnlein, Kristina. 2010. *Institutionen und Interaktionen auf dem Ausbildungsmarkt*. Berlin: Logos.
- Scott, W. Richard. 2001. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Senge, Konstanze. 2011. *Das Neue am Neo-Institutionalismus*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Solga, Heike. 2005. *Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft*. Opladen: Barbara Budrich.
- Stolz, Stefanie und Philipp Gonon. 2008. Das «Übergangsregime» in der Schweiz – Von der Sekundarstufe I in die Berufsbildung. *Arbeit: Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik* 17(4): 298–310.
- Troltsch, Klaus und Günter Walden. 2010. Beschäftigungsentwicklung und Dynamik des betrieblichen Ausbildungsangebots. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 43: 107–124.
- Troltsch, Klaus, Günter Walden und Susanne Zopf. 2009. Im Osten nichts Neues? *BIBB REPORT* 12/09
- Ulrich, Joachim Gerd. 2006. Wie groß ist die Lehrstellenlücke wirklich? *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 35(3): 12–16.
- Walgenbach, Peter und Renate Meyer. 2008. *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Wedemeyer, Georg. 07.01.2009. Alle Zahlen werden frisiert. S. 106–107 in *Der Stern*. Hamburg: Der Stern.
- Wissenschaftlicher Beraterkreis der Gewerkschaften. 2008. *Berufs-Bildungs-Perspektiven 2008. Solidarität und gemeinsame Verantwortung*. Berlin und Frankfurt a.M.: ver.di und IG Metall.
- Zucker, Lynne G. 1977. The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review* 42: 726–743.

Die Fachhochschule als Missverständnis Reform, Identität, Selbstbeschreibung¹

Urs Kiener*

1 Einleitung

Die Schaffung der Fachhochschulen (FH) in der Schweiz in den 1990er Jahren und ihre bisherige Entwicklung gelten als grosser Erfolg. Gleichzeitig wird den Fachhochschulen ein schwaches Profil und eine unklare Abgrenzung zu den universitären Hochschulen vorgehalten. Aus der Kombination solcher Einschätzungen stellt sich die Frage, was mit der Reform «Fachhochschule» geschaffen wurde bzw. wie die Reform ihren Gegenstand, den Hochschultypus «Fachhochschule» und die einzelnen Fachhochschulen, konstituiert.

In diesem Beitrag wird die Reform – die Schaffung und Entwicklung der FH – unter dem Aspekt ihrer Darstellung betrachtet. Eine Reform muss begründet werden und wird evaluiert. Sowohl Begründungen wie auch die Präsentation der Reform-Wirkungen werfen Licht auf das, was reformiert worden ist, machen die Reform – spezifisch – sichtbar. Unter Reformen verstehen wir hier Veränderungen, die politisch gesteuert und somit einem Legitimations- oder Begründungszwang unterworfen sind. Der Legitimationszwang besteht darin, Notwendigkeit belegen zu müssen. Dafür muss Defizit und Abhilfe inszeniert und Wirkung versprochen werden, wofür – mehr oder weniger implizit – Funktionsmodelle eingesetzt werden. Es sind in erster Linie Reform-*Texte*, welche Sichtbarkeit herstellen. Selbstverständlich kommt diese Funktion der Reform-Texte nicht zur «eigentlichen» Beschreibung der Reform hinzu, sondern ist Teil dieser Beschreibung. Auf der anderen Seite sind Ziele und Programm einer Reform meist Resultat komplexer Aushandlungsprozesse, zu denen in der Regel auch gehört, dass Formulierungen gefunden werden, die genügend vage bzw. anschlussfähig sind, um möglichst viele Beteiligte zufriedenzustellen. Der Reform-Text (Programm, Gesetzestext u. ä.) ist so gesehen sichtbarer *Endpunkt* eines nur mehr oder weniger sichtbaren Prozesses der Politikformulierung und sichtbarer *Ausgangspunkt* eines nur mehr oder weniger sichtbaren Prozesses der Implementierung. Reformprogramme können somit als situativ-kontingente Bündelungen von Ansprüchen aufgefasst werden, die sich in der Umsetzung wieder ent-bündeln

* Kiener Sozialforschung, CH-8406 Winterthur, ukiener@ksfw.ch.

1 Der Autor dankt den Reviewern der Zeitschrift für ihre kritisch-konstruktiven Kommentare zu einer ersten Fassung des Textes und Christoph Müller für die hilfreiche Diskussion der zweiten Fassung.

(können). Diese Sichtweise impliziert, dass sich die Programmformulierungen über die Zeit ändern können, z. B. als Anpassungen an Kontextveränderungen.

Im folgenden wird system- und diskurstheoretisch argumentiert werden. Systemtheoretischer Ausgangspunkt ist das Konzept der Selbstbeschreibung, womit allgemein die Beschreibung der Einheit des Systems durch das System selbst gemeint ist. «Selbstbeschreibungen ermöglichen Selbstidentifikation beobachtender Systeme *als* Kommunikationen.» (Brosziewski 2007, 112, Hervorhebung im Original) Reformtexte bzw. Reformprogramme können so als Selbstbeschreibungen verstanden werden, die zum Zeitpunkt t den erwünschten Systemzustand im Zeitpunkt $t + x$ beschreiben – adressiert an das System selbst und seine Umwelt. Aus diesem Blickwinkel wird die Frage, wie die Reform ihren Gegenstand konstituiert, zur Frage, welche Identität (oder allenfalls Identitäten) die Selbstbeschreibungen konzipieren und welche Perspektiven dadurch für die Entwicklung ihres Gegenstandes geschaffen werden.

In diesem Beitrag wird somit versucht, einen bestimmten und etwas ungewöhnlichen konzeptuellen Zugang auf die Bildungsreform «Schaffung der Fachhochschule» zu präsentieren und in diesem Licht die Reform zu diskutieren. Es wird kein neues empirisches Material vorgestellt, sondern es werden Reformtexte und bestehende Deskriptionen und Analysen der Hochschulforschung herangezogen und interpretiert. Weil der konzeptuelle Ansatz nicht auf eine beliebige Reform angewandt oder übergestülpt, sondern an einer spezifischen Reform entwickelt wird, ist eine lineare Argumentation nicht möglich. Deshalb folgt nun nicht die Fortsetzung der theoretischen Erörterung, sondern es werden zunächst die Reform «FH» und ihre Ausformungen und anschliessend die Kontextveränderungen der FH skizziert. Es handelt sich dabei um literaturgestützte Deskriptionen und Analyse-Resultate. Dann erst erläutert der dritte Punkt den konzeptionellen Zugang, Reformen unter dem Aspekt von Selbstbeschreibungen ins Auge zu fassen und ihn mit diskurstheoretischen Überlegungen zu konkretisieren. Gestützt auf das Material der vorhergehenden Punkte erfolgt die Auswahl von zwei dominierenden Selbstbeschreibungs-Rahmen, die anschliessend analysiert und interpretiert werden. Ich werde in einer ersten Folgerung argumentieren, dass diese Selbstbeschreibungs-Rahmen keine Entwicklung der FH begründen können, woraus die These formuliert wird, dass deshalb die Fachbereiche für Identität und Profil der FH (wieder) gewichtiger werden. In der zweiten Folgerung wird argumentiert, dass die aktuelle Diskussion über die FH in hohem Mass auf Missverständnissen über ihre Identität basiert, die ihrerseits die Schaffung neuer Selbstbeschreibungen behindern.

2 Die Reform «Fachhochschule»

2.1 Entstehung und Ausformung der FH

Ein grosser Teil der Fachhochschulen entstand nicht als Neugründungen, sondern – wie auch in anderen Ländern – als Umwandlung bestehender Institutionen: Die Höheren Fachschulen (wie Ingenieurschulen, Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschulen oder Schulen für Sozialarbeit) wurden institutionell zu Fachhochschulen aufgewertet. Mit der Reform wurden sieben öffentlich-rechtliche Fachhochschulen geschaffen, und zwar primär nach (sprach-)regionalen Kriterien. Das Fachhochschulgesetz (FHG) von 1995 betraf zunächst die Fachbereiche Technik, Wirtschaft, Design (TWD-Bereich), die bereits vorher dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie unterstellt waren. In einer Teilrevision des FHG von 2004 wurde das FHG auf die sogenannten «neuen» Fachbereiche Gesundheit, Soziales, Kunst (GSK-Bereich) ausgedehnt; sie standen vorher unter kantonaler Hoheit bzw. wurden vollständig neu aufgebaut (Gesundheit).

In der Literatur zur Entstehung der schweizerischen Fachhochschulen (Kiener und Gonon 1998; Zosso 2006; Oertle Bürki 2008; Weber et al. 2010b) besteht weitgehende Übereinstimmung, dass in diesem Prozess politisch-administrative Akteure die entscheidende Rolle spielten und dass die Reform primär bildungssystematisch im Hinblick auf die internationale Anerkennung von Abschlüssen sowie wirtschaftspolitisch und auch – in der Teilrevision – professionalisierungspolitisch begründet wurde.

In der Botschaft zum Fachhochschulgesetz von 1994 (Bundesrat 1994, 790–791) lauten die Zielsetzungen folgendermassen:

- › *Erweiterung des Hochschulangebotes in der Schweiz durch berufsorientierte Ausbildungsgänge auf Hochschulstufe und damit Sicherung des Nachwuchses an praktisch und wissenschaftlich ausgebildeten Kaderleuten für die Wirtschaft. (...)*
- › *Aufwertung der Studiengänge auf nationaler und internationaler Ebene und Stärkung der Europafähigkeit der Diplome. (...)*
- › *Schaffung von attraktiven Weiterbildungsmöglichkeiten für Berufsleute und dadurch gleichzeitig Aufwertung der Berufsbildung. (...)*
- › *Erweiterung des Leistungsauftrages (bisher nur Unterricht) durch ein verbessertes Angebot an Weiterbildungsveranstaltungen, durch ein Engagement in anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistungen zugunsten der Wirtschaft (Wissens- und Technologietransfer). (...)*
- › *Verbesserung der Koordination unserer Bildungssysteme in Bund und Kantonen. (...)*

- › *Finanzielle Unterstützung der Fachhochschulen durch den Bund; Gewährleistung hoher Qualität. (...)*
- › *Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. (...)*

Mit den Fachhochschulen wurde explizit die Weiterführung bzw. Schaffung einer binären Struktur des Bildungssystems – akademischer vs. beruflicher Strang – angestrebt und formal auch erreicht. Die FH sind Teil des beruflichen Strangs und gleichzeitig Teil des Hochschulsystems. Gegenüber den universitären Hochschulen gilt dieser Strang aus der Sicht der FH als «gleichwertig, aber andersartig», wie die fixierte Formel zur Kennzeichnung der FH lautet.

Zu den Höheren Fachschulen werden die Grenzen so gezogen, dass Hochschulen Bildungsabschlüsse vergeben, die als solche international anerkannt werden, und dass sie Forschung betreiben. Höhere Fachschulen sind davon ausgeschlossen. Innerhalb des Hochschulsystems erfolgt die Grenzziehung primär anhand des Typus von Forschung (Grundlagenforschung an den universitären, anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung an den FH).² Weder die eine noch die andere Abgrenzung haben mit Inhalten oder Systemfunktionen zu tun, beide sind rein formal und strikt binär. Bei diesen Grenzziehungen handelt es sich um architektonische Elemente einer Berechtigungsstruktur.

Die folgenden Textauschnitte zeigen, wie sich das Reformprogramm «Fachhochschule» in reform-legitimatorischen Texten über die Zeit differenziert und verändert – und damit auch die Darstellung der FH.

In der Botschaft zur Änderung des FHG von 2003 (Bundesrat 2003, 6) wird zusammengefasst:

Im Zentrum der Teilrevision stehen:

- › *die Erweiterung des Geltungsbereichs um die GSK-Bereiche, einschliesslich der Anpassung der Zulassungsbestimmungen,*
- › *die Einführung der zweistufigen Ausbildung (Bachelor/Master),*
- › *die Schaffung der Grundlagen für ein Akkreditierungs- und Qualitätssicherungssystem,*
- › *eine bessere Aufgabenteilung und -entflechtung zwischen dem Bund und den Trägern der Fachhochschulen.*

Ziel der Revision ist es auch, die Regelungsdichte abzubauen, die Autonomie der Fachhochschulen gezielt zu stärken und über diesen Weg die Integration der Fachhochschulen in die Hochschullandschaft Schweiz vorzubereiten.

2 Ein zweiter Unterschied betrifft, damit zusammenhängend, die Vergabe der wissenschaftlichen Grade (zur Zeit maximal Master an den FH versus Doktorat/PhD und Habilitation an den universitären Hochschulen), ein dritter die Selbstrekrutierung des Personals, die in den FH nur ansatzweise besteht.

Ausdrücklich ist in der Botschaft von der Bologna-Deklaration die Rede, an der sich die Revision mit der Einführung von Bachelor- und Master-Abschlüssen orientiert. Und gegenüber den 90er Jahren neu ist der Passus, dass durch Stärkung der Autonomie der Fachhochschulen deren Integration «in die Hochschullandschaft» vorbereitet werden soll. Die 1994 genannte Europafähigkeit wird nun über die Einführung von Bologna-Standards angestrebt, die Schaffung eines integrierten Hochschulsystems durch Abbau der Regelungsdichte und Stärkung der Hochschul-Autonomie.

In den «Zielvorgaben des Bundes» von 2005 (Bundesrat 2007, Anhang) rücken – mit Blick auf die «nationale Hochschul- und Forschungspolitik» – die Konzepte «Exzellenz» und «Innovation» in den Vordergrund:

Mit diesen Zielvorgaben bestimmt der Bundesrat die Ziele der gesamtschweizerischen Entwicklung der Fachhochschulen gemäss Artikel 1 FHSG unter Berücksichtigung der nationalen Hochschul- und Forschungspolitik.

1. *Die Fachhochschulen stellen die Exzellenz in Lehre und Forschung sicher. Sie sorgen für wettbewerbsfähige, praxisorientierte sowie international kompatible Studienangebote. Akkreditierung und Qualitätssicherung tragen dazu bei, die Qualität der Institutionen sowie der Studiengänge auf Bachelor- und Masterstufe zu fördern.*
2. *Die Fachhochschulen verstärken ihre besondere Rolle als Motor von Innovation an der Schnittstelle zwischen Praxis und Wissenschaft. Sie erweitern ihre Kooperation mit der Praxis und den anderen Hochschulen, vernetzen ihre Forschungsaktivitäten und stellen den Transfer der Forschungsergebnisse sicher. (...)*

Offensichtlich wurden im Lauf der Zeit die Ziele des Fachhochschulgesetzes neu- oder umgewichtet: Stand zuerst die Ausbildungsfunktion im Vordergrund, wird sie mehr und mehr ergänzt durch die Ziele der FH als Orte der Innovation und des Wissenstransfers. Dazu beschreiben Exzellenz-Ansprüche und die Hervorhebung der Rolle als «Motor von Innovation» Vorgaben, die über die formellen hinausgehen. Zudem wird Handlungsautonomie auf die einzelnen Fachhochschulen verschoben. Somit wird die Fachhochschule mit Identitäten versehen, die nicht zwingend aus dem Fachhochschulgesetz folgen. Das ist nur vor dem Hintergrund des sich wandelnden Kontextes der Fachhochschulen verständlich.

2.2 Kontextveränderungen: die Fachhochschule im Wandel von Wissenschaft und Hochschulen

Die Schaffung der FH fällt zeitlich in eine Phase grosser Veränderungen der europäischen Hochschulen. Unter drei (zusammenhängenden) Aspekten sollen diese Veränderungen hier ganz kurz skizziert werden.

2.2.1 Bologna-Prozess

Die sogenannte Bologna-Erklärung von 1999 (Bildungsminister 1999) deklariert die Schaffung eines europäischen Hochschulraums, der durch Wettbewerbsfähigkeit und Mobilität gekennzeichnet ist, und setzt als Unterziele dafür die Schaffung eines Systems vergleichbarer Abschlüsse, die Schaffung einer zweiphasigen Studienstruktur und eines Leistungspunktesystems. Konkret geht es um die Einführung von Bachelor- und Master-Studiengängen und -Abschlüssen sowie von ECTS-Punkten.

Die Umsetzung der Bologna-Reform erfolgt national sehr unterschiedlich, nicht zuletzt deshalb, weil nationale Reformagenden als Teil des europäischen Bologna-Prozesses begründet und durch diesen legitimiert werden (z. B. Witte 2006; Musselin 2008).

In unserem Zusammenhang ist von Interesse, wie in der Hochschulforschung das Zustandekommen dieses Prozesses der gleichzeitigen Schaffung von Einheit und Vielfalt erklärt wird. Stellvertretend seien zwei Erklärungen kurz skizziert: Schriewer (2007) fasst das Bologna-Modell in einer neo-institutionalistischen Perspektive als *imagined model*, welches national re-kontextualisiert werde.

Das werde ermöglicht dadurch, dass das «Bologna-Modell» dekontextualisiert formuliert sei, so dass es national unterschiedlich implementiert werden könne und müsse. Der Bologna-Prozess selbst mit seinen Konferenzen, Absichtserklärungen und Verträgen habe eine Dynamik geschaffen, welche «diskursiv unumkehrbar» sei und die verantwortlichen Entscheidungsträger «zunehmend alternativlos» einbinde (Schriewer 2007, 192). Maesse (2010) bezeichnet in einer post-strukturalistischen diskurstheoretischen Perspektive den Bologna-Prozess als einen «Schmelztiegel», der gar keine Reform sei, sondern in hohem Mass eine Interpretations-, ja eine Reform-Aufforderung und insofern eine *self-fulfilling prophecy*. «Der Bologna-Prozess ist ein facettenreicher Konsensdiskurs, der durch unterschiedliche Techniken und Mechanismen sowohl die konkrete Bedeutung der Reforminhalte als auch die politische Verantwortung für die Reform unsichtbar macht.» (Maesse 2010, 233) Bei allen Unterschieden zwischen den beiden Analysen besteht eine Gemeinsamkeit darin, dass die Reform-Erklärung interpretiert oder als Ressource produktiv umgesetzt wird.

2.2.2 Governance, «unternehmerische Universität»

Seit den 1990er Jahren werden im internationalen Hochschulbereich neue Steuerungsverfahren diskutiert und eingesetzt, als deren hauptsächliche *New Public Management* (NPM) und *Network Governance* (NG) gelten (Paradeise et al. 2009). Allerdings wird heute kaum mehr von der einfachen Ablösung eines bürokratischen durch ein manageriales Governance-Modell gesprochen. Verbreitet ist vielmehr eine Betrachtungsweise, welche Governance-Mechanismen unterscheidet, die in unterschiedlicher Mischung das spezifische Governance-Muster eines Hochschulsystems bilden. Ausserdem weisen die Governance-Reformen in Europa zwar Gemeinsamkeiten, aber auch erhebliche Unterschiede auf, ganz ähnlich, wie es bei

der Bologna-Reform der Fall ist. Paradeise et al. (2009, 245) sprechen von NPM als einem «Narrativ», das zur Folge hat, dass alle Länder einen “mix of signs and symptoms of NPM and NG” präsentierten.

In der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung ist weitgehend unbestritten, dass diese Governance-Veränderungen weit mehr sind als steuerungstechnische Reformen. Sie markieren einen «Regimewechsel im Rollenverständnis der modernen Hochschule» bzw. einen «New Deal zwischen Wissenschaft und Gesellschaft» (Maasen und Weingart 2008, 142 bzw. 141) oder einen «historischen Wandel der Wissenschaft» (Münch 2011, 71). Im Rahmen des Konzeptes der Wissensgesellschaft wird Wissen zum entscheidenden ökonomischen Erfolgsfaktor und werden Hochschulen zu entscheidenden Orten der Produktion und Vermittlung dieses Wissens. Hochschulen werden in Innovations- und Forschungssysteme eingespannt und instrumentalisiert, die Beziehungen zwischen Hochschulen, Wirtschaft und Staat intensiviert (Weingart 2010).³ Wie in anderen öffentlichen Bereichen findet eine manageriale Revolution statt – die Universität wandelt sich von einem *administrative body* zu einem *strategic actor* (Paradeise et al. 2009, 203), sie wird zur «unternehmerischen Universität» in einer markt- bzw. wettbewerbsorientierten «Welt».

Von besonderer Bedeutung im Zusammenhang dieses Aufsatzes ist der unbestrittene Aspekt, dass die neuen Steuerungsverfahren die Hochschulen tendenziell zu organisationalen Akteuren machen. War die Hochschule vorher als Organisation eine Verwaltungseinheit, so ist sie neu strategische Akteurin mit Globalbudget. Für solche Akteure gilt neben der Rechenschaftspflicht und der Festlegung eigener Ziele die Konstruktion von Identität als zentral (Enders 2008; Weingart 2010). Denn als organisationale oder unternehmerische Akteurin ist die Hochschule auf Sichtbarkeit ihrer angestrebten Besonderheit oder Exklusivität angewiesen: ihres Leitbildes bzw. Profils, ihrer Leistungen, ihrer Position in Rankings usw.

2.2.3 Differenzierungen des Hochschulraums und die Frage der Konvergenz

Mit der Schaffung von Fachhochschulen wurde in der Schweiz eine binäre Struktur des Hochschulsystems geschaffen: eine horizontale Differenzierung in einen universitären und einen nicht-universitären Bereich. Sie besteht in Europa als *binary divide* oder *two-type structure* nur in einigen Ländern, in anderen bestand diese Struktur nie oder wurde sie aufgehoben – es besteht dort ein Einheitssystem (*unitary system*) (vgl. Taylor et al. 2008).

Mit der Expansion der Hochschulen, der Einführung des Bologna-Modells, der neu definierten Rolle der Hochschulen und der Einführung neuer Governance-Modelle ändern sich auch die Differenzierungslinien im Hochschulraum. So schuf die Bologna-Reform einen einheitlicher Hochschulraum, in welchem auch die Abschlüsse vereinheitlicht sind. Auf der anderen Seite haben sich im Hochschulraum, gefördert durch wettbewerbsorientierte Steuerungsverfahren, längst und verstärkt

3 Wir verzichten hier und für die folgenden Absätze auf die Darstellung entsprechender Ansätze.

neue vertikale Differenzierungen etabliert; zu erwähnen ist die wachsende Bedeutung von Rankings, die Bildung von Eliteuniversitäten, Exzellenz-Clusters usw. Diese vertikalen Differenzierungen sind nun allerdings nicht länger administrativ-politisch bzw. bildungssystematisch und damit möglicher Gegenstand politischer Forderungen.

Angesichts dieser neuen Differenzierungen wird schon länger der Stellenwert des *binary divide* (kritisch) diskutiert (s. Teichler 2005; Teichler 2008; Taylor et al. 2008; für die Schweiz Perellon 2003; Lepori 2008; Weber et al. 2010a; Weber et al. 2010b). So halten beispielsweise Klumpp und Teichler (2008) den *binary divide* nicht nur wegen des Bologna-Prozesses, der eine andere «primäre Differenzierungsdimension» geschaffen habe, für instabil, sondern auch deswegen, weil die Fachhochschulen zwei «Spiele spielen», nämlich das Spiel der Annäherung an die universitären Hochschulen (*academic drift*) und das Spiel der andersartigen Profilierung (Klumpp und Teichler 2008, 101, 119) – das erstere auf der vertikalen Achse, das zweite auf der horizontalen. Die beiden Achsen aber sind nicht unabhängig voneinander: Die Profilierung als «andersartig» kann als Segmentierung, als Schutz vor Konkurrenz bzw. vor informaler vertikaler Differenzierung im grösseren Raum interpretiert werden (Lepori 2008), ein Schutz, der sich freilich rasch als Selbst-Ausschluss aus diesem grösseren Raum erweisen kann. Mit anderen Worten: Gemäss diesen Einschätzungen arbeiten die Fachhochschulen sowohl an der Etablierung und Verfestigung ihres Hochschultyps als auch gleichzeitig auf seine Abschaffung hin – in Richtung einer Konvergenz der Hochschultypen.

Untersucht man die Reform im Hinblick auf Entwicklungsperspektiven, ist es von besonderem Interesse, dass in der Hochschulforschung die Einschätzungen zur Konvergenz stark divergieren. Neben den Extrempositionen «Weiterbestehen des *binary divide*» und «Konvergenz der Hochschultypen» finden sich z. B. Zwischenvarianten wie die Auflösung der FH in forschungsorientierte universitäre Institutionen einerseits und forschungslose Höhere Fachschulen andererseits, die Verschiebung der Differenzierung in die einzelnen (Gesamt-)Hochschulen hinein oder die Schaffung eines binären Hochschulsystems mit grosser Status-Flexibilität und unterschiedlichsten *mergers*, Netzwerken usw. (Klumpp und Teichler 2008; Kyvik 2008; Lepori 2008; Müller-Böling und Buch 2011). Mit Blick auf diese Diskussion muss man ein hohes Mass an Kontingenz der zukünftigen Entwicklung vermuten.⁴

Die Kontextveränderungen seit den 1990er Jahren tangieren die Reform und ihre Ausformung zentral. Der internationale Bologna-Prozess brachte für die Fachhochschulen einen erheblichen Statusgewinn (vgl. Teichler 2005). Denn waren bei der Schaffung der FH ihre Abschlüsse klar von denjenigen der universitären Hochschulen unterschieden, vergeben die FH nun formal die gleichen Abschlüsse. Die

4 Teichler (2008, 11) verwendet den Begriff des «Momentum», der zusammenfassende Text im Sammelband von Taylor et al. (2008, 257) die mehrdeutige Aussage "trends are clearly moving toward an aesthetic convergence, however keeping the diversity".

Bologna-Regelung interessiert sich nicht für den Hochschultyp, sondern lediglich für die Studiendauer. Ein Bachelor ist ein Bachelor unabhängig vom Hochschultyp, der ihn ausstellt. Diese formale Annäherung kann andererseits eine Dynamik in Gang setzen, an deren Ende die Auflösung der FH bzw. ihrer Identität stehen könnte. Die Governance-Veränderungen schaffen den FH den Zwang und die Möglichkeit, sich als Akteure aufzubauen, die man sich bei ihrer Schaffung kaum vorgestellt hat: von administrativen Fusionen kleiner Höherer Fachschulen zu strahlenden unternehmerischen und marktorientierten *universities of applied sciences* – zumindest in ihrer Selbstdarstellung.

Im nächsten Abschnitt geht es nun darum, die Spannungen, die bei der literaturgestützten Deskription und Analyse der Reform und ihres Kontextes deutlich wurden, in einem theoretischen Rahmen aufzugreifen und für die eigene Analyse nutzbar zu machen.

3 Unbestimmtheit, Selbstbeschreibung, Identitätskonstruktion

3.1 Unbestimmtheit und Identitätskonstruktion

Die Fachhochschulen sind – systemtheoretisch gesehen – strukturell unterbestimmt. Als Teil der Berufsbildung galten sie als Überschneidungsbereich von Wirtschafts- und Erziehungssystem, mit der Reform kommt nun ausserdem das Wissenschaftssystem als weiteres Funktionssystem dazu. Damit sind die Fachhochschulen gleichzeitig an drei Referenzen orientiert. Die unterschiedlichen Logiken dieser Funktionssysteme bilden eine Funktionssymbiose (Harney und Rahn 2000), in der sie sich miteinander verknüpfen. Dabei ist nicht vorbestimmt, auf welche Weise das geschieht; die Funktionssymbiose ist strukturell instabil, weil die Zuständigkeit von Codes und Programmen unterbestimmt ist. Die Governance-Veränderungen auf der anderen Seite rücken eine Ebene ins Blickfeld, die in der Diskussion der Hochschultypen und ihrer Identität nicht erscheint: die Hochschulen als Akteure. Sie werden durch die Kontextveränderungen neu und spezifisch konstituiert. Auf Märkten handeln sie in Konkurrenz zueinander (auch innerhalb des gleichen Hochschultyps) und sind deshalb gezwungen, sich in Differenz zueinander zu positionieren und zu profilieren, Nischen und neue Märkte zu finden usw. Damit steht nicht mehr nur die Identität des Hochschultyps «Fachhochschule» in Abgrenzung zum Typ «universitäre Hochschule» zur Diskussion, sondern ebenso das Profil jeder einzelnen Fachhochschule. Und damit weiten sich zudem nicht nur die Zugehörigkeit zu Funktionssystemen und damit das Spektrum der Tätigkeitsfelder (Beispiel Forschung) aus, sondern ebenso auch die Governance-Formen, innerhalb derer sie tätig sind. Ohne grosse Zuspitzung lässt sich deshalb die These formulieren: Die aktuellen Entwicklungen der Hochschulen fördern die Unbestimmtheit und Unsicherheit von Identität (bzw. Profil) der Fachhochschulen *und* zwingen sie gleichzeitig zu deren aktiver

und klarer Darstellung. Je grösser die Unmöglichkeit zur bestimmten und sicheren Identitätsschaffung, desto grösser der Druck dazu.

3.2 Selbstbeschreibung – Diskurs – Rechtfertigung

Einleitend war die Frage formuliert worden, wie die Reform ihren Gegenstand konstituiert bzw. welche Identität (oder allenfalls Identitäten) die Selbstbeschreibungen konzipieren und welche Perspektiven durch die Identitäts- und Differenz-Setzungen für die Entwicklung ihres Gegenstandes geschaffen werden. Die Rekonstruktion der Reform und ihrer Kontextveränderungen unter Punkt 2. hat gezeigt, dass der Gegenstand der Reform ein doppelter geworden ist: «Fachhochschule» meint zunächst einen Hochschultyp, zugleich aber auch unternehmerische Akteure (einzelne Fachhochschulen bzw. deren Teile). In diesem Abschnitt nun wird eine Systematik von Konzepten und Begriffen zur Analyse solcher Beschreibungen im Kontext der Reform skizziert.

Selbstbeschreibungen sind nicht auf «wahre Sätze» aus, sondern ihre Funktion ist es, das Handeln der Akteure mit Sinn und die Akteure selbst mit Identität zu versehen; sie orientieren sich somit an deren Handlungsmöglichkeiten und strukturieren diese (Kieserling 2004; Brosziewski 2007). Indem sie Identität behaupten und damit Differenz zur Umwelt, adressieren sie nicht nur das System selbst, sondern auch dessen Umwelt. Denn Identität bzw. Differenz bedürfen der gegenseitigen Anerkennung von System und Umwelt, um stabilisiert zu werden. Identität in dieser systemtheoretischen Perspektive entsteht durch den Bezug des Systems auf sich selbst als Einheit, sie ist das Resultat von Selbstbeschreibungen, welche Differenzen selektionieren und organisieren.

Eine Form der Selbstbeschreibung als Identitätskonstruktion sind Reformtexte, eine andere Form sind Profile von Akteuren. Wir wollen hier unter Profilen Selbstbeschreibungen im Kontext von Markt und Akteur verstehen, spezifischer: programmatische und gut sichtbar inszenierte Selbstcharakterisierungen, welche einen bezeichneten Platz in einem Markt beanspruchen (z. B. Leitbilder). Wie Reformen sind Profile auf Anschlussfähigkeit an Vertrautheit und Plausibilität angewiesen, sie müssen – auf welche Weise auch immer – aus Legitimationsgründen Bezug auf das Reformprogramm nehmen.⁵

Selbstbeschreibungen behandeln wir hier als Diskurse im Sinn von Strukturen, welche Bedeutung oder Sinn hervorbringen und auf diese Weise soziale Wirklichkeit konstituieren. Diese Konzeption vermeidet die Unterscheidung zwischen *talk* und *action*, ebenso die Annahme, Beschreibungen der Wirklichkeit seien von Bewertungen dieser Wirklichkeit zu trennen. Als sichtbare Rechtfertigungen sind die zu untersuchenden Selbstbeschreibungen weiter angewiesen auf (partielle) Übereinstimmung mit allgemeineren anerkannten Darstellungs- und Rechtfertigungsmustern – Muster,

⁵ Sie sind nicht mit Konzepten wie «corporate identity» oder «Organisationsidentität» gleichzusetzen, vgl. von Wessel (2007), Würmseer (2010).

die je nach theoretischem Zugriff als *story lines*, *frames*, Narrative, Konventionen/Rechtfertigungsordnungen u. ä. bezeichnet werden (zu Letzteren s. Boltanski und Thévenot 2007; auch Diaz-Bone und Thévenot 2010).

Somit sind Selbstbeschreibungen bzw. Identitätskonstruktionen einerseits eingebunden in allgemeinere Rechtfertigungsmuster, die zu einem bestimmten Zeitpunkt wirksam sind, und sie sind andererseits gezwungen, eine je eigene, «individuelle» Ausprägung zu finden. Man kann das als Beziehung zwischen unterschiedlichen Ebenen analysieren (Beispiel: neoliberales Modell von Gesellschaft mit neoliberaler Gouvernamentalität – Konzept der unternehmerischen Hochschule – Leitbild der einzelnen Hochschule) oder als Verhältnis zwischen Text und Kontext. In diskurstheoretischer Perspektive ist dieses Verhältnis nicht vorbestimmt im Sinn einer Determinierung des Textes durch den Kontext (s. Maesse 2010, 61).

In jüngerer Zeit wurden verschiedene Analysen von Selbstbeschreibungen im Hochschulbereich vorgelegt. Von Wissel (2007) hat sechs «Deutungsmuster» zur Beschreibung der «Semantik universitärer Selbstbeschreibung» identifiziert, Maesse (2010) zehn «Policy-Frames» zur Beschreibung des hochschulpolitischen Feldes bei der Untersuchung des Bologna-Prozesses, Pasternack und von Wissel (2010) «programmatische Konzepte» der Hochschulentwicklung seit 1945. Untersuchungsgegenstand sind jeweils voneinander abgrenzbare Diskursmuster. Die hier zu untersuchenden Muster werden nicht auf der Basis einer gezielten Diskursanalyse bestimmt, die z. B. auf Leitbildern, Jahresberichten, Slogans, Reden usw. basiert.⁶ Ihre Auswahl stützt sich vielmehr primär auf die Argumentation in Punkt 2 dieses Textes. Aus ihr kann die Wirksamkeit von zwei Mustern als zentral für die Entstehung und Entwicklung der Fachhochschulen gefolgert werden: das Diskursmuster «gleichwertig, aber andersartig», das bildungssystematisch und etatistisch begründet ist, und das Diskursmuster des Marktes bzw. der FH als unternehmerische Organisation. Zweite Basis für die Auswahl der beiden Muster ist ein empirisches Projekt zur Forschung an den FH, das Interviews mit FH-Leitungen sowie Fallstudien umfasst und die Relevanz der beiden Muster deutlich unterstreicht (Kiener et al. 2012).

Den beiden Mustern geben wir den Status von Rahmen für die Selbstbeschreibungen des Hochschultyps und der einzelnen Fachhochschulen und somit von Bindegliedern zwischen allgemeinen Rechtfertigungen hier und Selbstbeschreibungen in Reformtexten und Profilen dort. Ziel des folgenden Abschnittes ist es nun, diese beiden Diskursmuster daraufhin zu untersuchen, wie sie die Identität der FH und ihre Entwicklungsmöglichkeiten strukturieren.

6 Es wäre vielversprechend, die in den Fachhochschulen verwendeten Slogans, Leitbilder u. ä. empirisch zu untersuchen. Das konnte hier nicht geleistet werden.

3.3 Selbstbeschreibungs-Rahmen

3.3.1 Gleichwertig – andersartig

Die Formel «gleichwertig, aber andersartig» dient als Kurzfassung der angestrebten bildungssystematischen Struktur: zwei gleichwertige Stränge im Hochschulbereich, die andersartig profiliert sind. Sie steht im Zentrum der politisch-administrativen Reform.

Von dieser Diskussion unbefangen assoziiert man mit «gleichwertig, aber andersartig» zunächst jedoch einen Sachverhalt der Politischen Ökonomie, nämlich die Beschreibung notwendiger Eigenschaften von zwei Waren im einfachen Tausch: Sie erweisen sich als gleichwertig im Akt des Tauschens (sonst käme kein Tausch zustande) und sie gelten den Tauschenden als andersartig (sonst würde kein Tausch angestrebt). Der erste Teil der Formel verweist auf den Tausch-, der zweite auf den Gebrauchswert. Im einfachen Tausch finden diese Bewertungen fluid in bilateralen Beziehungen unter den jeweils Tauschenden statt; Akteure benötigen (wechselnde) andere Akteure als Tauschpartner, damit «gleichwertig, aber andersartig» realisiert wird.

Ganz anders bei der Formel über die beiden Hochschultypen im *binary divide*. Sie sind politisch-administrativ geschaffen. Hier wird die Andersartigkeit als objektiv vorausgesetzt und Gleichwertigkeit behauptet bzw. deren Bestätigung von einer dritten Instanz eingefordert. Diese dritte Instanz – eine bewertende, über den Parteien (den Hochschultypen) stehende Schiedsrichter-Instanz – wird nicht bezeichnet; je nach Kontext handelt es sich um die Wirtschaft, den Arbeitsmarkt, die Gesellschaft, den Staat u. a. Ebenso wenig werden die Kriterien für Äquivalenz angegeben. Im Unterschied zum Konzept des einfachen Tausches, wo sich die Formel auf die von den Akteuren angebotenen Güter oder Dienstleistungen bezieht, sind hier sowohl der Hochschultyp als auch dessen Funktion oder Leistungen gemeint.

In der politischen Diskussion dient die Formel als Basis für Forderungen nach der gleichen Wertschätzung des *output* bzw. *outcome* und – politisch relevanter – nach «gleich langen Spiessen». In diesem Fall wird Gleichwertigkeit beim *output* bzw. *outcome* des Hochschultyps als Resultat von (Ressourcen-)Gleichheit beim *input* gesetzt. Gerade diese Begründung politischer Forderungen macht deutlich, dass es sich um ein primär etatistisches Konzept handelt. Die Symmetrie in der Bildungssystematik soll in Ressourcen- und Status-Symmetrie übersetzt werden. Die Konkurrenz zwischen den beiden Hochschultypen wird in erster Linie als Konkurrenz um staatliche Mittel und staatliche Anerkennung ausgefochten (um die kriegereische Metapher der Spiesse aufzunehmen), die Ausstattung damit bildet die Basis für Erfolg auf ökonomischen und Reputationsmärkten. Wie weit sich der Wettbewerb auf diesen Märkten (auch) gegen die universitären Hochschulen richtet, bleibt offen bzw. ambivalent.

Differenztheoretisch geht es bei der Schaffung von Grenzen und Identitäten um die (in diskursiven Praktiken sich vollziehende) Klassierung von Elementen als zueinander äquivalent oder different. Mit der Formel wird eine starke Fixierung solcher Relationen ausgedrückt: Das Konzept fixiert die Identität der FH in doppeltem Bezug («Tauschwert» und «Gebrauchswert») auf die Universität, es bindet die FH in binäre Konstellationen, für die es keine Alternativen gibt. Anders formuliert: In diesem Konzept wird die Identität der FH als das gleichwertige Andere der Universität konstruiert. Dem entsprechen binäre Strukturierungen auch dort, wo sie weder konzeptionell noch empirisch aufrechtzuhalten sind: Wissenschafts- gegen Praxisorientierung, Grundlagenforschung gegen anwendungsorientierte Forschung.

Zusammengefasst: Das Konzept fixiert die Identität des Hochschultyps «FH» durch Abgrenzung vom Typ «Universität» und konstruiert sie als ihr «Anderes». Seine Symmetrievorstellung fokussiert staatliche Ressourcen und Anerkennung. Auf andere Referenzen bzw. auf Funktionslogiken bezogen ist die Identität hingegen weitgehend unbestimmt.

3.3.2 Markt

Im Zusammenhang der neuen Steuerungsmodelle ist «Markt» in der hochschulpolitischen Diskussion zur Chiffre oder Metapher für Wettbewerb jeder Art geworden (von Wissel 2007, 127). Sie überdeckt sowohl die Unterscheidung zwischen Wettbewerb und Markt als auch ganz unterschiedliche Markt-Typen und -Formen sowie die Unterschiede der Güter, um die es geht (Nullmeier 2000; Nullmeier 2001; von Wissel 2007). Das Absehen von diesen Unterschieden ermöglicht es, je nach Kontext auf die eine oder andere Variante zurückzugreifen. So wird in den neuen Steuerungsmodellen «Markt» als Positivsummenspiel postuliert, wo Wettbewerb auf Märkten eine «allgemeine Leistungssteigerung» zur Folge habe. Wenn vom «rauen Klima des Marktes» gesprochen wird, dem man ausgesetzt ist, wird jedoch ein agonaler Wettbewerb assoziiert, obwohl der Wettbewerb möglicherweise als Imagewettbewerb nur differentiellen Charakter hat.

Marktteilnehmer bzw. Marktsubjekte sind in dieser allgemeinen Metapher selbstverantwortlich handelnde Akteure, die sich bei Strafe des Untergangs erfolgreich den Anforderungen des Marktes stellen – «unternehmerische» Hochschulen. «Der Markt», die unsichtbare Hand, erscheint als Instanz, die neutral über Erfolg und Nichterfolg entscheidet. Deshalb konnotiert die Selbstdarstellung als «Marktteilnehmer» ein Mindestmass an Erfolg, denn ohne Erfolg wäre man nicht mehr auf dem Markt und deshalb nicht mehr Marktteilnehmer. In Abhängigkeit vom Markt-Typus werden die «Mitbewerber» «als Feinde, als harte Gegner, als Konkurrenten, als Kooperationspartner, als Opfer konstituiert» (Nullmeier 2001, 234). Weil «der Markt» als gegeben dargestellt wird, sind die Akteure selbstverantwortlich nur innerhalb eines Rahmens, der ausserhalb von ihnen existiert. In netzwerk- und/bzw. diskurstheoretischen Markttheorien gelten Märkte hingegen als soziale Arrangements,

d. h. die Akteure treten nicht in die Märkte ein, sondern sie konstituieren sie, indem sie Felder, Produkte usw. definieren und gemeinsam kontrollieren – vermittels der Etablierung gemeinsam geteilter Rahmen, Rechtfertigungen usw. (Nullmeier 2001; von Wissel 2007, 127–134; Mützel 2009). Das kommt in der Metapher nicht vor. Gerade für politisch-administrativ geschaffene neue Akteure ist die Frage aber von Bedeutung, auf welchen Märkten sie wie agieren bzw. welche Märkte sie schaffen.

Der Metapher ist weiter gegenüberzustellen, dass es häufig Quasi-Märkte sind, in denen sich die Hochschulen bewegen, nämlich in Bereichen staatlich regulierten Wettbewerbs, und dass die Finanzierung der FH in der Schweiz 2009 im TWD-Bereich zu 76%, im GSK-Bereich zu 84% durch Kantone und Bund erfolgte (BFS 2010, 9).

Zusammengefasst: Dieser Selbstbeschreibungs-Rahmen fasst die Akteure abstrakt – «Markt» ist ein Rahmen ohne Referenzen. Er fokussiert formale strategische Handlungsfähigkeit und Erfolg, macht die Entstehung und Entwicklung von Märkten, ihre Form und die Akteurpositionen aber unsichtbar. Und er blendet die Entstehung und die Tradition der Akteure aus: Die FH ist eine Akteurin ohne Geschichte.

3.3.3 Vergleich

Die beiden Selbstbeschreibungs-Rahmen konstituieren Identität auf unterschiedliche Weise. Der Rahmen «gleichwertig, aber andersartig», der den *binary divide* begründet, beruht auf der Absetzung gegenüber dem Hochschultyp «Universität» als dem Aussen der FH und konstituiert sich gleichsam «nachträglich». Er definiert keinen Akteur, sondern einen politisch-administrativen Bereich. Indem er die primären Differenzrelationen gegenüber dem Hochschultyp «Universität» setzt und gleichzeitig Geltung als eigener Hochschultyp beansprucht, schafft er stillschweigend Äquivalenzrelationen *innerhalb* dieses Hochschultyps, also *Gleichartigkeit* (unter Ausblendung der Heterogenität, insbesondere der Fachbereiche). Im Fokus steht hier die (formale) «Statusseite» der Formel «gleichwertig, aber andersartig».

Der Rahmen «Markt» hingegen, der Konvergenz der Hochschultypen assoziiert, konstituiert kein Aussen, hingegen die einzelnen FH (bzw. deren Teile) als organisationale oder strategische Akteure auf beliebigen Märkten. In diesem referenzlosen Rahmen profilieren sich die Akteure gegenüber anderen Akteuren, d. h. sie schaffen Differenzrelationen zu ihnen auf der Basis ihrer Gleichheit als Marktakteure. Diese Differenzen haben möglichst sichtbar zu sein, um ihren Zweck zu erfüllen. Auf sie richtet sich das strategische Handeln. Gleichzeitig wird dabei implizit die Gleichwertigkeit mit den anderen Akteuren postuliert, die in dieser Konzeption ebenfalls nichts anderes als Marktakteure sind.

Diametral verschieden ist somit der Umgang mit der Heterogenität der Fachhochschulen. Im ersten Selbstbeschreibungs-Rahmen wird sie sekundär bzw. irrelevant gemacht, im zweiten spezifisch hervorgehoben.⁷

Die beiden Selbstbeschreibungs-Rahmen konstituieren ihren Gegenstand spiegelbildlich: Hier eine institutionelle Identität, aber keine Akteure, dort organisationale Akteure ohne einschränkende institutionelle Einbindungen. Eine Ergänzung des einen Rahmens durch den anderen aber ist unmöglich, weil die jeweilige Ausschliessung – die Verschiedenheit im Innern respektive die Tradition oder Institution – je konstitutiv für den Rahmen ist. In einer funktionalen Perspektive geht es im ersten Rahmen um die Schaffung des Hochschultyps unter Ausklammerung der internen Heterogenität. Im zweiten Rahmen geht es um die Ermöglichung und Legitimierung der Handlungsfähigkeit der einzelnen FH (oder ihrer Teile) unter Ausklammerung der institutionellen Einbettung (in diesem Rahmen gibt es beispielsweise keine Basis für spezielle Beziehungen zu anderen FH auf der Basis von Gleichartigkeit). Insofern sind die beiden Selbstbeschreibungs-Rahmen unvereinbar. Was im einen im Zentrum steht, muss im anderen unsichtbar sein. Damit entfällt auch die Möglichkeit, innerhalb der beiden Muster das Verhältnis zum je anderen zu thematisieren. Unter dem Titel «Fachhochschule» kann sowohl über den Hochschultyp wie auch über die einzelnen Fachhochschulen in voneinander getrennten Diskursmustern gesprochen werden. In der politischen Diskussion kann sich dies als Vorteil erweisen, weil je nach Bedarf zwischen dem einen und dem anderen gewechselt werden kann.

4 Folgerungen

4.1 Auseinanderdriften der FH?

Zusammengefasst: Die Reform «FH» konstituiert einen Hochschultypus und reicht im Lauf der Zeit unterschiedliche Selbstdarstellungen nach, welche die Einbettung der FH in spezifische Politikfelder begründen. Sie ist insofern unvollständig, als sie die Frage der Akteure offen lässt. Kontextveränderungen führen zu einer Transformation der FH in unternehmerische Akteure. Neben das Reformprogramm tritt so ein neuer Aspekt der Selbstbeschreibung der Fachhochschulen – die Selbstbeschreibung wird zweigeteilt oder fragmentiert in Hochschultyp und organisationale Akteure, beide mit der Bezeichnung «Fachhochschule».

7 Das Ausmass der Heterogenität ist beträchtlich. Eine zentrale Dimension dafür sind die Fachbereiche, eine zweite die Strukturen und Governance-Formen der einzelnen Fachhochschulen. Schliesslich unterscheiden sich die Orientierungen auch innerhalb der Fachbereiche nach Fachhochschulen (Kiener et al. 2012). Die Heterogenität entlang der Differenzierungsdimensionen «Fachbereich» und «Fachhochschule» liegt quer zur Differenzierung des Hochschulraums nach dem Hochschultyp. Diese besteht gerade in der Schweiz aber nach wie vor, wie Weber et al. (2010b) zeigen.

Aus der Analyse der beiden Selbstbeschreibungs-Rahmen ist nicht entscheidbar, ob sich die Fachhochschule als Hochschultyp halten (Aufrechterhaltung des *binary divide*) oder sich Konvergenz durchsetzen wird. Hingegen drängt sich aufgrund der skizzierten Überlegungen folgende These auf: Die beiden Selbstbeschreibungsrahmen vermögen je einzeln und in Kombination keine Entwicklung der Fachhochschulen zu begründen – weder in die eine noch in die andere Richtung. Es besteht kein verbindender allgemein akzeptierter Selbstbeschreibungsrahmen, welche die FH auf ihre Rolle im internationalen Hochschulraum bzw. im Wissenschaftssystem vorbereitet. Ein Vergleich mit den universitären Hochschulen mag diese Aussage erläutern. Diese gelten als hauptsächliche Orte der Wissenschaft; Wissenschaft als Referenz verbindet die Disziplinen durch gemeinsame Normen u. a. So unterschiedlich die Disziplinen und Ausrichtungen auch sei mögen – die Akteure müssen sich als Teil des Wissenschaftssystems rechtfertigen und von ihrer *community* bewerten lassen. Die neuen Steuerungsmodelle drängen auch die Universitäten, organisationale Akteure zu werden, sie treffen dabei auf ein (oft widerständiges) traditionelles Selbstverständnis. Den FH fehlt eine analoge dominierende Referenz oder Funktionslogik bzw. eine stabilisierte Funktionssymbiose. Die strukturelle Instabilität der Fachhochschule, bedingt durch die Unbestimmtheit der Zuständigkeit von Codes und Programmen (vgl. 3.1.), wirkt sich als Orientierungsdilemma für die einzelnen Akteure aus. Sollen sie sich z. B. eher an wissenschaftlicher Reputation (Wissenschaftssystem) oder an ökonomischen Märkten (Wirtschaftssystem) orientieren? Der Hochschultyp gibt den Akteuren dazu keine Handlungsanleitung. Das Fehlen einer dominierenden Referenz macht die FH offener bzw. anfälliger für Umgewichtungen und Instrumentalisierungen. Man könnte einwenden, es sei doch sehr wohl möglich und auch gängige Praxis, als FH unter Rückgriff auf die Tradition sich auf Märkten erfolgreich zu profilieren. Nur: Diese Profilierung geschieht in den Traditionen der Fachbereiche und regionalen Vernetzungen bzw. allenfalls als Teilschulen, aber nicht einer Institution «FH».

Daraus lässt sich die Folgerung ziehen: Für Identität und Profil der Markt-Akteure werden andere Identitäts-Anknüpfungen bedeutsamer – in erster Linie (wieder) jene an die Fachbereiche, und innerhalb derer allenfalls Vorbilder im Ausland oder an Universitäten. Trifft diese Folgerung zu, würden die Verbindungen zwischen den FH-Fachbereichen und -Akteuren schwächer, würden die Fachbereiche tendenziell auseinander driften. Dabei ist von Bedeutung, dass die gesetzliche Steuerung und Finanzierung der FH auf einem Modell beruht, das stark auf die technischen Fachbereiche zugeschnitten ist. Das zeigt sich deutlich in den Leistungsbereichen Forschung sowie Dienstleistungen, deren Steuerung und Finanzierung Konzepte von Erfolg, Markt, Qualität und Innovation zugrundeliegen, die andere Fachbereiche nur sehr bedingt teilen (Kiener et al. 2012). Aktuell sind vermehrt Hinweise auf solche Benachteiligungen und Ansprüche auf fachbereichs-spezifische Lösungen zu registrieren, beispielsweise im Bereich der Forschungsförderung oder des dritten

Zyklus im Bologna-System (Doktorat). Somit werden in wachsendem Mass die Differenzen innerhalb des Typus thematisiert.

Was hier auf der Ebene der öffentlich präsentierten Ansprüche festgestellt wird, findet zweifellos auch innerhalb der einzelnen FH statt, nämlich als Verstärkung zentrifugaler Tendenzen. Denn je mehr die Sicht auf die FH-internen Differenzen erlaubt wird, desto mehr werden Pfade und Identitäten aufgebaut (oder neu betont), die voneinander abweichen. Dabei spielt vor allem für Forschung, Dienstleistung und Weiterbildung die Dynamik von Märkten und Marktpositionen eine wichtige Rolle (s. oben 3.3.2.): Wenn sich die Identität von Marktteilnehmern aus den gegenseitigen Beobachtungen, Bewertungen und Interaktionen ergibt (Mützel 2009), die an gemeinsame Konventionen/Rechtfertigungsordnungen gebunden sind, dann kann diese Dynamik durch die Leitung einer FH-Holding nur schwer gesteuert werden.⁸

4.2 Blockierung und Schwächungen

Hier wurden Reform, Identität und Profil konzeptuell in ihrer kommunikativen Funktion als Darstellung und Begründung von Ansprüchen gefasst, spezifischer: als Selbstbeschreibungen. Diese legen Handlungsmöglichkeiten fest, indem sie Komplexität (mögliche Wirkungszusammenhänge, mögliche Sichtweisen, funktionale Äquivalente) reduzieren und sich legitimierend auf Kontext und Konvention beziehen.

Aus diesem Blickwinkel sind Reform, Identität oder Profil kontingent: Sie sind nicht zufällig, wie sie sind, aber sie könnten auch anders sein. Daraus ergibt sich die Einschätzung eines grossen Missverständnisses, wenn in der bildungspolitischen Diskussion die Identitätskonstruktionen der jeweiligen Diskursmuster als je zwingende und zudem als «wahre» und «ganze» Beschreibungen der Fachhochschulen genommen werden. Denn diese Diskursmuster selektionieren und regulieren notwendigerweise Sichtbarkeit. Die Beschreibungen als gleichwertiger und andersartiger Hochschultyp der Bildungssystematik oder als autonome Marktakteurin sind Aspekte der Fachhochschule, die beide ihre Identität bestimmen. Zwar erleichtert die vermeintliche Klarheit der jeweiligen Muster die Profilierung unter Unbestimmtheit. Auch müssen Selbstbeschreibungen nicht «wahr» sein, sondern handlungsfähig machen. Allerdings muss aufgrund unserer Analyse vermutet werden, dass die spezifisch parzellierten Selbstbeschreibungen der FH genau diese Funktion langfristig in Frage stellen: weil sie keinen Zusammenhang zwischen Hochschultyp und einzelnen Hochschulen herzustellen vermögen, weil die beiden Selbstbeschreibungen verselbständigt sind. Auf der Basis des angesprochenen Missverständnisses resultieren Verabsolutierungen

8 Ein Indiz für die Schwäche der Identität «FH» könnte sein, dass die politische Interessenorganisation der Fachhochschulen, die KFH (Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz), im Vergleich zur CRUS (Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten) nach wie vor schwach ausgestattet ist.

gen, die nicht nur die Entwicklung von Perspektiven der FH blockieren, sondern darüber hinaus die beiden Muster selbst schwächen: Die wachsende Heterogenität der FH schwächt die Formel «gleichwertig, aber andersartig», die ja Gleichartigkeit im Innern des Hochschultyps voraussetzt. Diese Schwächung wiederum untergräbt tendenziell die Legitimation der FH-Marktakeure als Hochschulen und macht sie immer mehr zu beliebigen Anbietern auf beliebigen «Wissensmärkten» (zwischen internationalen wissenschaftlichen Reputationsmärkten bis zu kommerziellen Dienstleistungs- bzw. Weiterbildungsmärkten).

Das eine Missverständnis, die FH als Hochschultyp im Sinn einer festgebauten bildungssystematischen Architektur zu sehen, unterschätzt, dass der Hochschultyp durch die Praktiken von Marktakeuren reproduziert wird. Dem zweiten Missverständnis andererseits, das die FH als autonome Marktakeure auffasst, entgeht, dass die einzelnen FH strukturell instabil konstituiert sind und ihre Entwicklung stark von äusseren, von ihnen nicht kontrollierbaren, Faktoren abhängt.

In der Literatur der Hochschulforschung bleibt die Antwort auf die Frage nach der Konvergenz der Hochschultypen seltsam offen. Es wird festgestellt, dass die FH-Politik Abgrenzung und Konvergenz gleichzeitig anstrebe. Die vorliegende Analyse der schweizerischen FH verschafft dieser Unbestimmtheit vielleicht zusätzliche Plausibilität und Begründung: Die FH als Hochschultyp ist aufgrund ihrer Identitätskonstruktionen nicht in der Lage, eine Perspektive weder für die eine noch für die andere Variante zu entwickeln; überdies bestehen Missverständnisse über den Status der Identitäts-Beschreibungen des Hochschultyps wie der einzelnen Fachhochschulen (dass sie nämlich je «wahr» und «ganz» seien). Das behindert die Konstruktion anderer Selbstbeschreibungen, die für die Entwicklung einer solchen Perspektive notwendig wären.

5 Literaturverzeichnis

- BFS (Bundesamt für Statistik). 2010. *Finanzen der Fachhochschulen 2009*. Neuenburg: BFS.
- Bildungsminister. 1999. Der Europäische Hochschulraum. Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister. Bologna, 19. Juni 1999.
- Boltanski, Luc und Laurent Thévenot. 2007. *Über die Rechtfertigung. Eine Soziologie der kritischen Urteilskraft*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Brosziewski, Achim. 2007. Die Wahrheit der Organisation: Zur kommunikativen Funktion von Organisationsbeschreibungen. S. 101–116 in *Fokus Organisation. Sozialwissenschaftliche Perspektiven und Analysen*, hrsg. von Thomas S. Eberle, Sabine Hoidn und Katharina Sikavica. Konstanz: UVK.
- Bundesrat. 1994. *Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 30. Mai 1994*. Bern.
- Bundesrat. 2003. *Botschaft zur Änderung des Fachhochschulgesetzes vom 5. Dez 2003*. Bern.
- Bundesrat. 2007. *Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen vom 11. September 1996* (Stand am 15. Mai 2007). Bern.

- Diaz-Bone, Rainer und Laurent Thévenot. 2010. Die Soziologie der Konventionen. Die Theorie der Konventionen als ein zentraler Bestandteil der neuen französischen Sozialwissenschaften. *Trivium* 5, <http://trivium.revues.org/3557> (2.5.2011).
- Enders, Jürgen. 2008. Hochschulreform als Organisationsreform. S. 231–241 in *Hochschule im Wandel*, hrsg. von Barbara M. Kehm. Frankfurt und New York: Campus.
- Harney, Klaus und Sylvia Rahn. 2000. Steuerungsprobleme im beruflichen Bildungswesen – Grenzen der Schulpolitik. *Zeitschrift für Pädagogik* 46(5): 731–751.
- Kiener, Urs und Philipp Gonon. 1998. *Die Berufsmatur. Ein Fallbeispiel schweizerischer Berufsbildungspolitik*. Chur und Zürich: Rüegger.
- Kiener, Urs, Christoph Müller, Martin Benninghoff und Romain Felli. 2012. *Forschung an den Fachhochschulen 2012: Beschreibungen, Analysen, Folgerungen*. Zu Händen der Eidgenössischen Fachhochschulkommission EFHK und des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie BBT. Winterthur, Lausanne und Uster, <http://www.bbt.admin.ch/themen/hochschulen/00176/00180/index.html?lang=de> (8.10.2012).
- Kieserling, André. 2004. *Selbstbeschreibung und Fremdbeschreibung. Beiträge zur Soziologie soziologischen Wissens*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Klump, Matthias und Ulrich Teichler. 2008. German Fachhochschulen: Towards the end of a success story? S. 99–122 in *Non-university Higher Education in Europe*, hrsg. von James S. Taylor, José Brites Ferreira, Maria de Lourdes Machado und Rui Santiago. Dordrecht: Springer.
- Kyvik, Svein. 2008. The non-university higher education sector in Norway. S. 169–189 in *Non-university Higher Education in Europe*, hrsg. von James S. Taylor, José Brites Ferreira, Maria de Lourdes Machado und Rui Santiago. Dordrecht: Springer.
- Lepori, Benedetto. 2008. Research in non-university higher education institutions. The case of the Swiss Universities of Applied Sciences. *Higher Education* 56(1): 45–58.
- Maasen, Sabine und Peter Weingart. 2008. Unternehmerische Universität und neue Wissenschaftskultur. S. 141–160 in *Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen*, hrsg. von Hildegard Matthies und Dagmar Simon. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Maesse, Jens. 2010. *Die vielen Stimmen des Bologna-Prozesses. Zur diskursiven Logik eines bildungspolitischen Programms*. Bielefeld: transcript Science Studies.
- Müller-Böling, Detlef und Florian Buch. 2011. Das binäre Hochschulsystem am Ende? Vom Sinn einer anderen Differenzierung – 200 Jahre nach Humboldt. S. 17–26 in *Hochschulfusionen in Deutschland: Gemeinsam stark?!*, hrsg. von Kathleen Battke und Christa Cremer-Renz. Bielefeld: UVW.
- Münch, Richard. 2011. *Akademischer Kapitalismus. Über die politische Ökonomie der Hochschulreform*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Musselin, Christine. 2008. Ten years after the Sorbonne declaration – What has changed in European study structures? S. 309–318 in *Hochschule im Wandel*, hrsg. von Barbara M. Kehm. Frankfurt und New York: Campus.
- Mützel, Sophie. 2009. Geschichten als Signale: Zur diskursiven Konstruktion von Märkten. S. 225–244 in *Diskurs und Ökonomie. Diskursanalytische Perspektiven auf Märkte und Organisationen*, hrsg. von Rainer Diaz-Bone und Gertraude Krell. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Nullmeier, Frank. 2000. «Mehr Wettbewerb!» Zur Marktkonstitution in der Hochschulpolitik. S. 209–227 in *Die politische Konstitution von Märkten*, hrsg. von Roland Czada und Susanne Lütz. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Nullmeier, Frank. 2001. Was folgt auf den «Sieg des Marktes»? Überlegungen zu einer politischen Soziologie des Wettbewerbs. S. 227–244 in *Gesellschaftsbilder im Umbruch. Soziologische Perspektiven in Deutschland*, hrsg. von Eva Barlösius, Hans-Peter Müller und Steffen Sigmund. Opladen: Leske+Budrich.
- Oertle Bürki, Cornelia. 2008. *Fachhochschulen Gesundheit in der Schweiz. Konzeption und Aufbau im Umfeld der allgemeinen Fachhochschulentwicklung*. Bern: Lang.

- Paradeise, Catherine, Emanuela Reale, Ivar Bleiklie und Ewan Ferlie (Hrsg.). 2009. *University Governance. Western European Comparative Perspectives*. Dordrecht: Springer.
- Pasternack, Peer und Carsten von Wissel. 2010. Programmatische Konzepte der Hochschulentwicklung in Deutschland seit 1945. *Arbeitspapier* 204. Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Perellon, Juan-Francisco. 2003. The creation of a vocational sector in Swiss higher education: Balancing trends of system differentiation and integration. *European Journal of Education* 38(4): 357–370.
- Schriewer, Jürgen. 2007. «Bologna» – Ein neu-europäischer «Mythos»? *Zeitschrift für Pädagogik* 53(2): 182–199.
- Taylor, James S., José Brites Ferreira, Maria de Lourdes Machado und Rui Santiago (Hrsg.). 2008. *Non-university Higher Education in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Teichler, Ulrich. 2005. Fachhochschulen in Deutschland: Geht die Erfolgsstory zu Ende? S. 191–205 in *Hochschulstrukturen im Umbruch*, hrsg. von Ulrich Teichler. Frankfurt und New York: Campus.
- Teichler, Ulrich. 2008. The end of alternatives to universities or new opportunities? S. 1–13 in *Non-university Higher Education in Europe*, hrsg. von James S. Taylor, José Brites Ferreira, Maria de Lourdes Machado und Rui Santiago. Dordrecht: Springer.
- von Wissel, Carsten. 2007. *Hochschule als Organisationsproblem*. Bielefeld: transcript.
- Weber, Karl, Patricia Tremel und Andreas Balthasar. 2010a. Die Fachhochschulen in der Schweiz: Pfordabhängigkeit und Profilbildung. *Swiss Political Science Review* 16(4): 687–713.
- Weber, Karl, Patricia Tremel, Andreas Balthasar und Sarah Fässler. 2010b. *Programmatik und Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen*. Bern: Zentrum für universitäre Weiterbildung, Universität Bern.
- Weingart, Peter. 2010. Die «unternehmerische Universität». *Nach Feierabend. Zürcher Jahrbuch für Wissensgeschichte* 6: 55–72.
- Witte, Johanna. 2006. *Change of Degrees and Degrees of Change: Comparing Adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process*. Promotionsschrift. Enschede: CHEPS/Universität Twente.
- Würmseer, Grit. 2010. *Auf dem Weg zu neuen Hochschultypen. Eine organisationssoziologische Analyse vor dem Hintergrund hochschulpolitischer Reformen*. Wiesbaden: VS.
- Zosso, Barbara. 2006. *Gleichwertig und gleichartig? Eine vergleichende Untersuchung der Entstehung der Fachhochschulen in der Schweiz in den Bereichen Technik/ Wirtschaft/Gestaltung vs. Gesundheit/ Soziales*. Cahiers de l'IDHEAP 230. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Governance der Hochschullehre¹

Daniel Houben*

1 Einleitung

Die Soziologie ist als Disziplin untrennbar mit einem kritischen Anspruch verwoben. Soziologische Aufklärung muss sich darum bemühen, die Bedingungsfaktoren aufzuspüren, die soziale Prozesse gelingen oder scheitern lassen (Rosa 2009). Für die Bildungssoziologie gilt dies in besonders augenfälliger Weise: Ob Bourdieu und Passerons (1971) Illusion der Chancengleichheit oder Fends (1981) Auseinandersetzungen mit dem Schulsystem – sie haben wie zahllose weitere an der Etablierung eines kritischen Programms mitgewirkt, dessen Fokus darauf gerichtet ist, Diskrepanzen zwischen politischem Anspruch und sozialer Realität, zwischen Bildungsprogramm und Bildungsalltag, engagiert und pointiert zu exponieren. Die Educational-Governanceforschung macht es sich zur Aufgabe, die Komplexität schulischer und universitärer Regulations- und Organisationsprozesse zu erfassen und hat dabei Fragen der praktischen Gestaltbarkeit handelnden Zusammenwirkens vor Augen (Kussau und Brüsemeister 2007). Dieser Beitrag will ihr kritisches Potenzial ausloten und prüfen, wie es ihr gelingt, Probleme und Fehlentwicklungen der jüngeren Hochschulstruktur- und Studienstrukturereformen bzgl. der Hochschullehre sowie die ihnen zugrunde liegenden Bedingungen aufzuzeigen.

Das Hochschulwesen ist nicht erst in jüngerer Vergangenheit skeptisch bewertet worden. In regelmässigen Krisendiagnosen wurde der Patientin Hochschule ein fast schon lebensbedrohlicher Zustand attestiert (exemplarisch: Mittelstraß 1994; Stölting und Schimank 2001). Die als Therapie dargebotenen Konzepte des New-Public-Managements (Hood 1991) und damit einhergehend der sog. unternehmerischen Universität (Müller-Böling 2000) stimulieren bekanntlich Wettbewerbe zwischen den Hochschulen, ihren Mitgliedern und nicht zuletzt den Hochschulsystemen (Krücken 2004a; Lange und Schimank 2007). Hochschulen gelten in diesem Sinne weniger als kulturelle Institutionen *sui generis*, denn als Dienstleisterinnen mit konkreten gesellschaftspolitischen und ökonomischen Aufgaben, die sie am besten unter einer Marktlogik entfalten. «Der new deal zwischen Wissenschaft und

* Institut für Soziologie, RWTH Aachen, D-52062 Aachen, dhouben@soziologie.rwth-aachen.de.

1 Ich danke Thomas Brüsemeister, Andreas Braun und Anna Weihrauch sehr für ihre Motivation und kollegiale Unterstützung, ohne die der vorliegende Artikel nicht hätte gelingen können. Die anonymen Gutachter lieferten wichtige Hinweise zur grundlegenden Überarbeitung der ersten Version; auch ihnen gebührt aufrichtiger Dank!

Gesellschaft beruht auf der Idee, das vormalige Vertrauen auf institutioneller Ebene durch kontrollierbare Verantwortlichkeiten zu ergänzen. Universitäten sollen als sich selbst steuernde organisationale, unternehmerisch funktionsfähige Einrichtungen auf dem universitären Markt agieren» (Maasen und Weingart 2006, 19 f.). Dieser Paradigmenwechsel resultiert notwendigerweise in einer zunehmenden Stratifizierung der Hochschullandschaft, die in Deutschland mit der Exzellenzinitiative eine zuvor ungekannte Qualität erreicht hat (Hartmann 2006).

Jene Entwicklungen haben notwendigerweise einen Schub an sozialwissenschaftlich fundierter Kritik entfacht. Nicht anders verhält es sich beim Bologna-Prozess. Als er 1999 deklariert wurde, begrüßte man noch weitgehend das Ziel eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums und der damit verbundenen Massnahmen. In der Folge seiner Umsetzung und mit der Zunahme von Vorgaben ist das anfängliche Wohlwollen jedoch allgemeiner Ernüchterung gewichen, die bisweilen in deutliche Ablehnung umschlägt (Hechler und Pasternack 2009). Schnell etablierte sich öffentlichkeitswirksam ein Streitdiskurs, an dessen Polen der Bologna-Prozess entweder technokratisch argumentierend gestützt oder mit Verweis auf Bewahrung humboldtscher Ideale oder gegen neoliberale Vereinnahmungen abgelehnt wird (Maeße 2010).

Wenn es richtig ist, dass eine kritische wissenschaftliche Gemeinschaft nicht umhin kommt, die Entstehungsbedingungen ihres Wissens zu reflektieren, muss dies ebenfalls die Vermittlung jenes Wissens und die Regulierung dieses Prozesses einschliessen. Hier fällt jedoch eine überraschende Leerstelle auf: Obwohl die moderne Universität um Forschung *und* Lehre konzipiert wurde, obschon die Gesetzgebung diese Konzeption fortschreibt und obwohl nicht zuletzt die Differenzierungstheorien den Hochschulen eine diesem Umstand geschuldete Sonderstellung zudenken, führt die systematische Untersuchung der Bedingungsfaktoren von Hochschullehre als abhängige Variable regulatorischen Zusammenwirkens bisher ein bestenfalls randständiges Dasein. Wurden seit den 1990er Jahren insbesondere der Governance der Forschung eine beträchtliche Zahl von sozialwissenschaftlichen Publikationen gewidmet (exemplarisch: Jansen 2007), so kamen später Analysen der Veränderungsprozesse der Organisation Hochschule hinzu (exemplarisch: Meier 2009). Zuletzt beschäftigten sich verschiedene Publikationen mit der Beschreibung defizitärer Folgen des Bologna-Prozesses (exemplarisch: Liesner und Lohmann 2009; Winter 2009).

Zwischen Letzteren und der Governanceperspektive will dieser Beitrag eine Brücke schlagen: Anhand der Hochschullehre und des Bologna-Prozesses soll dargelegt werden, welche Möglichkeiten eine institutionentheoretische Mikro- und Makrorahmung, basierend auf den Arbeiten von Berger und Luckmann sowie von Lepsius, der dominierenden Variante der soziologischen Governanceforschung offeriert. Dazu wird im nächsten Abschnitt Governance als Institutionenwandel begründet und theoretisch gerahmt. Die daraus entstehende Analyseheuristik wieder-

rum lenkt den Blick auf die wesentlichen Bedingungsfaktoren der Hochschullehre, welche dann in kritischer Absicht genauer betrachtet werden um dort Ursachen für Probleme der Studienreformen und damit einhergehend Ansatzpunkte für Verbesserungen zu entdecken.

2 Governance als Institutionenwandel

Der Governancebegriff dokumentiert die analytische Hinwendung zum empirischen Neben- und Miteinander von staatlichen, halbstaatlichen, privaten bis hin zu zivilgesellschaftlichen Akteuren und multiplen Regulierungsformen im kooperativen Staat westlicher Prägung. Im Zentrum des Interesses der Governanceforschung steht das Wechselspiel zwischen politischer Steuerung, gesellschaftlicher Selbststeuerung und ungesteuerten, mithin transintentionalen Aggregationseffekten, die sich aus dem Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ergeben (statt vieler: Mayntz 2004). Die sich daraus entfaltenden Akteurkonstellationen und insbesondere deren Koordinierungsmuster werden im Rückgriff auf zentrale, transdisziplinär breit erforschte Modelle untersucht; namentlich sind dies wechselseitige Beobachtung, Markt, Netzwerk, Gemeinschaft sowie Organisation resp. Hierarchie. Da diese empirisch nie disjunkt anzutreffen sind, sondern realiter komplementär zueinander wirken, werden sie in ihren empirisch vorgefundenen Kombinationen als Governanceregime beschrieben (Lange und Schimank 2004). Der einseitigen Akteurzentriertheit der klassischen politischen Steuerungstheorie werden in der Governanceperspektive Strukturen bzw. Institutionen nicht nur an die Seite gestellt, sondern im analytischen Zentrum platziert. Derart als «institutionelle Steuerung» (Kenis und Schneider 1996) verstandene Governance redet indes keinem Struktur-determinismus das Wort, sondern muss aus dem Blickwinkel des Akteurzentrierten Institutionalismus begriffen werden, der dem Mainstream der sozialwissenschaftlichen deutschsprachigen Governanceforschung zugrunde liegt (Mayntz und Scharpf 1995). Dahinter steht die Idee, dass Konstellationen korporativer oder kollektiver Akteure in institutionelle Settings, verstanden als Regel- und Normstrukturen, eingebunden sind, deren Logiken die Handlungsorientierungen und Interaktionsmuster jener Akteure provozieren, aus denen wiederum neue Regelungsstrukturen entstehen. Die jeweilige institutionelle Ordnung wird demnach als abhängige Variable des intentionalen Handelns betrachtet und bildet gleichzeitig als unabhängige Variable den Handlungsrahmen, wobei für «Erklärungen im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus (...) das beobachtbare Akteurhandeln stets als 'proximate cause', während der institutionelle Rahmen die für uns zentrale 'remote cause' [fungiert]» (Mayntz und Scharpf 1995, 46).

Die Governanceperspektive leistet also insbesondere die Darstellung der institutionellen Vermittlungsstrukturen, ihrer Geltungskraft und formalen Organisation.

Dagegen wird nicht selten eingewandt, sie sei zu technokratisch-affirmativ und obliege einem steuerungspolitischen Problemlösungsbias. Eine begrifflich-perspektivische Konzentration auf die Governancemodi alleine wird freilich nur deren jeweiliges Regime zu Tage fördern. «Governance ist so gesehen ein ahistorisches Konzept, welches das ›Wie‹ gesellschaftlicher Koordination sehr umfassend beleuchten kann, jedoch nicht notwendigerweise überzeugende Antworten auf das ›Warum‹ zur Verfügung hat» (Benz et al. 2007, 20). Für die weiteren Auseinandersetzungen wesentlicher ist indes, dass institutionelle Arrangements nicht in einem regellosen Naturzustand entstehen oder sich wandeln. Stattdessen treten sie grundsätzlich in Konkurrenz zu tradierten, meist noch um Geltung sich bemühenden Vorgaben und Deutungsmustern. Hier zeigen sich analytische Unzulänglichkeiten, die durch einen auf Regeln und Normen beschränkten, engen Institutionenbegriff verursacht werden. Denn Regeln und Normen entfalten ihre volle Wirkung erst, wenn sie mit den verinnerlichten Auffassungen korrespondieren (Djelic und Quack 2003, 19 f.).

Wenn Governanceanalysen ebenfalls internalisierte Deutungsmuster beachten sollen, bedarf es dazu eines dementsprechend angepassten Institutionenmodells. Am anschlussfähigsten zur genannten Governanceperspektive lässt sich dies mit Scott (2008) einlösen, der "three pillars of institutions" benennt: Unter der regulativen Säule subsumiert Scott explizite, mit legitimierte Zwangsmitteln sanktionierbare Regeln, die einer instrumentellen bzw. funktionalen Logik folgen und der intentionalen Gestaltung zugänglich sind. Die normative Säule umfasst normen- und wertgebundenes Rollenhandeln und moralische Verpflichtungen, die der Logik sozialer und situativer Angemessenheit folgen. Beides entspricht soweit dem oben skizzierten Institutionenbegriff. Hinzu kommt nun schliesslich die kognitive Säule. Sie bezieht sich auf die wissenssoziologisch als sedimentiert beschriebenen Deutungsmuster und Verständnisse von Institutionen als internalisierte Deutungsmuster oder identitätsleitende Weltansichten (Scott 2008, 48 ff.). Dieses weite neo-institutionalistische Institutionenverständnis geht auf die sozialkonstruktivistischen Arbeiten Bergers und Luckmanns zurück, die bekanntlich eine mikroanalytische Genealogie der Institutionen vorlegen. Dort beschreiben sie, dass der Grundbaustein jeglicher Ausbildung von Institutionen und Ordnungsstrukturen aus der Habitualisierung von Routinehandlungen als spezialisiertes Rezeptwissen besteht, die sich aus wiederholter, aus individueller Sicht zweckmässiger Interaktion von Ego und Alter ergibt (Berger und Luckmann 2004, 56 f.). «Institutionalisierung findet statt, sobald habitualisierte Handlungen durch Typen von Handeln reziprok erfasst werden. Jede Typisierung die auf diese Weise vorgenommen wird, ist eine Institution» (Berger und Luckmann 2004, 58). Mittels Typisierung werden jene habitualisierten Handlungen aufeinander abgestimmt. So bilden sich neben typisierten Handlungen auch Rollen heraus. Als Prozess basiert die Typisierung auf ihrer Verfestigung in über Sprache vermittelbarer Erinnerung, bei Berger und Luckmann Sedimentation genannt, und mündet über deren Weitergabe an nachfolgende Generationen in die Etablierung

sozialer Tatbestände. In diesem als Objektivation bezeichnetem Vorgang werden Institutionen sprachlich und symbolisch begründet und erlangen Historizität und Gültigkeit, werden intersubjektiv nachvollziehbar, übertragbar und modifizierbar (Berger und Luckmann 2004, 65). Dass keine Institution ohne sprachliche bzw. symbolische Repräsentation ihrer Leitideen auskommt (Rehberg 1997, 101), lenkt den Blick auf ihre Funktion. Sie ist vornehmlich in der Legitimierung zu finden, die als «Mittel zur Sinnkopplung» (Berger und Luckmann 2004, 87) die institutionelle Ordnung nicht nur erklärt, sondern ihr mittels «pragmatischer Imperative» intersubjektive Gültigkeit verleiht. Die Legitimation einer institutionellen Ordnung kann wiederum Gegenstand von Auseinandersetzung und Wandel werden und ist daher als neuralgischer Punkt für den Bestand und Wandel von Institutionen zu verstehen. Sie muss in einem fortwährenden Prozess geschaffen, bestätigt und erneuert werden, um in der Alltagswelt verankert zu bleiben (Berger und Luckmann 2004, 98). Institutionen sind also auch in dieser Perspektive Gegenstand von (politischen) Auseinandersetzungen verschiedener Akteure, deren zentrales Medium diskursiv vermittelte argumentative Legitimationsmuster sind. Akteure erschliessen sich die Welt demnach über gesellschaftlich generierte Plausibilitätsstrukturen, derer sie sich durch ständige Interaktion jeden Tag aufs Neue vergewissern und sie darüber sowohl stabilisieren, als auch demontieren (Berger und Luckmann 2004, 163 f.). Die derart verdinglichte Lebenswelt wird in Sozialisationsprozessen weitergegeben. Für diese Arbeit ist vornehmlich die sekundäre Sozialisation relevant. Sie ist «jeder spätere Vorgang, der eine bereits sozialisierte Person in neue Ausschnitte der objektiven Welt ihrer Gesellschaft einweist». Institutionelle Ordnungen werden darin mitsamt ihrer besonderen Wissensbestände von institutionell festgelegten Rollenträgern vermittelt. Dies beinhaltet rollenspezifische Sprache und Gestus, die «stillen Voraussetzungen» der Teilsinnwelten sowie nicht zuletzt ihre Normen, Werte und Affekte (Berger und Luckmann 2004, 143). Mit der sekundären Sozialisation verbunden ist ein eigener «Legitimationsapparat», der auf spezifische Symbole zurückgreift und nicht selten in Form von Ritualen den Abschluss einer Sozialisationsetappe anzeigt (Berger und Luckmann 2004, 149 f.).

Die als Ergänzung dazu vorgestellte makrotheoretische Rahmung beruht auf den Arbeiten von Lepsius. Sein Modell des Institutionenwandels dagegen findet seinen Ursprung in den Rationalitätsfiguren der religionssoziologischen Studien Webers und setzt bei der makroperspektivischen Repräsentation der Deutungsstrukturen an. Hier entstehen Institutionen durch die Überführung von Wertvorstellungen bzw. Leitideen in Rationalitätskriterien, die sich als Handlungsorientierungen in spezifischen sozialen Kontexten ausformen. Die Leitideen werden darüber mit Legitimität und adäquaten Verhaltensweisen ausgestattet und verschaffen sich so Gültigkeit. Institutionenbildung basiert auf der «Ausdifferenzierung von Geltungskontexten» als «Kontextualisierung der Gültigkeit einer Leitidee» (Lepsius 1995; Lepsius 1997). Erlangt eine Institution Verhaltensrelevanz, verengt sich der für sie relevante Prob-

lemhorizont auf die Logik ihrer Leitidee. Ausserhalb jener Lösungsmuster stehende Problemlagen werden externalisiert. Finden sich für sie keine anderen verantwortlichen Institutionen, diffundieren sie in die individuelle Lebenswelt und werden dort zu ausschliesslich persönlichen Problemen oder Risiken (Lepsius 1997, 61). Da einerseits immer wieder inkommensurable Rationalitätskriterien aufeinandertreffen oder sich Geltungsbereiche überlagern können, ist Institutionenwandel ohne Konflikt kaum zu denken. Lepsius bestimmt Institutionenwandel dementsprechend als andauernden «Vorgang der Institutionalisierung und Entinstitutionalisierung von Leitideen» (Lepsius 1997, 63). Was sich dabei als ein Kampf zwischen Interessenlagen ausnehmen mag, ist faktisch ein Wettstreit um die «Durchsetzung von institutionalisierten Rationalitätskriterien und die Bestimmung ihres Geltungsraumes» (Lepsius 1997, 65). Dieser Institutionenkampf wird bestimmt von den Durchsetzungsmitteln der Kontrahenten und den Entscheidungen der Agenturen, die Rationalitätskriterien vermitteln sollen. Über die Durchsetzung von Leitideen bestimmen die zur Verfügung stehenden Sanktions- und Koordinierungsmittel. Der Erfolg von Leitideen ist also mit der Frage verbunden, ob für sie adäquate Governancemodi durchgesetzt werden (Lepsius 1995, 399). Ob beispielsweise ein Markt existiert, entscheidet sich demzufolge nicht an einer – in Bezug auf Bildung diskutablen – Marktförmigkeit eines potentiellen Gutes, sondern daran, ob die mit dem Begriff des Marktes assoziierten Rationalitätskriterien Geltung erhalten.

Governancemodi sind in dieser Perspektive die zentralen Ressourcen im Institutionenkampf. Ihre Geltung ist daher nie unbestritten; sie bleiben grundsätzlich prekär und von den jeweiligen sozialen Kontexten abhängig. «Jede durchgesetzte Leitidee zieht ihren Erfolg aus der (temporären) Herausgehobenheit aus einem Komplex oftmals unvereinbarer Orientierungsmöglichkeiten» (Rehberg 1997, 103). Jeder Wandel der Governancemuster wäre in diesem Verständnis als Institutionalisierung und De-Institutionalisierung von Koordinationsmustern zu fassen. Eine Erweiterung der Governanceperspektive um Lepsius' makroanalytischen Ansatz ermöglicht, die Dynamik und Durchsetzungskonjunkturen bestimmter Koordinationsmuster aus konkurrierenden Leitideen zu bestimmen und dahinterliegende Konflikte sowie Argumentationsformen einzubeziehen (Quack 2006). In dieser Sichtweise kann der Gegenstand der Governanceforschung als fortlaufender Institutionenwandel begriffen werden (Göhler 1997). Lepsius betont im Gegensatz zu Berger und Luckmann agonale Elemente und schätzt den Stellenwert von Sanktionen und Durchsetzungsmitteln deutlich höher ein. Da sich Governance in Interaktionsketten vieler in Interessen, Gestalt und Funktion heterogener, mitunter heteronomer Akteure vollzieht (Kooimann 2006, 151), ergeben sich notwendigerweise dann Konflikte, und daraus resultierend Steuerungsprobleme und Dysfunktionen, wenn neue institutionell transportierte Logiken den vorgefundenen widersprechen. Kurz gesagt: «Institutionen handeln immer nur durch Akteure, die sich ihrer Leitidee verpflichtet fühlen» (Lepsius 1995, 399). Berger und Luckmann hingegen arbeiten

heraus, wie abhängig Vorgaben von wechselseitiger Interpretation, Legitimation und Plausibilisierung sind und sensibilisieren damit für mikroperspektivische Bedingungsfaktoren von gelingenden Institutionalisierungsvorgängen. Kulturell-kognitive Voreingestelltheiten geraten in dieser Lesart zum Bias politischer Regelungsabsichten. Quack (2006, 346) formuliert diese Einsicht sehr klar: «Erst indem sie existierende Koordinations- und Steuerungsarrangements verdrängen, in ihrem Geltungsanspruch verblasen lassen, sie auf eine transformierende Weise überformen, an ihnen an- oder auf ihnen aufbauen, können neue Formen der Governance Wirkung entfalten.»

Die sich daraus ergebenden Konturen einer institutionentheoretisch erweiterten Governanceperspektive lassen sich wie folgt zusammenfassen: Zunächst werden die nach Geltung strebenden Leitideen identifiziert, um anschliessend deren Überführung in konkrete Logiken und Durchsetzungsmittel zu erfassen. Darüber gelangt man zu den konkreten Koordinationsmodi und Akteurkonstellationen, die über das Instrumentarium der klassischen Governanceperspektive bearbeitet werden können. Die empirischen Governanceregime werden beschrieben und ihre Konflikte dokumentiert, um schliesslich mit Blick auf Bergers und Luckmanns Ansatz Fragen der Legitimität, Verinnerlichung und situativen Funktionalität zu überprüfen, um darüber die Erfolgskriterien der Governancemodi der Hochschullehre bewerten und praktische Alternativen entwickeln zu können.

3 Institutionentheoretisch gerahmte Governanceanalyse der Hochschullehre

Wie kann man sich dem Gegenstand Hochschullehre governanceanalytisch nähern? Betont man die Interaktionskomponente, so schlägt Stichweh (1994, 233 f.) drei Charakteristika vor: Erstens regen DozentInnen die Studierenden geistig an; zweitens entfalten DozentInnen in Anwesenheit der Studierenden ein spezifisches, mithin kreatives Tätigkeitsmuster, um diesen Effekt zu erzielen und drittens besitzt jede von den Studierenden tatsächlich aufgenommene Information für sie notwendigerweise Selbstbezug und gelangt darüber in ihren kognitiven Speicher. Krohn und Küppers (1989, 98) weisen ausserdem auf die zunehmende Bedeutung des Schrifttums hin, das Wissensbestände konserviert und sie darüber für die Lehre zeitlich wie räumlich flexibel einsetzbar macht. Beides sind zentrale Kennzeichen, liefern aber für die Governanceperspektive wenig nützliche Ansätze. Deutlich interessanter hingegen erscheinen zwei weniger offensichtliche Merkmale: Erstens ist die Lehre in der Organisation Hochschule in zweierlei Hinsicht institutionalisiert. Einerseits kann sie als Praxis als Paradebeispiel für Institutionalisierungsprozesse nach Berger und Luckmann herangezogen werden. Sie bildet sich in ihrer ganz konkreten Ausformung durch Interaktion, Typisierung und Habitualisierung aus und wird vornehmlich über die sekundäre Sozialisation erlernt. Andererseits ist sie in Lehrplänen, Modulbeschreibungen und Studienordnungen formal verankert.

In der Organisationsforschung ist jedoch spätestens seit Meyer und Rowan (1977) geläufig, dass derartige Formalitäten nicht notwendigerweise auch die faktischen Aktivitäten abbilden, geschweige denn determinieren. Zweitens fehlt der Hochschullehre in Luhmanns (1992, 76) Worten eine «rationale Technologie». Sie sei faktisch autonom und performative Defizite könnten nur schwer nachgewiesen werden, da die Bedingungen für ihre Qualität zu multifaktoriell seien, um sie zweifelsfrei zu identifizieren. Musselin (2007, 69 f.) teilt diese Auffassung und bezeichnet neben der Hochschullehre auch die Forschung als “uncertain technique”. Insbesondere die praktische Lehre bliebe weitgehend privat, da der Grossteil der mit ihr verbundenen Aufgaben in Einzelarbeit vorbereitet und durchgeführt werde.

In den folgenden Absätzen soll daher die Frage ausschlaggebend sein, welchen Handlungsorientierungen und Strukturlogiken Lehrende an Hochschulen insbesondere seit den Reformprozessen ausgesetzt sind.

3.1 Von konkurrierenden Leitideen zu konvergierenden Durchsetzungsmitteln

Konstitutiv für das Selbstverständnis wissenschaftlicher Lehr- und Forschungstätigkeit sind klassischerweise die Ideale der Einheit sowie der Freiheit von Forschung und Lehre (siehe unten), in der Hoffnung, diese dann auch mit einem hohen Mass an gesellschaftlicher Verantwortung ausüben zu können. Auch den Gründungsdokumenten des Bologna-Prozesses kann bis zum Prager Kommuniqué (HRK Service-Stelle Bologna 2001) noch im Grundsatz ein Geist zugesprochen werden, der sich letzten Endes an akademisch-humanistischen Idealen orientiert. Allerdings wurde das Leitmotiv des primär an solchen Bildungszielen ausgerichteten gemeinsamen europäischen Hochschulraums bald vom sog. Lissabon-Prozess einem vermeintlich höheren Ziel einverleibt: dem Bestreben der Europäischen Union (EU) bis zum Jahr 2010 zum kompetitivsten Wirtschaftsraum der Welt zu werden.² Eine sich den modernen Herausforderungen stellende Gesellschaft müsse eine «Wissensgesellschaft» sein, so die EU-Chefs (Europäischer Rat 2000, 2). Unter dieser Prämisse werden die rationale Organisation der Wissenschaft und ihr Anschluss an die übrigen sozialen Teilsysteme zu Kernanliegen der gesellschaftlichen Produktivität. Hochschulbildung wurde dazu als Bedingungsfaktor der EU-Beschäftigungs- und wirtschaftlichen Wettbewerbsstrategie erkannt und im Vergleich zu ihrer vorherigen Randständigkeit in der Bedeutung für die EU-Politik aufgewertet (Keeling 2006). Die in dieser Politik insgesamt zum Ausdruck kommende Liberalisierung zuvor öffentlicher Leistungen und die Errichtung regelrechter Benchmarkregime (Schedler 2007, 256) äussern

2 Der Lissabon-Prozess konzentrierte sich innerhalb der EU auf arbeitsmarktpolitische und ökonomische Aspekte. Gemeinsam bilden beide Prozesse zusammen einen Rahmen für die Aktivitäten der EU, genauer, der EU-Kommission. Die Basis für das bildungspolitische Handeln der EU-Kommission wurde durch das Zusammenfallen beider Prozesse erweitert und sie erhielt dadurch eine zentrale Rolle innerhalb dieses Politikfeldes. Eine Institution, deren formale Zuständigkeiten dies nicht vorsehen, avanciert damit paradoxerweise zum zentralen Akteur europäischer Bildungspolitik.

sich im Bologna-Prozess insbesondere in den Massnahmen zur Einrichtung eines gemeinsamen Qualifikationsrahmens und zur Stärkung der europäischen Qualitätssicherung im Hochschulwesen (Serrano-Velarde 2008). Über die Aktivitäten der EU-Kommission und die grundsätzliche Akzeptanz seitens der Staatsregierungen wurden der Bologna- und der Lissabon-Prozess zunehmend in Deckung gebracht (Teichler 2010, 63 f.). Eine durch instrumentelles Verständnis gekennzeichnete Leitidee von Bildung wird von den politischen Akteuren der EU in den Bologna-Prozess eingebracht und korrespondiert bei politischen EntscheidungsträgerInnen mit den für andere Politikfelder bereits gut dokumentierten ökonomistischen Entwicklungstendenzen. Mehr Leistung bei weniger Kosten sowie mehr Effizienz und Standardisierung in der Struktur der Hochschulbildung sollen die Erfordernisse einer ökonomisch konnotierten Wissensgesellschaft treffen und bringen zudem aus staatlicher Sicht einen willkommenen Richtungswechsel in die Debatte um die chronische Unterfinanzierung höherer Bildung und Forschung.

Zur Durchsetzung dieser Rationalisierungsmomente konnten zum Bologna-Prozess komplementäre Strukturformen etabliert werden, die ihre Leitideen wiederum zirkulär stützen und darüber einen pfadabhängigen Prozess bilden: Die politischen Akteure orientieren sich in ihrem strategischen Verhalten an der Logik derjenigen institutionellen Konfiguration, die ihnen bereits vertraut ist (Beyer 2005, 8; Münch 2009, 31). Anhand der EU-Kommission lässt sich dies eindrücklich illustrieren: 2003 spricht sie zum ersten Mal gezielt die Hochschulen als Kernakteure der Reformbemühungen an, da sie die Schlüsselrolle an der Schnittstelle von Forschung, Bildung und regionaler sowie lokaler Entwicklung von Innovationspotentialen ausübten. Mit explizitem Bezug auf den Bologna-Prozess wird postuliert, dass man sich vom humboldtschen Bildungsideal verabschieden und die Marktförmigkeit von Bildung anerkennen müsse (Europäische Kommission 2003, 6). In der Folge wurde die ökonomistisch-instrumentelle Argumentation ausgebaut und verband sich mit der Ideologie des New Public Managements. Um im globalen Kräftemessen nicht zu verlieren, müsse Europa schliesslich stärker in Bildung, Forschung und Innovation investieren. Deshalb müsse entschiedener gegen Überregulierung und Unterfinanzierung gearbeitet werden. Insbesondere sei die Vorstellung zu korrigieren, es handle sich bei Hochschulbildung um ein «öffentliches Gut» (Europäische Kommission 2005, 3), was eine klare Negierung entsprechender Formulierungen aus dem Prager Kommuniqué (Hochschulrektorenkonferenz 2001), dem Zielkatalog der ersten Bologna-Folgekonferenz, darstellt.

Auf der makroperspektivischen Ebene der Leitideen werden also die Ziele des Bologna-Prozesses mit denen des Lissabon-Prozesses und der sich bereits in Gang befindlicher Hochschulstrukturereform in Deckung gebracht und erfahren dadurch seitens der zentralen politischen Akteure eine Umdeutung. Lepsius lehrt, dass sich daraus noch keine zwangsläufige Durchsetzung ergibt, sondern sich nun die Frage

stellt, in welche Rationalitätskriterien und Durchsetzungsmittel die neue europäische Leistungsideologie übersetzt wird.

3.2 Das Governance-Regime der Hochschullehre

Eingelöst wird die Lehre bekanntlich von WissenschaftlerInnen, die in der Regel daneben Forschung durchführen und sich über die akademische Selbstverwaltung massgeblich in die Koordination dieser Aufgaben einbringen sollen. In der konkreten Ausgestaltung vor Ort an den Hochschulen war das Fachkollegium vor den Reformen der letzten Dekade weitgehend autonom. Zwar dominieren in der Organisation des Hochschulalltags WissenschaftlerInnen heute nach wie vor die Organisationsstrukturen, in denen Fragen der Lehre entschieden werden und das Verhältnis zwischen ihnen und den Leitungsverantwortlichen ist bezogen auf die Lehre eher ein Subsidiaritäts- denn ein Subordinationsverhältnis, aber paradoxerweise führte gerade der Wunsch nach grösserer Hochschulautonomie mit Bezug auf die Lehre zu einer Konstellationen, unter der die Autonomie in der Lehre leidet.

3.2.1 *Organisation und Evaluation*

Betrachtet man zunächst die formale Organisationsstruktur der Hochschullehre, zeigt sich schnell, dass der Staat den Hochschulen kaum noch direkt auszuführende Vorgaben macht. Die Hauptverantwortung für die Organisation und die Qualität der Lehre wurde den Hochschulen übertragen, die personellen und materiellen Ressourcen sowie die Curricula obliegen ihrer Verantwortung (Stichweh 2005, 124). An die Stelle der im letzten Jahrhundert herrschenden hierarchischen Beziehung tritt nun eine Principal-Agent-Logik, die erstens an Arbeitsergebnisse gekoppelte Anreizsysteme wie die leistungsorientierte Mittelvergabe schafft, zweitens die staatliche Informationsgrundlagen über verstärkte Controlling- und Evaluationsverfahren zu sichern sucht sowie drittens durch marktförmige Regulationen neue Wettbewerbsstrukturen etabliert (exemplarisch: Lange und Schimank 2007). Die allgemeineren Aufgaben, wie das anzubietende Fächerspektrum, werden quasi-vertraglich über bilaterale Zielvereinbarungen geregelt (Jaeger 2005). Die darin beobachtbare Hinwendung zu instrumentellen Vorgaben soll bewirken, den Erwartungen der Hochschulumwelt stärker zu entsprechen. Ob das gelingt, wird über Parameter wie AbsolventInnenzahlen, Abbruchquoten, Grösse der Lehrveranstaltungen, Position in Rankings und Evaluationsergebnisse festgestellt. Leistung in der Lehre würde sich am Ende in den benannten Parametern positiv niederschlagen. Diese Logik der leistungsorientierten Mittelvergabe durch den Staat wurde von den Hochschulen konsequenterweise in ihre interne Ressourcenzuweisung übertragen. Von Evaluationsverfahren unterfütterte Marktsimulationen können ihre volle Wirkung allerdings nur entfalten, wenn ein wirksames Sanktionssystem an die Ergebnisse gebunden ist (Huber 2005, 151). Da die Lehrenden früher aufgrund der Gremienkonstellationen in allen Fragen der Lehre innerhalb der Organisation durch Interessenlagen und Motive der Wissenschaftler-

Innen systematisch gestützt waren, konnten sie sich gegen externe Zumutungen immunisieren. Inhalte und Performanz der Lehre waren vor äusseren Einflüssen weitgehend gefeit (Schimank 1995, 242). Professorale Stillhalteabkommen wurden zwar hin und wieder von studentischen Klagen aus der Ruhe gebracht, jedoch nicht nachhaltig gefährdet. Dies sollte sich mit der Einführung der leistungsorientierten Mittelvergabe und des Akkreditierungswesens ändern.

Die Sinnhaftigkeit der Evaluationspraxis kann freilich aus mehreren Gründen angezweifelt werden. Nicht nur wurde an verschiedener Stelle immer wieder auf methodische Mängel in den gängigen Lehrveranstaltungsbewertungen hingewiesen, die etwa infrage stellen, ob Lehrqualität tatsächlich gemessen werden kann, oder nicht vielmehr Sympathie und studentisches Wohlbefinden ausschlaggebend in der Bewertung der Lehrenden sind (Burzan und Jahnke 2010). Entscheidender für die weiteren Überlegungen sind indes die systematischen Verschiebungen der Handlungsorientierungen der Lehrenden, die durch Kennzahlenabhängigkeiten erreicht werden. Derartige Prozesse stellt Vollmer (2004, 452–455) anhand des Controllings in Organisationen instruktiv dar: Controllingverfahren, oder in unserem Falle evaluationsbasierte Mittelvergabe, sind sowohl Resultat von Organisation als auch Grundlage weiterer Möglichkeiten des Organisierens. Dort, wo Transaktionsketten nicht auf echten Märkten stattfinden, werden künstliche Repräsentationen geschaffen, um den Informationswert des fehlenden Marktpreises zu ersetzen. «Zahlen schaffen Sichtbarkeit, die zur Basis organisationalen Handelns und Entscheidens werden und genau dadurch Organisationswirklichkeiten mitkonstruieren» (Vollmer 2004, 454). So wird Relevanz nur für bestimmte Prozesse reproduziert, da auch nur bestimmte Zahlen wichtig seien. Kennzahlen schaffen darüber einen selbstverstärkenden Mechanismus zur Aufrechterhaltung der von ihnen getragenen inneren Ordnung der Organisation. «Erst damit wandelt sich die Funktion organisierten Rechnens von einer Registratur zu einer Art Wirklichkeitsmaschine» (Vollmer 2004, 457). Die vermeintlich nur gemessenen Fakten werden erst im Evaluationsprozess geschaffen (Power 1996, 309). Im Zweifel wird ein mit der Evaluation verbundenes Ursprungsziel vollkommen aus den Augen verloren, nur die sanktionierten Indikatoren werden als relevant wahrgenommen und aufgrund dieser Einseitigkeit langfristig Mängelercheinungen provoziert. Wenn der Flurkollege zum Konkurrenten um knappe Mittel bzw. Stellen wird, erschwert die Wettbewerbslogik Kooperationen in der Lehre.

Ob DozentInnen in ihre Lehre viel Zeit und Energie investieren, oder sie ohne Rücksicht auf didaktische Erwägungen rationalisieren, bleibt ihnen überlassen und wird zu einem mehr oder weniger kleinen Problem ihrer Lebenswelt als Kalkül strategischer Karriereoptionen. Ob die Studierenden tatsächlich mehr gelernt haben, ob eine in Leistungsindikatoren gemessene Produktivitätssteigerung der Lehre tatsächlich durch eine Qualitätssteigerung zustande kommt, oder ob sie beispielsweise über eine Senkung des Anspruchs erfolgt, ist in diesem Sinne unerheblich, da derartige Fragen nicht den Rationalitätskriterien entsprechen.

Minssen und Wilkesmann (2003) fanden heraus, dass der faktische Erfolg der leistungsorientierten Mittelvergabe trotz vollständiger formaler Implementierung ausblieb, da sich Unterschiedseffekte in der Akzeptanz der Steuerungsinstrumente und in der Performanz in Lehre und Forschung nicht auf die Mittelverteilungsmodi zurückführen liessen. Korrespondierend dazu stellen Wilkesmann und Schmid (2011, 270) auch einige Jahre später in daran anschliessenden Studien fest, «dass die neuen Steuerungsinstrumente in ihrem bisherigen Umsetzungsstand keinen direkten Einfluss auf das Lehrhandeln der Professoren haben». Laut beiden Studien werden die Leistungen und Einstellungen gegenüber der Lehrtätigkeit stattdessen hauptsächlich durch sozialisations- und identitätsbedingte Faktoren geprägt.

3.2.2 Akkreditierung und Bürokratisierung

Die Inhalte der Lehre richten sich grundsätzlich an den Forschungsgegenständen und Wissensbeständen innerhalb der jeweiligen Fachgemeinschaft aus. Folgt man Kuhns (1976) wissenschaftlichen Paradigmen, dürfte der Grad der Kanonisierbarkeit der Wissensbestände je nach Fachgemeinschaft unterschiedlich stark ausfallen. Habermas (1987, 84) warf der Idee der Einheit von Forschung und Lehre vor, sie ziele zu eigensinnig auf die Gewinnung wissenschaftlichen Nachwuchses und vernachlässige die Bedürfnisse der übrigen Gesellschaftsbereiche. Die offizielle Rechtfertigungsrhetorik des Akkreditierungswesens könnte sich diese Äusserung durchaus zu eigen machen. Im Zuge des Paradigmenwandels in der Hochschulpolitik bot der Bologna-Prozess schliesslich einen willkommenen Anlass, das alte System staatlicher Vorgaben und Genehmigungen gegenüber neu einzurichtenden Studiengängen aufzugeben und durch das in den USA bereits praktizierte System der Akkreditierung zu ersetzen (Naderer 2001). Die Überprüfung der Berufsbefähigung (als Vehikel der Bedürfnisse der übrigen Gesellschaftsbereiche anhand von formalen Lernzielnarrativen) und der Studierbarkeit (anhand formaler Standards wie Modularisierung, ECTS oder Prüfungsdichte) wird als integraler Bestandteil der Bologna-Reformen nun von Akkreditierungsagenturen vollzogen. Die den Studierenden über die Lehre zu vermittelnden Fertigkeiten und Lernziele werden festgeschrieben, um ihnen und den Akkreditierungsagenturen ein klareres Bild von offiziellen Zielen und Nutzen der Lehrveranstaltungen zu vermitteln und diese auf die übergeordneten Ausbildungsziele der Studiengänge auszurichten. Die Lehrenden selbst sollen dadurch ebenfalls stärker auf diesen Nutzen verpflichtet werden. Auf der Ebene der Organisation werden darauf basierende Lehrpläne, Lehrformen, Zertifizierungen usw. festgelegt (siehe Winter 2009; Brändle 2010). Freilich darf an dieser Stelle nicht erwartet werden, dass die im Rahmen von Akkreditierungen entstehenden Dokumente und Zahlen die tatsächlichen Geschehnisse rund um die Lehre realiter dokumentieren. Die formale Akkreditierung und die faktische Lehre gelten gemeinhin als entkoppelt.

Ausschlaggebend für die Handlungsorientierung der Lehrenden ist eher die vom Bologna-Prozess ausgehende Bürokratisierung, ausgelöst vor allem durch die Komplexitätssteigerung durch neue, sachlogisch auf divergierenden Kriterien beruhenden Vorgaben. Kühl (2010) identifiziert eine Komplexitätssteigerung bezgl. der Hochschullehre durch die Modularisierung und Kreditierung der neuen Studiengänge. Er stellt fest, «dass die Komplexitätsexplosion an den Hochschulen, die damit verbundene Bürokratisierung des Studiums und die in den meisten Fällen damit einhergehende Verschulung *nicht* auf die Intentionen neoliberaler Akteure und auch nicht – wie häufig von Bildungspolitikern und Hochschulleitungen suggeriert – auf die Ungeschicklichkeit einzelner Studiengangplaner zurückgeführt werden können» (Kühl 2010, 449). Es handle sich dabei stattdessen um unintendierte Nebenfolgen durch die Einführung von ECTS, Modularisierung, studienbegleitenden Prüfens und learning outcomes. Jedes Element für sich sei schon herausfordernd genug. In ihrer Kombination erzeugten sie aber eine neue Qualität an Komplexität, die sich dann in «Verschulung» und Bürokratisierung niederschlägt. Mit Weick (1976) kann man formulieren, dass die vor dem Bologna-Prozess vorhandene lose Kopplung in der Hochschullehre zugunsten einer engeren Kopplung aufgegeben wurde.³ Die jeweiligen Elemente der Hochschullehre sind nun (stärker) miteinander verbunden:⁴ Die Kreditierung ist von der Modulgrösse und den Prüfungsformen abhängig, diese sind wiederum von anderen Modulen und deren inhaltlichen wie umfänglichen Zuschnitt abhängig usw. usf. Während lose gekoppelte Systeme Koordinationskosten reduzieren, sind sie jedoch schwerfällig und persistent, wenn Veränderungen durchgesetzt werden sollen. Andererseits eröffnen sie mehr Raum für Selbstbestimmung der Akteure, die wiederum an die Notwendigkeit gebunden ist, verschiedene (Rollen-)Erwartungen differenziert mit Sinn zu beleihen und die sich darüber sowohl für Lehrende, als auch für Studierende eröffnenden Möglichkeiten klug zu nutzen. So wundert es wenig, dass 82% der Bachelor-Studierenden in Deutschland eine hohe Regulierungsdichte ihres Studiums beklagen. Die vorgegebene Verlaufsplanung wird selten moniert, jedoch berichtet jede/r Dritte von grösseren Schwierigkeiten in der Ausführung der Vorgaben, insbesondere an den Universitäten. Auch die Modularisierung der Studiengänge beurteilen die Bachelor-Studierenden, gerade in den Ingenieur- und Kulturwissenschaften, mehrheitlich als nicht gut gelungen (Bargel et al. 2009, 30 ff.). Zwar ist keine substanzielle Zunahme des von den Studierenden durchschnittlich aufgewendeten Zeitbudgets für ihr Studium festzustellen, der Eindruck der Überforderung bestehe aber dennoch und wird auf die Fülle von Regelungen und Verpflichtungen für die Studierenden zurückgeführt (Bargel et al. 2009, 6, 35 f.).

3 Das analytische Potenzial von Weicks Konzept der losen Kopplung liegt insbesondere darin, generalisierbare und empirisch überprüfbare Thesen zur (Dys)Funktionalität von Kopplungsstärken aufzuwerfen.

4 Eben dieser Umstand wird aktuell nun wiederum Gegenstand von Umkehrungsbemühungen, die eine zu starre Kopplung als Problem identifiziert haben und den Studierenden in den Lehrplänen wieder mehr Wahlfreiheit und strukturelle Flexibilität ermöglichen wollen.

3.2.3 *Wissenschaftliche Gemeinschaft*

Die Analyse der Governancemodi bei der Organisation zu beenden, wäre verkürzt, denn von grosser Bedeutung für das professionelle Tun ist die wissenschaftliche Gemeinschaft. Als Governancemodus zeichnen sich Gemeinschaften zunächst durch einen askriptiven Mitgliedschaftsstatus aus, der auf freiwilliger Akzeptanz der geltenden sozialen Normen und Werte beruht, die von den Mitgliedern sekundär sozialisiert aufgenommen werden. Ihren Zweck und damit auch den Fluchtpunkt ihrer sozialen Ordnung stiften geteilte Norm- und Wertvorstellungen (Gläser 2007, 88), die hier mit Merton (1968) als wissenschaftlicher Ethos betitelt sein sollen. Im deutschsprachigen Raum trägt insbesondere die auf Humboldt zurückgehende Idee der Einheit von Forschung und Lehre zur kollektiven Identität bei (Bartz 2011, 48), unabhängig davon, dass bereits Weber (1988, 585) dieses Ideal vor hundert Jahren als Fiktion abtat und seither immer wieder Zweifel an der Angemessenheit dieses Bildes geäussert werden (Schimank 2009). Die Persistenz jener Leitvorstellungen mag daher rühren, dass Gemeinschaften dazu neigen, ihre identitätsstiftenden Motive überzubetonen (Wiesenthal 2005, 242 ff.), was einen Erklärungsansatz für die Heftigkeit der Kritiken an den Reformen liefert. Ein weiteres Kennzeichen von Gemeinschaften ist das Fehlen einer zentralen Entscheidungsinstanz, das Gläser (2007, 89 ff.) als «endogenes Governance-Defizit» bezeichnet. Vor allem den Hochschulen kommt hier die Funktion zu, das endogene Governance-Defizit aufzufangen und Kanäle zur externen Governance für und auf die Gemeinschaft auszubilden. Eine Steuerung der Gemeinschaftsaktivitäten ist daher nur über das Setzen indirekter Rahmenbedingungen möglich.

Als Kerngeschäft der wissenschaftlichen Gemeinschaft gilt fraglos die Forschung. Daher stehen Forschung und Lehre in einem antagonistischen Verdrängungswettbewerb zueinander. Insbesondere junge WissenschaftlerInnen fühlen sich aufgrund ihrer in der Regel prekären Beschäftigungslage und unsicheren Zukunftsaussichten von den Lehrverpflichtungen belastet (BMBF 2008, 51 ff.; Banscharus et al. 2009). Für ihre Karriere und Beschäftigungschancen geben Forschungsergebnisse und Publikationen, getreu dem Motto *publish or perish!*, den Ausschlag. Die Stellung in der Kommunikationsgemeinschaft der WissenschaftlerInnen gründet sich grundsätzlich auf Forschungsreputation und nicht auf den – maximal innerhalb der eigenen Institutsmauern bekannten – Ruf in der Hochschullehre (Krücken 2004b, 344). Demgemäss ist zu erwarten, dass die Orientierung der WissenschaftlerInnen in ihrem beruflichen Handeln sich primär nach den Prinzipien der wissenschaftlichen Gemeinschaft orientiert und erst dann nach den Idealen guter Lehre, was in der Alltagspraxis zu erheblichen Orientierungskonflikten führen kann. Der Druck zu publizieren und sich darüber in der Gemeinschaft und mittlerweile auch der geneigten Umwelt zu präsentieren, hat durch die leistungsorientierte Mittelvergabe in den letzten Jahren sogar zugenommen. So sei etwa in Berufungskommissionen der Trend

zu beobachten, dass Besetzungen eher aufgrund starker Kennzahlen erwogen werden und klassische akademische Motive ins Hintertreffen geraten (Schimank 2010).

3.3 Interpretation, Legitimation und Sozialisation

Durch die Studien- und Strukturreformen sehen sich die Hochschulen und ihre Mitglieder einem Strom von neuen Vorgaben ausgesetzt. Wenn Menschen auf neue Regeln und Normen treffen, an deren Entstehung sie selbst nicht beteiligt waren, stehen sie stets vor der Herausforderung, diese zu interpretieren und adäquat umzusetzen. Aufgrund solch notwendiger Interpretationsleistung führt Institutionalisierung nicht zwangsläufig zu Konformität oder Homogenität. Stattdessen wird bei neuen Problemlagen normalerweise zunächst versucht, bestehende Verfahren und gewohnte Regelkomplexe daraufhin anzupassen, was nicht selten zu divergierenden lokal habitualisierten Insellösungen unter dem Dach eines einzelnen Rahmenregelwerks führt (Quack 2006, 354 ff.). Oder die Unsicherheit wird durch das Imitieren fremder Problemlösungen aufgelöst. Beim Bologna-Prozess ist beides zu beobachten und zwar sowohl bei den mit der Umstrukturierung Beauftragten in den Fachbereichen, als auch bei den nebenamtlich tätigen GutachterInnen in den Akkreditierungskommissionen. Die auf ihre Interpretationsprobleme abzielenden formalistischen Klärungsversuche führen zu einer Bürokratiespirale, die wieder neue Unsicherheiten produziert. Auch vermeintliche Selbstverständlichkeiten, bspw. die oft zitierte Verschulung oder ein vermeintlich dezidiert vorgeschriebenes Prüfungspensum pro Modul, finden ihren Ursprung nicht in rechtlich bindenden Dokumenten, sondern in neo-institutionalistisch als Isomorphismen beschriebenen imitierenden Praktiken sowie sich in ihrer Begleitung verfestigenden Diskursen und Erwartungen und lassen sich darüber als handlungsleitende Mythen bestimmen⁵ (DiMaggio und Powell 1983).

Der Erfolg oder Misserfolg von Kontextsteuerung hängt also offenbar nicht ausschliesslich von der formalen Umsetzung der Regulations- und Anreizinstrumente ab. Sie gelingt, wenn die betreffenden Akteure ihre Motive mit den Logiken des entsprechenden Institutionsgefüges synchronisieren und dementsprechend agieren. Um dies herzustellen, werden entweder Sanktionen installiert (s. o.) oder die neuen Praktiken erhalten ihre Legitimation über ihre Potenz, anerkannte Probleme zu lösen (Berger und Luckmann 2004, 164). Eine lediglich von aussen, top-down herbeigeführte Institutionalisierung kann sich demnach ohne äusseren Zwang nicht nachhaltig durchsetzen, dazu fehlt ihr eine Stabilisierung «von unten», eine mehrheitlich akzeptierte Problemlösekraft und damit verbundene innere Legitimation. Die Studienstrukturvorgaben des Bologna-Prozesses reagierten jedoch nicht auf Missstände, die in Forschung und Lehre mehrheitlich artikuliert worden

5 Kühl (2010, 455) schreibt: «Da sich an den Hochschulen im Stile eines Stille-Post-Effekts die Auffassung durchgesetzt hat, dass jedes Modul mindestens eine Einzelleistung enthalten müsse und prüfungsleistungsfreie Module nicht vorkommen sollen (...).»

wären oder von denen sich WissenschaftlerInnen nach entsprechenden Hinweisen betroffen sähen. Durch die zunächst zeitliche Koinzidenz mit der Einführung des New Public Managements, die rasch in einer massnahmenlogischen Konvergenz mündete (s. o.), wurden einige der Hauptprobleme wie Ressourcenknappheit und prekäre Beschäftigungsverhältnisse sogar noch verstärkt. Insofern wundert es kaum, dass die akademischen Auseinandersetzungen mit dem Bologna-Prozess von wenig innerer Legitimation zeugen (Liesner und Lohmann 2009). Für die Umsetzung vor Ort kann derartige Ablehnung gravierend wirken, da sie sich mitunter direkt in der konzeptionellen Sorgfalt und praktischen Ausführung der neuen Studiengänge niederschlägt.

Schliesslich sei auf ein letztes Spezifikum hingewiesen: Lehre ist sowohl in ihrer individuellen wie auch in ihrer kollektiven Ausformung an Instituten bzw. Lehrstühlen primär eine habitualisierte Praktik, die über die sekundäre Sozialisation vermittelt wird. Über die Lehre, die HochschullehrerInnen früher selbst geniessen durften oder ertragen mussten, wurden ihnen die Rollenspezifika und Logiken vermittelt. Sie erfuhren währenddessen, was Lehre ist und wie man sich als StudentIn oder als DozentIn verhält. Aus ihrer alltäglichen Praxis erfahren sie mehr, als aus Didaktikkursen (sofern diese überhaupt angeboten oder besucht werden). Die Art und Weise, wie Lehre durchgeführt wird, welche Wertschätzung sie erfährt und ob sie überhaupt kollegialer Reflexion ausgesetzt ist, verschliesst sich damit in der aktuellen Struktur dem Zugriff von aussen. Begreift man auch konzeptionelle Logiken von Lehrveranstaltungen als Element des Bologna-Prozesses (Lernendenzentrierung, studienbegleitendes Prüfen usw.), wird deutlich, dass auch hier ein langer Atem vonnöten ist, um einen nachhaltigen Wandel in der Art und Weise erwarten zu können, wie Hochschullehre didaktisch und konzeptionell vermittelt wird.

4 Resümee

Der Governanceperspektive gelingt es, die mitunter disparaten Einzelbefunde zu den Hochschulstrukturreformen und zum Bologna-Prozess in eine integrierte analytische Richtung zu bringen, die für verschiedene Theorietraditionen und Fachdisziplinen anschlussfähig bleibt. Sie liefert darüber hinaus einen Steinbruch für empirisch überprüfbare Hypothesen. Sie dokumentiert insbesondere den Bedeutungszuwachs der Organisation Hochschule gegenüber der tradierten Freiheit von Forschung und Lehre und legt dar, dass der Bologna-Prozess nur durch externen Druck implementiert werden konnte, da die Scientific Community als lose gekoppeltes System ohne kollektive Entscheidungsstruktur nicht in der Lage gewesen ist, nachhaltige Reformziele verbindlich und flächendeckend umzusetzen. Die makrotheoretische Rahmung ermöglicht es, machtpolitische Anschlüsse herzustellen und die Hegemonisierung einer Idee durch verschiedene Akteure und technokratische Konstellationen zu

verfolgen. Gleichzeitig wird dadurch die Option eröffnet, an gesellschaftliche Gegenwartsdiagnosen (in dem Fall an entsprechende Arbeiten zu kooperativer Macht und Rationalisierung) anzuschliessen. Die mikrotheoretische Rahmung hingegen vermittelt, dass zentrale Gründe für das vielfältige Misslingen nicht in mangelhaften Vorschriften oder ihrer inkompetenten Ausführung zu suchen sind, sondern tiefer gehen. Sie erinnert daran, wie zentral eine hinreichende Legitimation für sozialen Wandel ist. Dies schliesst insbesondere über Organisationsstrukturen vermittelte Wandlungsvorgänge ein, da die Entkopplung von Formal- und Aktivitätsstrukturen sich dort am ehesten dysfunktional auswirkt. Über diese Ergänzungen lassen sich ausserdem zentrale Kritikpunkte an der Umsetzung des Bologna-Prozesses für die Lehre (Hechler und Pasternack 2009, 8 ff.) erklären: Die stoffliche Überfrachtung, die hohe Anwesenheitspflicht und Prüfungsdichte, kurz die zunehmende Strukturierung und «Verschulung» des Studiums basieren wie gezeigt auf Unsicherheiten, Fehlinterpretation und Nachahmung. Die vielzitierte Verschlechterung der nationalen und internationalen Mobilität, die restriktive Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen und die unzureichenden Äquivalenzregelungen in den Prüfungsordnungen bauen darauf auf und lassen sich zudem als lokal habitualisierte Insellösungen begreifen (s. o.). Insgesamt macht dies deutlich, wo politische top-down Strategien in den Hochschulreformen – und darüber hinaus – ihre Grenzen haben.

Die Bewertung potentieller Alternativen bedingt die Einnahme eines Standpunktes. Hier wird vertreten, dass eine Verbesserung der Hochschullehre zunächst voraussetzt, dass sie in ihrem Stellenwert gehoben werden muss. Wenn dies sanktionsfrei ohne Bezug auf Wettbewerbslogiken (Wilkesmann und Schmid 2011) geschehen soll, wird Einsicht in die Notwendigkeit und Angemessenheit von Praktiken durch die Gruppe benötigt, die Hochschullehre ausübt. Gemäss den bisherigen Überlegungen bedürfte es dazu insbesondere einer Aufwertung der Lehrtätigkeiten innerhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft. Dies ist jedoch weder funktionslogisch noch strukturell zu erwarten. Einer professionsmässigen Trennung in hauptamtlich Lehrende und hauptamtlich Forschende muss aus ähnlichen Erwägungen kritisch begegnet werden, zumal diesbezüglich mit allem Recht vor einer Zweiklassengesellschaft im Wissenschaftspersonal gewarnt wird. Aus der sozialkonstruktivistischen Betrachtung der Lehre als Institution ergibt sich allerdings eine weitere Option, die von der Scientific Community aus sich heraus ohne Abweichung von ihren genuinen Rationalitätskernen betrieben werden könnte: Soll ein Bewusstsein für die Verantwortung der Qualität der Lehre bei den Lehrenden sozialisiert werden, muss früh damit begonnen werden. Schliesslich waren alle HochschullehrerInnen einmal Studierende. Lehre lässt sich nicht mehr wie bei Humboldt als automatische Folge der Forschung bzw. ihrer öffentlichen Berichterstattung denken. Studierende sollten hier nicht nur als Randgruppe in Gremien formal berücksichtigt oder turnusmässig abgefragt werden, sondern gemeinsam mit den Lehrenden die Möglichkeit erhalten, aktiv Verantwortung für die Lehre zu übernehmen. Dass dies unter den herrschenden

Organisations- und Ausstattungsverhältnissen nur schwer zu realisieren ist, steht auf einem anderen Blatt und lenkt die Überlegungen auf einen weiteren Aspekt.

Da Wissenschaft, Wirtschaft, Politik, Forschung und Lehre, Universitäten als Organisationen usw. je einen eigenen funktionalen Rationalitätskern besitzen, ruft fremdlogisches Einmischen wie gezeigt Konflikte hervor. Jedoch: «Unter den Professoren findet man auch heute immer noch keine halbwegs koordinierte und durchdachte Politik gegen die Reform. Aber die Klagen gegen das, was ihnen da angetan wurde sind inzwischen allgemein, auch bei den jungen» (Steinert 2010, 313). Für die überragende Bedeutung, die die Wissenschaft sich selbst zuschreibt und die ihr durch ihre Umwelt nicht selten zugeordnet wird (Stehr 1994), gelingt es ihr vergleichsweise schlecht, sich zu organisieren, zu repräsentieren und zu artikulieren. Wenn wir die Reformprozesse einmal nicht als Konglomerat verschiedener Regeln, Formalia und Arbeitszumutungen begreifen, sondern als «bildungspolitische Plattform, durch die Interessengruppen (...) in Politikprozesse eingebunden werden» (Serrano-Velarde 2008, 556), zeigt sich, welcher Anstrengungen und koordinierender Organisation es für die kritischen WissenschaftlerInnen noch bedarf, einen Wandel in der Hochschulpolitik zu erwirken. Die bisherigen Überlegungen konnten zumindest andeutungsweise darlegen, dass es nicht ausreichen kann, sich alleine auf Ebene der Leitideen diskursiv bzw. publizistisch gegen missliebige Reformen der Hochschullandschaft zur Wehr zu setzen.

5 Literaturverzeichnis

- Banscharus, Ulf, Klaus Dörre, Matthias Neis und Andrä Wolter. 2009. *Arbeitsplatz Hochschule. Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in der «unternehmerischen Universität»*. WiSo-Diskurs. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bargel, Tino, Frank Multrus, Michael Ramm und Holger Bargel. 2009. *Bachelor-Studierende. Erfahrungen in Studium und Lehre*. Eine Zwischenbilanz. Berlin: BMBF.
- Bartz, Olaf. 2011. Geschichtswissenschaftliche Zugänge zur Hochschulforschung. *die hochschule* 2/2011: 41–55.
- Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis. 2007. Einleitung. S. 9–25 in *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, hrsg. von Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Berger, Peter L. und Thomas Luckmann. 2004. *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Beyer, Jürgen. 2005. Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! *Zeitschrift für Soziologie* 34(1): 5–21.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung). 2008. *Bundesbericht zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses*. (BuWiN). Berlin: BMBF.
- Bourdieu, Pierre und Jean-Claude Passeron. 1971. *Die Illusion der Chancengleichheit*. Stuttgart: Enke.
- Brändle, Tobias. 2010. 10 Jahre Bologna-Prozess. *Chancen, Herausforderungen und Problematiken*. Wiesbaden: VS-Verlag.

- Burzan, Nicole und Isa Jahnke. 2010. Was misst die studentische Lehrkritik? *Soziologie* 39(4): 438–461.
- DiMaggio, Paul J. und Walter W. Powell. 1983. The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48: 147–160.
- Djelic, Marie-Laure und Sigrid Quack. 2003. Theoretical building blocks for a research agenda linking globalization and institutions. S. 15–34 in *Globalization and Institutions. Redefining the Rules of the Economic Game*, hrsg. von Marie-Laure Djelic und Sigrid Quack. Cheltenham: Edward Elgar.
- Europäische Kommission. 2003. *Die Rolle der Universitäten im Europa des Wissens*. KOM (2003) 58 endgültig. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission. 2005. *Das intellektuelle Potenzial Europas wecken: So können die Universitäten ihren vollen Beitrag zur Lissabonner Strategie leisten*. KOM (2005) 152 endgültig. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäischer Rat. 2000. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Europäischer Rat, Lissabon, 23. und 24. März 2000. Brüssel: Europäischer Rat.
- Fend, Helmut. 1981. *Theorie der Schule*. München, Wien und Baltimore: Urban und Schwarzenberg.
- Gläser, Jochen. 2007. Gemeinschaft. S. 82–92 in *Governance Handbuch. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, hrsg. von Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Göhler, Gerhard (Hrsg.). 1997. *Institutionenwandel*. Leviathan Sonderheft 16/1996. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Eine Art Schadensabwicklung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hartmann, Michael. 2006. *Die Exzellenzinitiative – Ein Paradigmenwechsel in der deutschen Hochschulpolitik*. Leviathan 34: 447–465.
- Hechler, Daniel und Peer Pasternack. 2009. Bologna: Zentral- und Sonderaspekte. Zur anstehenden Reperaturphase der Studienstrukturreform. *die hochschule* 2/2009: 6–15.
- Hood, Christopher. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration* 69: 3–19.
- Hochschulrektorenkonferenz. 2001. Prager-Kommuniqué. S. 299–311 in *Bologna-Reader*, hrsg. von Hochschulrektorenkonferenz. Beiträge zur Hochschulpolitik 8/2004. Bonn: HRK.
- Huber, Michael. 2005. *Universitäre Anomalie und Autonomiebestrebungen. Eine organisationssoziologische Untersuchung zur aktuellen Universitätsreform in Deutschland*. Habilitationsschrift, Universität Leipzig.
- Jaeger, Michael. 2005. Leistungsbezogene Mittelvergabe und Qualitätssicherung als Elemente der hochschulinternen Steuerung. *HIS-Kurzinformationen* A12/2005.
- Jansen, Dorothea (Hrsg.). 2007. *New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*. Dordrecht: Springer.
- Keeling, Ruth. 2006. The Bologna-process and the Lisbon research agenda. The European Commission's expanding role in higher education discourse. *European Journal of Education* 41: 203–223.
- Kenis, Patrick und Volker Schneider. 1996. Verteile Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften. S. 9–41 in *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, hrsg. von Patrick Kenis und Volker Schneider. Frankfurt a.M.: Campus.
- Kooiman, Jan. 2006. Governing as governance. S. 149–172 in *Governanceforschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, hrsg. von Gunnar Folke Schuppert. Baden-Baden: Nomos.
- Krohn, Wolfgang und Günter Küppers. 1989. *Die Selbstorganisation der Wissenschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Krücken, Georg. 2004a. Hochschulen im Wettbewerb – Eine organisationssoziologische Perspektive. S. 287–301 in *Organisationstheorie in pädagogischen Feldern. Analyse und Gestaltung*, hrsg. von Wolfgang Böttcher und Ewald Terhardt. Wiesbaden: VS-Verlag.

- Krücken, Georg. 2004b. Wettbewerb als Reformpolitik: De- oder Re-Regulierung des deutschen Hochschulsystems? S. 337–356 in *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*, hrsg. von Petra Stykow und Jürgen Beyer. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kühl, Stefan. 2010. Der Sudoku-Effekt. *Soziale Systeme* 16(2): 444–460.
- Kuhn, Thomas. 1976. *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kussau, Jürgen und Thomas Brüsemeister (Hrsg.). 2007. *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lange, Stefan und Uwe Schimank. 2004. Einleitung. Governance und gesellschaftliche Integration. S. 9–44 in *Governance und gesellschaftliche Integration*, hrsg. von Stefan Lange und Uwe Schimank. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lange, Stefan und Uwe Schimank. 2007. Zwischen Konvergenz und Pfadabhängigkeit: New Public Management in den Hochschulsystemen fünf ausgewählter OECD-Länder. S. 522–548 in *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, hrsg. von Katharina Holzinger, Helge Jörges und Christoph Knill. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 28/2007. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lepsius, M. Rainer. 1995. Institutionenanalyse und Institutionenpolitik. S. 392–403 in *Politische Institutionen im Wandel*, hrsg. von Brigitta Nedelmann. Sonderheft 35 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lepsius, M. Rainer. 1997. Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien. S. 57–69 in *Institutionenwandel*, hrsg. von Gerhard Göhler. Leviathan Sonderheft 16/1996. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Liesner, Andrea und Ingrid Lohmann (Hrsg.). 2009. *Bachelor Bologna. Erfahrungen mit der neuen Studienstruktur*. Opladen: Barbara Budrich.
- Luhmann, Niklas. 1992. Zwei Quellen für die Bürokratisierung der Hochschulen. S. 74–79 in *Universität als Milieu. Kleine Schriften*, hrsg. von André Kieserling. Bielefeld: Haux.
- Maasen, Sabine und Peter Weingart. 2006. Unternehmerische Universität und neue Wissenschaftskultur. *die hochschule* 1/2006: 19–46.
- Maße, Jens. 2010. *Die vielen Stimmen des Bologna-Prozesses*. Bielefeld: Transcript.
- Mayntz, Renate. 2004. Governance im modernen Staat. S. 65–76 in *Governance – Regieren in komplexen Mehrebenensystemen*, hrsg. von Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf. 1995. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. S. 39–71 in *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, hrsg. von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf. Frankfurt a.M.: Campus.
- Meier, Frank. 2009. *Die Universität als Akteur*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Merton, Robert K. 1968. Science and the social order. S. 254–266 in *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations*, hrsg. von Robert K. Merton. Chicago: The University of Chicago Press.
- Meyer, John W. und Brian Rowan. 1977. Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83: 340–363.
- Minssen, Heiner und Uwe Wilkesmann. 2003. Lassen sich Hochschulen steuern? *Soziale Welt* 54: 123–144.
- Mittelstraß, Jürgen. 1994. *Die unzeitgemäße Universität*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Müller-Böling, Detlef. 2000. *Die entfesselte Hochschule*. Gütersloh: Bertelsmann-Verlag.
- Münch, Richard. 2009. *Globale Eliten und lokale Autoritäten. Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA*, McKinsey & Co. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Musselin, Christine. 2007. Are Universities specific organisations? S. 63–84 in *Towards a Multiversity? Universities between Global Trends and National Traditions*, hrsg. von Georg Krücken, Anna Kosmützky und Marc Troka. Bielefeld: transcript.

- Naderer, Heide. 2001. Akkreditierung. S. 1–6 in *Grundbegriffe des Hochschulmanagements*, hrsg. von Anke Hanft. Neuwied: Luchterhand.
- Power, Michael. 1996. Making things auditable. *Accounting, Organizations and Society* 21: 289–315.
- Quack, Sigrid. 2006. Zum Werden und Vergehen von Institutionen. S. 346–369 in *Governanceforschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, hrsg. von Gunnar Folke Schuppert. Baden-Baden: Nomos.
- Rehberg, Karl-Siegbert. 1997. Institutionenwandel und die Funktionsveränderung des Symbolischen. S. 94–118 in *Institutionenwandel*, hrsg. von Gerhard Göhler. Leviathan Sonderheft 16/1996. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rosa, Hartmut. 2009. Kritik der Zeitverhältnisse. S. 23–54 in *Was ist Kritik*, hrsg. von Rahel Jaeggi und Tilo Wesche. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Schedler, Kuno. 2007. Public management und public governance. S. 253–268 in *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, hrsg. von Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schimank, Uwe. 1995. *Hochschulforschung im Schatten der Lehre*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schimank, Uwe. 17.04.2009. Hochschulreform Humboldt: Falscher Mann am falschen Ort. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <http://www.faz.net/aktuell/beruf-chance/campus/hochschulreform-humboldt-falscher-mann-am-falschen-ort-1782114.html> (11.11.2012).
- Schimank, Uwe. 2010. Reputation statt Wahrheit: Verdrängt der Nebencode den Code? *Soziale Systeme* 16(2): 233–242.
- Scott, Richard W. 2008. *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Thousand Oaks: Sage.
- Serrano-Velarde, Kathia. 2008. Deregulierung und/oder Internationalisierung? Deutsche Qualitätssicherung im Zeichen Bolognas. *Berliner Journal für Soziologie* 18(4): 550–574.
- Stehr, Nico. 1994. *Arbeit, Eigentum und Wissen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Steinert, Heinz. 2010. Die nächste Universitätsreform ist schon da. *Soziologie* 39(3): 310–324.
- Stichweh, Rudolf. 1994. *Wissenschaft, Universität, Professionen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Stichweh, Rudolf. 2005. Neue Steuerungsformen der Universität und die akademische Selbstverwaltung. S. 123–134 in *Die Idee der Universität heute*, hrsg. von Ulrich Sieg und Dieter Korsch. München: Saur.
- Stölting, Erhard und Uwe Schimank (Hrsg.). 2001. *Die Krise der Universitäten*. Leviathan Sonderheft 20/2001. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Teichler, Ulrich. 2010. Europäisierung der Hochschulpolitik. S. 51–70 in *Handbuch Wissenschaftspolitik*, hrsg. von Dagmar Simon, Andreas Knie und Stefan Hornbostel. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Vollmer, Hendrik. 2004. Folgen und Funktionen Organisierten Rechnens. *Zeitschrift für Soziologie* 33: 450–470.
- Weber, Max. 1988. *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: Mohr.
- Weick, Karl E. 1976. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly* 21: 1–19.
- Wiesenthal, Helmut. 2005. Markt, Organisation, und Gemeinschaft als «zweitbeste» Verfahren sozialer Koordination. S. 223–264 in *Organisationsgesellschaft. Facetten und Perspektiven*, hrsg. von Wieland Jäger und Uwe Schimank. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wilkesmann, Uwe und Christian J. Schmid. 2011. Lehren lohnt sich (nicht)? *Soziale Welt* 62: 251–278.
- Winter, Martin. 2009. Das neue Studieren. *HoF-Arbeitsberichte* 1/2009. Halle Wittenberg, Institut für Hochschulforschung.

Frauenförderung zwischen heterogenen Logiken: der Fall eines Nachwuchsförderprogramms in der deutschen Exzellenzinitiative

Grit Petschick*, Robert J. Schmidt* und Maria Norkus*

1 Reformierung zwischen institutionellen Anforderungen und organisationaler Umsetzung¹

Es bewegt sich etwas im nationalen Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Die Politik versteht sich als Initiator einer umfangreichen Reformierung, im Zuge derer das gesamte Bildungssystem seit Jahrzehnten einem Prozess der Europäisierung unterliegt (Powell et al. 2012). So wird z. B. mit der Bologna-Reform und dem Kopenhagen-Prozess die Schaffung eines einheitlichen Hochschulraums angestrebt (vgl. Lawn und Grek 2012). Diese Entwicklungen betreffen keineswegs nur Schule und Studium, die mit den Grossprogrammen Pisa und Bologna im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen. Auch die weit fortgeschrittenen Phasen der universitären Ausbildung, vom Studienabschluss bis zur Berufung auf eine Professur, unterliegen ständigen Reformbemühungen. Innerhalb dieses Umstrukturierungsprozesses stellt auch die Geschlechtergleichstellung ein wichtiger werdendes wissenschaftspolitisches Ziel dar (Ramirez 2003, 280; Simon 2011), das national (z. B. das BMBF Referat für «Chancengerechtigkeit in Bildung und Forschung») wie international (bspw. She Figures oder Helsinki Gruppe) im Fokus politischer Steuerung steht. Dennoch bleibt Geschlechtergleichstellung in der Wissenschaft bislang unverwirklicht. Obwohl mittlerweile etwa gleich viele Frauen wie Männer ein Studium beginnen, kommt es – in der Mehrzahl der Disziplinen – über alle Karrierestufen hinweg zu hohen Drop-out-Raten. Dabei bringen gerade die späten Phasen der wissenschaftlichen Ausbildung nach der Promotion zahlreiche Probleme mit sich (Krimmer et al. 2004; Müller 2008; Franzke 2011). Verhandelt wird der Ausschluss von Frauen aus Spitzenpositionen unter anderem mit den Metaphern der “leaky pipeline” (Alper 1993) oder der “gläsernen Decke” (Cotter et al. 2001) und aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven erklärt: den Herstellungsweisen von Geschlecht innerhalb der wissenschaftlichen Praxis und den darin eingelagerten Machtverhältnissen (Krais 2000; Beaufays 2012), der Sozialisation in bestimmte akademische Felder bzw. spezifisch geschlechtlich geprägte Fachkulturen (Wiesner 2002; Heintz et

* Institut für Soziologie, Technische Universität Berlin, D-10587 Berlin, grit.petschick@tu-berlin.de, robert.schmidt@tu-berlin.de und maria.norkus@soz.tu-berlin.de.

1 Wir danken Nina Baur sowie drei anonymen Gutachtern für die konstruktiven Anmerkungen zu einer früheren Version.

al. 2004) oder einer sozialstrukturellen Perspektive, die von einer grundlegenden Vergeschlechtlichung organisationaler Strukturen ausgeht (Acker 1991; Graf und Schmidt 2011). Gerade die dem Prozess der Intervention gleichstellungspolitischer Programme inhärenten Mechanismen und Probleme wurden im sozialwissenschaftlichen Diskurs bislang kaum aufgenommen. Insbesondere ein Verständnis von Frauenförderung als gesellschaftliche, beständig sich wandelnde Anforderung an wissenschaftliche Organisationen, sowie ihr teilweise konfliktreiches Verhältnis zu anderen Anforderungen in der Reformierung, birgt unserer Ansicht nach wichtige Potenziale, um die sich vollziehenden Prozesse der Praxis von Frauenförderung in der Reformierung des Hochschulwesens zu verstehen und sozialwissenschaftlich zugänglich zu machen.

Wir nehmen diesen unzureichend thematisierten Aspekt zum Ausgangspunkt für unsere Fallstudie über ein Programm zur Nachwuchsförderung in der Phase nach der Promotion², das auch Gleichstellungsmassnahmen beinhaltet. Das betrachtete Nachwuchsprogramm ist Teil eines Exzellenzclusters. Die Exzellenzinitiative stellt eine der wichtigsten Reformierungen der deutschen Hochschullandschaft dar (Kehm und Pasternack 2009). Sie bildet eines der umfangreichsten Programme, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und Spitzenforschung auszubauen. Dabei werden als Bewertungskriterien neben der Qualität der Forschungsprogramme und der Forschenden, insbesondere Konzepte zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie zur Gleichstellung der Geschlechter genannt (DFG und WR 2005d). Diese Gleichstellungsmassnahmen sind aus unserer Perspektive dabei Teil der verschiedenartigen institutionellen Logiken, die politisch und gesellschaftlich auf die wissenschaftlichen Organisationen im Reformierungsprozess einwirken (Engels et al. 2012).

Dieser Beitrag fokussiert den Wandlungsprozess in der Aktualisierung der Logiken Gleichstellung und Wissenschaft, um daraus ein tieferes Verständnis der Folgen von Frauenförderung im Exzellenzcluster zu erlangen. Die Geschichte des untersuchten Programms beschreiben wir als durch Veränderungen in Interpretation und Realisierung dieser Logiken geprägt. Hierbei verschoben sich die institutionellen und organisationalen Rahmenbedingungen derart, dass es zu Behinderungen in der wissenschaftlichen Arbeit der Frauen im Nachwuchsprogramm kam. Diese unintendierten Folgen³ der Frauenförderung können nur aus der aufeinander aufbauenden Abfolge von Antragstellung, Stellenbesetzung und thematischer Fokussierung verstanden werden, die von der Clusterleitung, dem wissenschaftlichen Nachwuchs und Vertretern der fördermittelgebenden Einrichtungen ausgehandelt

2 Dieser wissenschaftliche Nachwuchs wird im Folgenden auch als Jungforschende oder Nachwuchsforschende bezeichnet. Anders als häufig in wissenschaftlichen Debatten üblich, sind Personen in der Promotionsphase nicht mit eingeschlossen. Wir folgen der Bezeichnung, die auch im Cluster verwendet wird.

3 Die daraus entstandenen negativen Folgen bezeichnen wir aufgrund der eigentlich beabsichtigten Förderung von Wissenschaftlerinnen im Folgenden als unintendiert.

wurden. In jeder dieser Phasen der Ausgestaltung des Programms änderte sich die Wahrnehmung von Gleichstellungs- und Wissenschaftsanforderungen durch die Akteure in Relation zueinander. Dieser Prozess entzog sich dabei der Steuerung durch die Beteiligten und hatte letztlich gar Behinderungen in den Karrieren von Frauen zur Folge. Diese am empirischen Material entwickelte Figur eines Frauenförderprogramms, das durch wandelnde organisationale und institutionelle Rahmenbedingungen «auf Reisen geschickt» wird (vgl. Zilber 2009), steht im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen. Um diese, im Sinne einer Grounded Theory (Strauss 1994), am Fall gebildete Figur zu entwickeln, stellen wir zunächst die angelegten, sensibilisierenden Konzepte sowie das methodische Vorgehen vor.

2 Der theoretische Rahmen: organisationale Praktiken und institutionelle Logiken

Im Folgenden wird die organisationale Ausgestaltung eines Frauenförderprogramms in der Exzellenzinitiative zwischen zwei verschiedenen, gesellschaftlichen Einflüssen beschrieben: Gleichstellung und Wissenschaft (siehe auch Engels et al. 2012). Beide werden in dieser Studie als heterogene institutionelle Logiken im Sinne von Friedland und Alford (1991) verstanden. Im ersten Teil wird das für die Analyse herangezogene Forschungsprogramm der heterogenen Logiken im soziologischen Neo-Institutionalismus eingeführt. Des Weiteren wird es mit einem praxistheoretischen Verständnis von Organisation im Konzept der Ko-Konstitution institutioneller Logiken und organisationaler Praktiken verbunden, das der Studie als sensibilisierendes Konzept zugrunde liegt. In einem zweiten Teil werden die in der Analyse fokussierten Konzepte der Gleichstellungs- und Wissenschaftslogik der modernen Gesellschaft dargestellt.

2.1 Die Ko-Konstitution von institutionellen Logiken und organisationalen Praktiken

Unter institutionellen Logiken verstehen wir Bündel aufeinander bezogener Strukturen, die typische Koordinationsformen ausbilden (Friedland und Alford 1991, 248). Diese Koordinationsformen sind Mittel der Regulation, die das Handeln orientieren und die Logik somit erst in Geltung setzen. Sie sind dabei sowohl inhärent konflikt-geladen als auch im Handeln durchaus verschiedenartig ausgelegt (Jackall 1988), angepasst und reproduziert. Als Institutionenkomplexe entspringen sie zudem den inter-institutionellen Dynamiken der modernen Gesellschaft (Thornton und Ocasio 2008, 119). Der theoretische Diskurs um heterogene Logiken weitet dabei den klassischen Fokus des Neo-Institutionalismus auf Strukturähnlichkeiten durch Legitimitätserwartungen (Meyer und Rowan 1977) oder wechselseitiger Beobachtung in organisationalen Feldern (DiMaggio und Powell 1983) aus. Fokussiert werden die Wirkungen differenzierter Institutionenkomplexe auf die Handlungskontexte der

Akteure (Thornton und Ocasio 2008, 100).⁴ Das Anliegen der Forschungsrichtung beschreiben Friedland und Alford (1991, 262) wie folgt: "The theoretical challenge is to understand the relationship between internal and external institutional contradictions, as these are lived by persons and managed by organizations." In den Blick geraten die den modernen Institutionenkomplexen innewohnenden Spannungen, sowie diejenigen, die zwischen ihnen bestehen. Diese Spannungen werden sowohl im alltäglichen als auch im organisationalen Tun in Geltung gesetzt.

Institutionen- und Handlungstheorie werden hierbei nicht als einander widerstrebend qualifiziert. Vielmehr gerät ihre Verbindung im eingebetteten, kompetenten Handeln in den Blick. Ähnlich argumentiert die Strukturationstheorie mit dem zentralen Theorem der Dualität von Struktur und Handeln in Interaktion (vgl. Giddens 1984). Nach diesem sind soziale Strukturen stets Medium und Resultat des Handelns kompetenter Akteure. Diese konzeptionelle Nähe nutzen wir, um die Figur der institutionellen Logiken mit einem elaborierten, strukturationstheoretischen Verständnis der Organisation zu verbinden und den Punkt des organisationalen «Managements» der Spannungen zwischen verschiedenen Logiken herausarbeiten zu können.⁵ Im Rahmen dieser Studie verstehen wir dabei Organisationen als soziale Systeme, die Handeln in einer hochgradig reflexiven Art und Weise hervorbringen und restringieren (Ortmann et al. 2000, 317). Sie sind Systeme, in denen das Tun organisiert, also unter «Reflexion auf seine Strukturation gesteuert und koordiniert wird» (Ortmann et al. 2000, 317). Diese Form der Hervorbringung schliesst insbesondere den Bezug auf vorhergehende Prämissen, Prozeduren und Programme mit ein. Organisationen sind somit geschlossene Systeme, die ihre Aktivitäten an vorhergehendem organisationalem Geschehen orientieren, dabei aber stets mit der Umwelt verbunden bleiben, da sie bspw. von den Ressourcen eines politischen Förderinstruments abhängig sind. Soziale Systeme sind dabei spezifische Interaktionen und Beziehungen, die auf besondere Art und Weise koordiniert werden (Windeler 2001, 206 f.).

In Bezug auf das hier betrachtete Nachwuchsprogramm des Exzellenzclusters wurde Gleichstellung und wissenschaftliche Produktivität in verschiedenen Kontexten aktualisiert. In unserem Fall ergibt sich insbesondere eine doppelte Übersetzung: Zum einen werden beide in die politischen Instrumente der Exzellenzinitiative durch politische Gremien und Verwaltungsorgane eingeschrieben. Zum anderen werden diese politischen Instrumente wiederum zur höchst relevanten Umwelt der Organisation Hochschule. Ersteres wird im Empirieteil in einer Dokumentenanalyse nur angedeutet, während wir den Prozess des organisationalen Umgangs mit den

4 Hierauf basiert der Fokus der vorgestellten empirischen Befunde. Auch wenn bspw. Legitimitätsbewertungen im beschriebenen organisationalen Prozess eine Rolle spielen, sollen sie in der Analyse somit nur angedeutet werden.

5 Die Verbindung von Neo-Institutionalismus und Elementen der Strukturationstheorie findet sich unter anderem bereits bei DiMaggio und Powell (1983) und wird bspw. bei Barley und Tolbert (1997) theoretisch weitergeführt.

interinstitutionellen Spannungen zwischen Gleichstellung und Wissenschaft in das Zentrum unserer empirischen Analyse rücken. Dabei darf die förderpolitische Aktualisierung beider Logiken in der Exzellenzinitiative in unserem Fall weder als Steuerungsfiktion, die von den tatsächlichen Aktivitäten entkoppelt wird (vgl. Stock 2004), noch als direkte Umsetzung von Massnahmen verstanden werden. Vielmehr handelt es sich um einen organisationalen Umgang mit zwei spannungsgeladenen, aber dennoch nicht zu ignorierenden Anforderungen an die Organisation. In einem mehrfach regulierten Kontext werden supraorganisationale Strukturen spezifisch in Bezug zu den grundlegenden Prämissen der Organisation gesetzt. Im Handeln werden stets eine ganze Reihe verschiedenartiger Ordnungen miteinander verknüpft und vermittelt (Windeler 2001, 276; Weber 2004). Logiken, organisationale Programme und andere soziale Strukturen bilden für die beteiligten Akteure einen «Werkzeugkasten» (Swidler 1986), mit dem sie ihre Projekte aktiv verfolgen können. Dabei bilden sich neuartige Verknüpfungen heterogener Logiken. Auch die beschriebenen, unintendierten Konsequenzen für die Karrieren von Frauen sind durch diese verschiedenen institutionellen Referenzen geprägt.

2.2 Gleichstellungs- und Wissenschaftslogik der modernen Gesellschaft

Auf diesem Verständnis wechselseitiger Konstitution mehrerer Ebenen im Handeln der Akteure basieren die folgenden Ausführungen. Fokussiert werden die wechselseitige Transformation von organisationalen Praktiken des Clusters und den in der Förderpolitik spezifisch aktualisierten Logiken der Wissenschaft und Gleichstellung als supraorganisationale Anforderungen. Diese beiden Logiken werden hier kurz eingeführt, bevor wir in der empirischen Analyse auf die spezifische Form der eingeschriebenen Logiken im Programm der Exzellenzinitiative und dem Umgang mit diesen im untersuchten Nachwuchsprogramm eingehen.

Die Hochschule im Wettbewerb der Exzellenzinitiative sieht sich zunächst dem Nachweis wissenschaftlicher Produktivität ausgesetzt. Der gemeinsame Bezugspunkt zur Regulation der Wissenschaft durch Wahrheit (Friedland und Alford 1991, 248) bietet Anknüpfungspunkte zur ausführlichen Beschreibung der Wissenschaft bei Luhmann (1990).⁶ Die Codierungen wahr/unwahr werden dann wissenschaftlichen Ergebnissen zugeschrieben, wenn sie nach anerkannten methodischen und theoretischen Verfahrensweisen erzeugt wurden und neue Erkenntnisse über einen Gegenstand liefern (Besio 2009, 55 ff.). Die Reputationsstrukturen bilden zudem eine Art stützendes Prinzip im Kontext der Wissenschaft, das dem der Wahrheit gleichgestellt bleibt. Sie sind an die vergangene Erzeugung neuer Wissensbestände gebunden und liefern wichtige Orientierungen in der Erzeugung wissenschaftlichen Wissens, da sie eben gerade nicht mit Wahrheit selbst verwechselt werden können (Luhmann 1990, 247 f.). Die basale Logik der Wissenschaft wird im Rahmen dieser

6 Zu weiteren Gemeinsamkeiten zwischen Systemtheorie und dem Forschungsfeld institutioneller Logiken siehe Hasse und Krücken (2008).

Studie als Wechselspiel von personengebundener Reputation (Luhmann 1970) und der Produktion wahren Wissens verstanden.

Die Geschichte des Gleichstellungsgedankens ist eng verwoben mit den Idealen der Aufklärung und dem Beginn bürgerlicher Emanzipationsbestrebungen Mitte des 19. Jahrhunderts (Nave-Herz 1994) und der daran anknüpfenden Vorstellung der Gleichheit aller Menschen. Als soziale Bewegung kämpft die Frauenbewegung seither in verschiedenen Bereichen um Gleichberechtigung. Das Ziel gleicher Lebenschancen für Frauen und Männer ist dabei seit jeher durch ein Spannungsverhältnis gekennzeichnet: Auf der einen Seite steht das Ringen um Gleichheit und auf der anderen Seite die Forderung nach Anerkennung von Differenz (Gerhard 2009). Heute gehört Geschlechterpolitik in weiten Teilen der globalisierten Welt zum Programm nationalstaatlicher Strategien (Ramirez 2003). Im Sinne der Gleichstellung werden vielfältige politische Programme initiiert, um eine chancengerechte Partizipation zu gewährleisten. Quotierungen, Fördermassnahmen und Gleichstellungsrichtlinien sollen Ungleichheiten abbauen, während gleichzeitig Diversität bewahrt werden soll, um aus der Differenz und der Ausschöpfung individueller und gruppenbezogener Potenziale, Nutzen zu ziehen.

3 Datenbasis und Methode

Die hier präsentierte Studie ist Teil eines grösseren Forschungsprojektes, das die Entwicklung eines naturwissenschaftlichen Exzellenzclusters untersucht, der sich als grundlagenorientierter Verbund versteht und Methoden unterschiedlicher Disziplinen auf einem Forschungsfeld bündelt. Der Cluster besteht zum einen aus langfristigen Kooperationen, bspw. aus vorher bestehenden Sonderforschungsbereichen und neuen Bereichen und Projekten, die Verknüpfungen der bereits länger bestehenden Zusammenarbeiten bilden sollen. Allgemein betonen die Beteiligten, dass die Ressourcenlage schon vor der Bewilligung des Exzellenzclusters gut war und es sich im Allgemeinen um drittmittelstarke Arbeitsgruppen handelt, die keineswegs nur auf diese Förderinitiative angewiesen sind. Im Rahmen dieses umfassenden Vorhabens wurde eine Fallstudie (Baur und Lamnek 2005; Yin 2009) des Nachwuchsprogramms dieses Clusters durchgeführt. Motiviert wurde das Vorhaben durch die im Rahmen des gesamten Projektes auftauchenden Hinweise auf Probleme im Zusammenhang mit zwei speziell für Frauen eingerichteten Stellen⁷.

Die hier präsentierte Analyse ist Ergebnis eines in iterativen Schritten bis zu einer theoretischen Sättigung hin verdichteten Forschungsprozesses im Sinne der Grounded Theory (Strauss 1994). Für die Teilstudie wurden in acht leitfadengestütz-

7 Die zwei explizit für Frauen geschaffenen Stellen werden wir im Folgenden als Frauenstellen bezeichnen, da dies auch in der Kommunikation des Clusters so üblich ist.

ten Interviews Nachwuchsforschende, d. h. Arbeitsgruppenleitende des Clusters⁸ in der Post-Doc-Phase (inklusive Juniorprofessuren) einer der beteiligten Universitäten⁹ sowie Personen der Clusterleitung und der Administration (soweit diese mit dem Nachwuchsprogramm oder den Nachwuchsforschenden betraut waren) befragt. Als erstes wurden eine Nachwuchswissenschaftlerin auf einer Frauenstelle und ein männlicher Nachwuchswissenschaftler befragt. Die Interviewten wurden gemäss dem Prinzip des *theoretical sampling* bewusst als maximale Kontrastfälle so ausgewählt, dass den sich aus dem Material ergebenden Fragen nachgegangen werden konnte. Im Fokus der Befragung standen die Karriereverläufe der Jungforschenden, insbesondere die Bewerbung und der Wechsel in den Cluster sowie die sich aus der Beteiligung im Cluster ergebenden Veränderungen, Chancen und Probleme. Bei der Clusterleitung und Administration lag der Interviewfokus auf den historischen und organisationalen Umständen und Intentionen bei der Schaffung und Umsetzung des Nachwuchsprogramms. Parallel zu den Interviews fanden Dokumentenanalysen statt. Analysiert wurden neben der Selbstdarstellung des Clusters und der Exzellenzinitiative im Internet, die Bewerbungs-Proposals des Clusters zu beiden Förderperioden, die Exzellenzvereinbarungen und Ausschreibungen, Merkblätter, Hinweise und Bewertungskriterien der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und des Wissenschaftsrats (WR) hierzu, ebenso wie ihre Schriften zum Thema Gleichstellung, wie z. B. die Gleichstellungsstandards der DFG (2008). Zuletzt fand eine Member Validation (vgl. Seale 1999) in Form einer Diskussionsrunde mit dem Clustermanagement statt.

Zu diesen thematisch fokussierten Interviews und Dokumentenanalysen wurden in der Analyse auch Ergebnisse teilnehmender Beobachtungen und ca. sechzig Interviews mit Promovierenden des Clusters zu den Themen Vernetzung und Kooperation im Cluster¹⁰ herangezogen, die im Rahmen des erweiterten Vorhabens in den vergangenen drei Jahren entstanden sind.

Die Auswertung erfolgte in Gruppensitzungen der Autoren. Zunächst wurden offene Codes erstellt. Anders als nach dem allgemeinen Kodierparadigma (Strauss und Corbin 1996; Strübing 2008, 26) wurde die Figur der Ko-Konstitution erst in Auseinandersetzung mit dem Ergebnis des offenen und axialen Kodierens entwickelt. Die institutionellen Logiken und organisationalen Praktiken, sowie das Verständnis ihrer Ko-Konstitution, bildeten ein theoretisch informiertes, sensibilisierendes Konzept, das das selektive Kodieren und die Verdichtung hin zu einer substantiellen Theorie anleitete. Als vorderstes Ziel einer substantiellen Theorie beschreiben Glaser

8 Eine Liste mit Namen und Kontakten der Forschenden dieser Statusgruppe haben wir von der Clusterleitung erhalten.

9 Wir beschränkten uns dabei auf die Universität, an der die beiden Frauenstellen verankert waren, um die Universitätszugehörigkeit und damit die universitären Rahmenbedingungen konstant zu halten.

10 Befragt wurden dabei Promovierende, die nach Aussage der Clusterleitung am Cluster beteiligt sind.

und Strauss (1995, 230), dass sie «genau dem wesentlichen Anwendungsbereich entspricht». Dies widerspricht dabei keineswegs prinzipiell dem Herangehen an den Fall mit einem sensibilisierenden, theoretischen Konzept im Sinne Blumers (1954). Vielmehr können theoretische Konzepte einen Ausgangspunkt bilden (vgl. Bowen 2006), soweit sie in Auseinandersetzung mit den Daten zu einer substantiellen Theorie verdichtet und erweitert werden, die den zentralen Aspekten des Gegenstandsbereichs entspricht.

4 Das Nachwuchsprogramm zwischen Gleichstellung und wissenschaftlicher Exzellenz

Das Förderprogramm der Exzellenzinitiative zeigt sich an spezifischen wissenschaftlichen wie nicht-wissenschaftlichen Anforderungen ausgerichtet. Neben der nachzuweisenden inhaltlich-wissenschaftlichen Exzellenz sollen die Antragsstellenden:

(...) darüber hinaus für den wissenschaftlichen Nachwuchs exzellente Ausbildungs- und Karrierebedingungen schaffen. (DFG und WR 2005a)

Dabei sollen

(...) die Konzepte zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (u. a. strukturierte Promotionsphase, frühe Selbstständigkeit junger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler) aus[geführt werden]. (DFG und WR 2005b)

Die Nachwuchsförderung wird dabei als Beurteilungskriterium neben der «Qualität der beteiligten Wissenschaftler/innen» und den «Konzepten zur Gleichstellung» unter dem Stichpunkt «beteiligte Forscherinnen und Forscher» genannt (DFG und WR 2005d).

4.1 Gleichstellung und Wissenschaft: Institutionelle Anforderungen der Exzellenzinitiative

Das Nachwuchsprogramm mit den darin verankerten Frauenstellen nimmt gleichzeitig auf die Bewertungskriterien zur Nachwuchsförderung und zur Gleichstellung Bezug. Durch die Analyse der von WR und DFG herausgegebenen Dokumente zeigt sich, dass die in Abschnitt 2 beschriebenen Logiken Wissenschaft und Gleichstellung durch die Exzellenzinitiative spezifisch aktualisiert sind.

4.1.1 Die Wissenschaftslogik und die Anforderungen der Exzellenzinitiative

Für die Analyse unseres Falls ist hier vor allem die spezifische Aneignung der Wissenschaftslogik im Programm der Exzellenzinitiative von Bedeutung. Ziel des

Aufbaus von Clustern in Bezug auf die Forschung war explizit die Erzeugung neuen, wissenschaftlichen Wissens durch Einbezug folgender Kriterien:

(...) bisher erbrachte Spitzenleistungen in der Forschung; Exzellenz und thematische Kohärenz des geplanten wissenschaftlichen Programms; internationale Sichtbarkeit; (...) Kooperationskonzept zwischen den Disziplinen bzw. zwischen den beteiligten Einrichtungen; Organisation und Weiterentwicklung; gesellschaftliche und wirtschaftliche Relevanz. (DFG und WR 2005c, Absatz 3)

Diese fünf Elemente sind dabei keineswegs selbstverständliche Spezifizierungen. Alle Punkte sind seither wissenschaftsintern, wie sozialwissenschaftlich wiederholt diskutiert und kritisiert worden. Insgesamt werden dabei vor allem drei Spezifika in der Ausformung des Programms hervorgehoben:

(1) Zum einen wird die Exzellenzinitiative mit Wettbewerb, Leistungskriterien und damit einhergehender, «offener» Elitenbildung (Hartmann 2006; Münch 2007) verbunden. Diese Entwicklung ist für eine Wissenschaft keineswegs selbstverständlich, die in Sachen Mittelvergabe lange Zeit durch eine politisch legitimierte Selbstverwaltung der «academic oligarchs» (Schimank 2005) geprägt war und ist. Dieser Trend ist jedoch keineswegs erst mit der Exzellenzinitiative erkennbar, sondern folgt einer allgemeinen Tendenz der Projektifizierung und Drittmittelausrichtung (Ricken 2009, 197). Die Verteilung erfolgt dabei auch unter Rekurs auf Reputation in der Fachgemeinschaft, weshalb das Verhältnis von Fremd- und Selbststeuerung nicht prinzipiell umverteilt, sondern vielmehr neu formiert wird (Stichweh 2009).

(2) Das Förderprogramm folgt weiterhin allgemeinen Tendenzen in der Wissenschaftsförderung, die man als Orientierung an gesellschaftlichen Problemlagen und Verwertbarkeit beschreiben kann (vgl. Gibbons et al. 1994). Dies schlägt sich in den eingangs beschriebenen Förderkriterien explizit nieder, da Cluster ihre Anwendungsorientierung nachweisen sollen.

(3) Zudem sollen in den Clustern thematisch ausgerichtete, disziplinär getrennte Wissensbestände zusammengefügt werden. Dies geht einher mit wissenschaftsinternen Diskursen, die die problematischen Effekte der Ausdifferenzierung betonen und eine Entdifferenzierung (Weingart 2000) als Motor innovativer Forschung thematisieren sowie eine Auflösung der Disziplin in der Forschungspraxis beobachten (Schützenmeister 2008). Diese Tendenz zeigt sich besonders deutlich in der speziellen Form des Clusters als regionalem, thematisch aufeinander bezogenem, interdisziplinärem Forschungsverbund. Auch die allgemeine Forderung nach riskanten, neuartigen Programmen ist stark mit derjenigen nach Interdisziplinarität verbunden.

4.1.2 Die Gleichstellungslogik und die Anforderungen der Exzellenzinitiative

Die Gleichstellungslogik wird sowohl unter der Betonung von Gleichheit als auch Diversität implementiert. Die spezifische Aneignung im Programm der Exzellenzinitiative ist von eben dieser Verquickung und Unbestimmtheit geprägt. In den Vorgaben zur Exzellenzinitiative werden im Merkblatt «Stand und Konzepte zur Förderung der Gleichstellung» als Bewertungskriterien genannt (DFG und WR 2005c) und in den Hinweisen zur Antragstellung ein Programm zur Gleichstellung gefordert (DFG und WR 2005b). Gleichstellung unterliegt demnach einer Darstellungs- und Nachweispflicht. Darüber hinaus sind diese Richtlinien bezüglich einer konkreten Realisierung jedoch unspezifisch und eröffnen einen breiten Interpretationsspielraum.

Antragstellende rekurren daher in der jeweiligen organisationalen Umsetzung auf den allgemeinen hochschulpolitischen Gleichstellungsdiskurs sowie die verschiedenen, lokalen Spezifizierungen der Gleichstellungslogik ihrer Umwelt (in unserem Fall: die generellen Standards der drittmittelgebenden Institutionen).

In den «Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Chancengleichheit von Frauen in Wissenschaft und Forschung» heisst es, dass sich aus der Erfüllung des Grundgesetzes:

(...) die Notwendigkeit [ergibt], die Beteiligung von Frauen nachhaltig zu erhöhen. Die Erfüllung dieses Grundrechts verbindet sich mit der Notwendigkeit, das Kreativitäts- und Innovationspotenzial der Gesellschaft für die Forschung zu maximieren und in allen seinen Facetten auszu-schöpfen. (WR 1998)

In den Forschungsorientierten Gleichstellungsstandards der DFG ist folgendes festgehalten:

Eine erfolgreiche Gleichstellungsstrategie führt zu einem erheblichen Mehrwert: (...), da Talente aus einer größeren Grundgesamtheit geschöpft werden können, eine Vielfalt von Forschungsperspektiven gefördert wird (Diversity) (...). (DFG 2008)

Zum einen handelt es sich um die Erfüllung rechtlicher Vorgaben. Zum anderen stellt der Frauenanteil einen Indikator für erfolgreiche Gleichstellung dar, wird somit zum Bewertungskriterium und geht auf programmatischer Ebene mit der Wettbewerbskomponente der Exzellenzinitiative einher (Engels et al. 2012, 204). Die spezifische Aktualisierung der Gleichstellungslogik ist demnach mit einer «Erhöhung des Frauenanteils»¹¹ verbunden, der einem spezifischen Verwertungsinteresse folgt. Durch die Steigerung des Frauenanteils können die zuvor nicht genutzten Potenziale von Frauen ausgeschöpft und die wissenschaftliche Qualität erhöht werden.

11 Die Verwendung oder Benennung von Quoten ist dagegen negativ konnotiert.

4.2 Der Fall: die Frauenförderung im Nachwuchsprogramm des Exzellenzclusters

Das von uns untersuchte Nachwuchsprogramm umfasst insgesamt 14 Stellen, darunter die zwei Frauenstellen sowie verschiedene Massnahmen für den wissenschaftlichen Nachwuchs. Für acht Positionen waren bei der Antragstellung bereits Personen vorgesehen und im Antrag namentlich erwähnt. Diese Stellen wurden thematisch und teilweise auch räumlich und infrastrukturell an Vollprofessuren im Cluster angegliedert. Das Forschungsfeld der zwei zusätzlichen Frauenstellen ist dagegen im Vorfeld explizit nicht thematisch festgelegt und somit auch keiner bereits etablierten Professur zugeordnet worden.

Nach Angaben der Clusterleitung beträgt der Frauenanteil in der Gruppe der Jungforschenden bereits bei der Antragstellung 42%. Dies ist im deutschlandweiten Vergleich für diese Karrierephase in naturwissenschaftlichen Disziplinen überdurchschnittlich hoch.

Nach Aussage der Antragstellenden wurde bereits bei der Rekrutierung allgemein, und insbesondere bei der des wissenschaftlichen Nachwuchses und den Professuren, erfolgreich eine hohe Frauenquote angestrebt. Ausschlaggebend für diese Bemühungen waren die Vorgaben der DFG:

Ja, natürlich (...) der Druck ist ja auch da (...). Also von der DFG wird schon mit Nachdruck darauf geachtet, dass wir uns in der Richtung bewegen. (Interview 4, Clusterleitung)

Die zwei Frauenstellen seien geschaffen worden, so die Clusterleitung weiter, um die Bemühungen um Frauen und ihre Förderung insbesondere als wissenschaftlichen Nachwuchs zu unterstreichen sowie ihren Anteil noch weiter zu erhöhen. Aufgrund der relativ hohen Zahl an Promovendinnen gegenüber den Postdoktorandinnen in den beteiligten Disziplinen, sowie der Schwierigkeit eine Strukturprofessur in einem Exzellenzcluster einzurichten, habe es nahe gelegen, gerade in der Phase nach der Promotion Frauen zu unterstützen.

4.3 Die organisationale Ausgestaltung des Nachwuchsprogramms zwischen Gleichstellung und Wissenschaft

Wir betrachten den Verlauf des Frauenförderprogramms als Aushandlungsprozess zwischen drei durchaus heterogenen Akteursgruppen: der Vertretung der Forschungsförderung, den Antragstellenden bzw. der Clusterleitung sowie dem wissenschaftlichen Nachwuchs selbst. Die vorgestellte organisationale Ausformung dieses Nachwuchsprogramms in dieser Fallstudie kann als Ergebnis unserer Analyse als geschichtliche Episode aufeinander aufbauender, institutioneller Transformationen beschrieben werden. Im Verlauf der ersten Förderperiode zeigt sich dabei, dass verschiedene Relationen zwischen den Logiken auf die Ausgestaltung des Programms einwirken: Bei der Antragstellung rekurren die unterschiedlichen Akteure und Gruppen auf die beiden Logiken so, dass diese sich ergänzen und sogar wechselseitig

verstärken. Zum Ende der ersten Förderperiode werden von verschiedenen Seiten Verzögerungen in den wissenschaftlichen Karrieren der geförderten Frauen thematisiert und die beiden Logiken können nicht mehr problemlos vermittelt werden.

Im Folgenden soll dieser Wandlungsprozess in der Aktualisierung von Wissenschafts- und Gleichstellungslogik sowie der organisationalen Praktiken und Programme nachgezeichnet werden, um ein tieferes Verständnis dieser un intendierten Konsequenzen der Frauenfördermassnahmen im Rahmen des Nachwuchsprogramms zu erlangen. Insgesamt können wir hierbei drei Phasen unterscheiden: die Antragstellung bei der DFG, die Einstellung der Nachwuchsforschenden und die inhaltliche Neuausrichtung des Clusters.

4.3.1 Die Antragstellung

Der Rekrutierungsprozess des Nachwuchses beginnt schon während der Antragstellung. Insbesondere in den Qualifikationsgruppen für die Nachwuchsstellen gibt es zu Beginn der Exzellenzinitiative jedoch eine enorme Konkurrenz um den wissenschaftlichen Nachwuchs:

Es gibt so viel Cluster mittlerweile, Forschungsnetzwerke, die alle nach dem Nachwuchs gieren, und bei Frauen erst recht. Die haben natürlich auch die gleichen Rahmenbedingungen wie wir. Dann ist also der Markt insgesamt irgendwann mal leergefegt. Und bei Frauen insgesamt dramatischer, weil die auch ohnehin nicht so zahlreich dieser Karrierestufe vertreten sind. (Interview 4, Clusterleitung)

Die Gruppe der Antragstellenden antizipiert dies frühzeitig und vergibt daher Nachwuchsstellen vor allem dann, wenn eine konkrete Bereitschaft zur Mitarbeit zugesagt wird. Es ist somit «keine Planung des Programms am Reissbrett möglich» (Interview 7, Clusterleitung), stattdessen entwickelt sich ein längerer und aktiver Suchprozess. Hierbei sind vor allem bestehende Kontakte und Kenntnisse des Wissenschaftlerfelds der Antragsgruppe relevant. Es werden gezielt bereits als herausragend qualifizierte und mit Preisen prämierte Nachwuchsforschende angesprochen und dann explizit in den Antrag hineingeschrieben. So kann eine Besetzung der Stellen sichergestellt und die Qualität der Jungforschenden belegt werden.

Wie bereits erwähnt, wird in diesem Rekrutierungsprozess – den Ausschreibungsrichtlinien und der Gleichstellungslogik folgend – explizit auf einen hohen Anteil an Forscherinnen geachtet. Durch die thematisch breite Ausrichtung des Clusters werden dabei auch Frauen aufgenommen, die «thematisch eher am Rand» (Interview 2, Nachwuchs) forschen. Zusätzlich werden die zwei fachlich «offenen» Frauenstellen geplant, die den Aspekt der Frauenförderung im Nachwuchsprogramm noch verstärken sollen:

Wir haben einfach folgendes gesagt, wir werden den Frauenanteil zusätzlich erhöhen, um ein Zeichen zu setzen (...). (Interview 4, Clusterleitung)

Mit der Schaffung dieser Stellen soll sowohl weiblicher Nachwuchs gefördert als auch die Frauenquote im Cluster weiter erhöht werden. Diese Massnahme integriert dabei sowohl die Gleichstellungs- als auch die Wissenschaftslogik: Im Sinne einer Bestenauslese und Effizienzsteigerung durch das Ausschöpfen der Potenziale exzellenter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eines breiten Themenspektrums gelangen Frauen mit hoher wissenschaftlicher Reputation in den Cluster. Die Frauenstellen bleiben in der Ausschreibung thematisch unspezifisch, um sicher zu stellen, dass eine Besetzung mit herausragenden Forscherinnen gelingt.

Mit dieser doppelten Strategie der frühzeitigen Einbindung interessanter Jungforschender – unter Berücksichtigung eines hohen Frauenanteils – und der breiten Ausschreibung weiterer Frauenstellen kann den beiden im Nachwuchsprogramm spezifisch aktualisierten Logiken entsprochen werden, ohne dass es zu strukturellen Widersprüchen kommt. Wissenschaftliche Qualität und Gleichstellung spielen bei der Antragstellung zusammen.

4.3.2 Die Einstellung der Nachwuchsforschenden

Die zweite Phase bezieht sich auf die konkrete Ausschreibung der Nachwuchsstellen und ihre Besetzung mit Jungforschenden. Für diese bietet die Aufnahme in den Cluster zunächst die Chance, eine eigene Gruppe und damit ihre wissenschaftliche Eigenständigkeit aufzubauen.

Also die sind ja sozusagen schon die Elite (...). Dadurch, dass hier sehr viele Leute (...) arbeiten, kommt man sehr leicht ins Gespräch und man kann seinen Horizont relativ stark erweitern (...). Kontakte ergeben sich ja dann leicht (...) sind ja 14 Universitäten und Institute. Also ich denke mal, man kriegt da ein größeres Netzwerk hin als an der Universität. (Interview 1, Nachwuchs)

Der Cluster bietet ihnen in einem bereits als exzellent ausgezeichneten Umfeld eine Vielzahl an Vernetzungs- und Kooperationsmöglichkeiten, aus denen sich neben neuen, interessanten Forschungsthemen auch die Möglichkeit für weitere Drittmittelanträge bietet.

Die Stellenbesetzung der noch nicht vorab vergebenen Nachwuchsstellen verzögert sich jedoch, da kaum geeignete Bewerbungen eingehen:

Wir haben fünf Stellen, mit einem thematischen Schwerpunkt ausgeschrieben und soweit ich mich erinnern kann, war der Rücklauf unglaublich mager. Da haben wir keine Stelle besetzt. Die Frauenstellen haben wir ganz offen ausgeschrieben. Bei der ersten Ausschreibung haben sich

ein Mann und eine Frau beworben. Mehr nicht. (Interview 4, Clusterleitung)

Als Grund hierfür kann die oben beschriebene Konkurrenz aller Einrichtungen um qualifizierten Nachwuchs genannt werden. Dies trifft zwar auch auf die vorab thematisch festgeschriebenen Stellen zu, auf die thematisch offenen Frauenstellen jedoch in verschärfter Form: Es bewerben sich zunächst – trotz intensiver Suche – keine geeigneten (und zumindest zu diesem Zeitpunkt ausreichend qualifizierten) Frauen auf die Ausschreibung. Als Ursache hierfür wurden vor allem zwei Gründe genannt: zum einen der geringe Frauenanteil in dieser Karrierephase. Zum anderen orientieren sich Frauen in ihrer Karriereplanung an der Wissenschaftslogik, so die geförderten als auch (nach Aussage der Clusterleitung) die angefragten Frauen. Ihre Einstellung als blosse «Quotenfrauen» erscheint ihnen in dieser Hinsicht problematisch:

Solche Frauenstellen machen wir nicht noch mal. Nämlich, wenn du mit den Leuten und insbesondere den Frauen dann auch mal redest – die möchten das gar nicht. Weil das ist ja trotzdem immer so, da ist ein indirekter Makel mit verbunden (...). (Interview 4, Clusterleitung)

Also das allerschlimmste, also die allerschlimmste Aussage ist, dass die mich nur für die Quote haben wollten (...). (Interview 5, Nachwuchs)

Die Bewerbung auf eine Frauenstelle wird damit als problematisch für die eigene wissenschaftliche Reputation angesehen und letztlich abgelehnt. Die Frauen sehen in der nicht-fachlichen Komponente dieser Stellen eine Gefährdung ihrer wissenschaftlichen Reputation. Der Cluster ist in diesem Sinne, wie jede andere Organisation auch, an fachliche Kompetenzen gebunden, die über die Organisation hinaus verweisen. Die Frauen, die diese bereitstellen könnten, stehen jedoch scheinbar aus den besagten Gründen nicht zur Verfügung. In dieser Phase geraten beide Logiken, insbesondere durch die von den Forscherinnen antizipierten Karrierewege, in Konflikt.

An der Suche nach Frauen wird festgehalten, wobei die inhaltliche Ausrichtung dieser immer weiter in den Hintergrund gerät. Bei der gezielten Suche nach Frauen kommen schliesslich prinzipiell Frauen mit geringer, aber auch grosser thematischer Überschneidung zu anderen Forschenden im Cluster in Betracht. Durch dieses Vorgehen lassen sich die Logiken durch die spezifischen Ausgestaltungen (der thematischen Breite als Zeichen wissenschaftlicher Exzellenz und die Anzahl der Frauen als Zeichen von Geschlechtergleichstellung) in Einklang bringen.

4.3.3 Die Neuorientierung des Clusters

Die an die Phase der Einstellung anschliessenden Re-Strukturierungsprozesse des gesamten Verbunds sind dadurch geprägt, dass der Cluster sich für die zweite Periode um eine erneute Förderung bewirbt. Die Clusterleitung wird durch ein vom Cluster selbst ins Leben gerufenes Begutachtungsgremium aus international anerkannten

Experten, ebenso wie durch Vertreter der DFG, darauf hingewiesen, «dass der Cluster zu breit aufgestellt ist» (Interview 7, Clusterleitung).

Zudem haben sich die Anforderungen der DFG, zumindest in der Wahrnehmung der Clusterleitung, von Exzellenz ad Persona zu einer Orientierung am Output des Clusters verschoben. Exzellenz kann aus Sicht des Clusters nun nicht mehr lediglich durch die Reputation einzelner Akteure ausgewiesen werden. Vielmehr muss die Vernetzungsleistung durch den Cluster in gemeinsamer, hochklassiger Forschung münden. Diese neuen Anforderungen werden im Cluster als Signal für eine inhaltliche Bündelung aufgefasst und leiteten einen langwierigen, schrittweisen Prozess der thematischen Fokussierung und Re-Strukturierung ein.

Die Basis für die Bewertung der Clusteraktivitäten sowie für die Umstrukturierung bilden vordergründig die gemeinsamen Publikationen und der thematische Bezug der Projekte aufeinander, die aus Sicht der Clusterleitung die Interdisziplinaritäts- und Vernetzungsanforderung der DFG abbilden. Dabei wird «der Prozess der thematischen Fokussierung offen gestaltet» (Interview 7, Clusterleitung). Der Nachweis des clusterrelevanten Outputs und der Vernetzung erfolgt, falls nicht aus den Publikationen ersichtlich, durch ein zusätzliches Verfahren, in dem alle Arbeitsgruppenleitenden aufgefordert sind, die Aktivitäten der eigenen Gruppe im Cluster zu beschreiben.

So kommt es zu einer Teilung in Kern- und unterstützenden Randbereich. Dem Kernbereich werden Projekte mit einer hohen Anzahl an gemeinsamen Publikationen sowie grosser Vernetzung zugeordnet. Forschende, die ihre wissenschaftliche Bedeutsamkeit für den Verbund nicht durch Vernetzungsaktivitäten und clusterrelevante Publikationen nachweisen können, werden dem Randbereich zugeordnet oder verlassen den Cluster. Die Einordnung in einen der Bereiche hat auch Auswirkung auf die vom Cluster finanzierte Ausstattung, insbesondere im personellen Bereich, und damit auch auf die möglichen Forschungsaktivitäten der Jungforschenden. Im Kernbereich wird jetzt bspw. stärker auf Finanzierung von Stellen gesetzt, was in den Randbereichen selten der Fall ist. Bei dieser Zuordnung behält sich der Cluster eine gewisse Flexibilität vor, da «weder der Themenbezug noch die Publikationsanzahl harte Kriterien sind» (Interview 7, Clusterleitung). Zudem ist die Zuordnung nicht mit dem Neuantrag festgeschrieben, denn die Clusterleitung hat bei der Bewertung der später einzureichenden Forschungsvorhaben aller Clusterbeteiligten sowie bei Auftreten besonderer Forschungsergebnisse die Möglichkeit, eine Neuordnung zu den Bereichen sowie der finanziellen Mittel vorzunehmen.

Dieses Vorgehen entspricht einer spezifischen Ausgestaltung der wissenschaftlichen Vernetzungslogik, die im Förderprogramm der Exzellenzinitiative eingeschrieben ist: Der Cluster kann sich durch gemeinsame Artikel als aufeinander bezogenes Gesamtprojekt präsentieren. Gleichzeitig widerspricht diese spezifische Aktualisierung in gewissem Masse den Anforderungen an Interdisziplinarität und Anwendungsbezug, da weite Teile des Anwendungsbereichs (d. h. stärker an ingeni-

eurwissenschaftlicher Anwendung orientierte Clusterbereiche) herausfallen und sich der Anteil der im Cluster am stärksten vertretenen naturwissenschaftlichen Disziplin im Kernbereich deutlich erhöht. Diese Fokussierung folgt dem Selbstverständnis des Clusters, ein vordergründig grundlagenorientierter Verbund zu sein, der Methoden verschiedener Disziplinen bündelt.

Viele Nachwuchsforscherinnen werden bei der Neuorientierung dem Randbereich zugeordnet, da sie thematisch nicht in den Kernbereich passen, d. h. nicht die entsprechenden Publikationen und Kooperationen nachweisen können. Gerade in Hinblick auf die Nachwuchsstellen und insbesondere auf die Frauenstellen stellt sich eine Einordnung auf Basis gemeinsamer Publikationen und Vernetzungen jedoch mitunter als problematisch dar: Grosse Gruppen und auch solche mit thematisch grossen Überschneidungen können diesen Anforderungen viel eher nachkommen als kleine Gruppen oder solche mit geringeren thematischen Überschneidungen. Auch Pfadabhängigkeiten in der wissenschaftlichen Programmatik werden dabei teilweise belohnt, da Projekte zuvor bestehender Kooperationen in diesem Sinne produktiver sind als solche, die sich ihre Kooperationen erst neu aufbauen müssen. Bedenkt man, dass eine thematisch geringere Überschneidung bedeutet, dass es weniger potentielle Kooperationsmöglichkeiten gibt und die meisten Vorträge in fremden Forschungsfeldern angesiedelt sind, müssen Forschende mit geringerer Überschneidung zudem stärkere Anstrengungen unternehmen, um sich in die Kerngruppe des Clusters einzubinden. Ebenso hat eine verspätete Aufnahme aufgrund der kürzeren Zeitspanne im Cluster einen negativen Einfluss auf die wissenschaftliche Produktivität. Zudem haben riskante und randständige Themengebiete oft nicht die gleichen Publikationsmöglichkeiten wie «angesagte» Themen und stellen ein höheres Risiko dar, nicht die gewünschten publikationsfähigen Ergebnisse zu liefern. Das Kriterium der gemeinsamen Publikationen wird somit insbesondere zu einer Hürde für riskante Projekte und randständige Forschungszweige, wie auch kleinere oder im Aufbau befindliche Gruppen, wie z. B. Nachwuchsgruppen. Gerade auf den weiblichen Nachwuchs trifft dies in besonderem Masse zu, da sie oft trotz geringer inhaltlicher Überschneidung und riskanteren Themen in den Cluster einbezogen wurden. So muss eine Nachwuchsforscherin ihr Cluster-Projekt aufgeben, weil es sich nicht wie ursprünglich geplant realisieren liess:

Ich denke einerseits, dass es von allen Seiten unterschätzt wurde, wie schwierig es ist, die Verknüpfungen herzustellen. (...) und das zweite, (...) so mein Eindruck, stärker versucht wird thematisch zu fokussieren für den zweiten Antrag und dann solche riskanteren Sachen auch rausfallen. (...) Weil mir alleine die Expertise einfach fehlt für so was und bei der Zwischenevaluierung gesagt [wurde], dass das nicht zum Kernthema wird. (Interview 2, Nachwuchs)

Da sich das Projekt im Rahmen des Clusters nicht ohne grösseren Aufwand bearbeiten lässt, wird nicht nur das Thema aufgegeben, sondern auch die finanziellen Mittel gekürzt, was die Möglichkeiten der betreffenden Nachwuchsforscherin für eine weitere Beteiligung im Cluster erschwert.

In besonderem Masse wirkt sich die strategische Überlegung, die Frauenstellen nicht thematisch festzulegen und an eine andere Arbeitsgruppe (und damit die Verfügbarkeit von Räumen und Equipment) einzubinden, auf die Produktivität der Forschungsarbeit aus.

Was dem Cluster die Einstellung und Förderung von Frauen erleichtern sollte, wird unter den veränderten Bedingungen problematisch für die Karrieren der selbigen. Gleichzeitig führt die fehlende Anbindung an eine Arbeitsgruppe dazu, dass den Frauenstellen nicht die gleiche Infrastruktur zur Verfügung gestellt wird, wie den anderen Nachwuchsgruppen.

In diesem Restrukturierungsprozess wird somit die Gleichstellungslogik in besonderer Art und Weise re-spezifiziert. Eine hohe Frauenquote ist nun nicht mehr in allen Clusterbereichen nachweisbar, denn insbesondere im Kernbereich ist diese deutlich niedriger als im Cluster insgesamt. Hatte bei der Einbindung der Frauen vor allem die breite thematische Ausrichtung die Bedienung der Anforderungen der Gleichstellungs- und Wissenschaftslogik zugleich ermöglicht, so finden sich die Frauen in der Neuausrichtung des Clusters durch die Entwicklung hin zu einer Priorisierung eines thematischen Kerns nun überwiegend im Randbereich wieder. Durch einen höheren Anteil im Randbereich lässt sich global, auf den gesamten Cluster bezogen, jedoch weiterhin ein hoher Frauenanteil nachweisen.

5 Karrierebehinderungen als un intendierte Konsequenzen der Ausgestaltung des Nachwuchsprogramms

Die beschriebenen Verzögerungen in den Karrieren von Frauen ergeben sich aus dem Ausgestaltungsprozess des Nachwuchsprogramms zwischen den verschiedenen Akteuren in einer Form, die keiner der Beteiligten vorhersah. Der Prozess erweist sich als geprägt durch die sich zeitlich wandelnden Aktualisierungen von Gleichstellungs- und Wissenschaftslogik durch die zentralen Clusterakteure. Sie werden gemäss dem Primärvorhaben einer Drittmittelstärkung der Beteiligten und unter Beobachtung der fördermittelgebenden Institutionen als höchst relevante Umwelt in die Aktivitäten eingebunden. Dieser Prozess als Ganzes entzieht sich, trotz beständiger Regulationsbemühungen, in seiner Komplexität der vollständigen Steuerung durch die Organisatoren des Cluster. Insbesondere die spezifischen Aktualisierungen der Logiken durch die Frauen selbst, aber auch der Fördermittelgeber, verändern die Rahmenbedingungen so, dass sich die ursprüngliche Intention der Frauenförde-

rung in Teilen umkehrt. Einer der zentralen Akteure beschreibt diese aufeinander aufbauenden Prozesse wie folgt:

Das hat sich so entwickelt. Das hat sich wirklich einfach so entwickelt.
(Interview 4, Clusterleitung)

Nur aus dem historischen Verlauf aus Antragstellung, Einstellung und Neuausrichtung des Clusters können die sich wandelnden Ausgestaltungen beider Logiken und die unintendierten Konsequenzen für einige Frauen erklärt werden. Es zeigt sich, dass die in der Ausgestaltung des Programms vorzufindenden, unterschiedlichen Vorstellungen wissenschaftlicher Produktivität und Gleichstellung durch die verschiedenen Akteure in jeder dieser Phasen in Relation zu einander stehen. Die Aktualisierung der Gleichstellungslogik als hoher Frauenanteil steht in der Antragstellung noch problemlos neben der Suche nach wissenschaftlich aussichtsreichen «Köpfen». Folglich werden zusätzliche, thematisch offene Frauenstellen in das Programm integriert und damit auch eine mögliche thematische Öffnung eingeleitet. In der zweiten Phase erweist sich gerade dies als Problem, da die Nachwuchswissenschaftlerinnen den Ausweis wissenschaftlicher Leistungsfähigkeit als primären Einflussfaktor auf ihre Karrieren verstehen und die offenen Stellen als «Frauenstellen» zurückweisen, sich also nicht bewerben. Gleichzeitig hält die Clusterleitung an der Suche nach ausgewiesenen leistungsfähigen Wissenschaftlern fest und sucht auch in thematisch weiter entfernten Bereichen. Letztlich führen die verschiedenartigen Thematisierungen von Gleichstellung und wissenschaftlicher Produktivität zwischen Nachwuchsforscherinnen und Clusterleitung zu einer thematischen Verbreiterung des Clusters. Eben diese thematische Verbreiterung wird in der Phase der Umstrukturierung des Clusters für die neue Antragstellung durch die fördernden Institutionen kritisiert. In der Folge wird durch die Clusterleitung eine stark Output-orientierte, thematische Fokussierung eingeleitet. Vor allem bedingt durch die unterschiedlichen, thematischen Entfernungen wird diese jedoch zu einem Kriterium, das letztlich insbesondere für die Frauen zu einer Position im Randbereich des Clusters führt. Die von allen Seiten intendierte Förderung der Frauen entwickelt sich so teilweise zu einer Behinderung für ihre wissenschaftlichen Karrieren, obwohl dies von keinem der beteiligten Akteure vorhergesehen wurde, sondern im Gegenteil die Massnahmen ursprünglich als Karriereförderung gedacht waren.

6 Heterogene Anforderungen und die Behinderung der Karrieren von Nachwuchswissenschaftlerinnen im Reformierungsprozess der Hochschule

Diese Einzelfallstudie eröffnet eine Perspektive auf bislang unterthematisierte Mechanismen, die den erschwerten Übergang von Frauen in eine Professur erklären. Wir verstehen diesen Fall als Ausgangspunkt für eine Thematisierung der Refor-

mierung im Zeichen der Gleichstellung immanenten Prozesse, die zu Behinderungen in den wissenschaftlichen Karrieren von Frauen führen können. Es geht uns darum, diese aus dem Wechselspiel heterogener, institutioneller Anforderungen und organisationaler Umsetzung an die Hochschule zu verstehen. Diese Perspektive argumentiert, dass die konkreten Prozesse organisationaler Ausgestaltung von Frauenförderung im Rahmen konkreter Förderprogramme stets in Relation zu der im Rahmen der Hochschule dominanten Logik der Wissenschaft zu verstehen sind. Wie wir in unserem Fall zeigen konnten, ist diese Relation keineswegs durch die Förderprogramme festgeschrieben, sondern wandelt sich vielmehr beständig in der konkreten Umsetzung der Fördermassnahmen. Die Aufnahme der Anforderungen ist dabei abhängig von sich wandelnden Wahrnehmungen dieser durch die verschiedenen Akteure. Sie werden erst in ihren Aktivitäten, und in Verbindung mit ihren jeweils mit dem Kontext des Förderprogramms verbundenen eigenen Projekten, in Geltung gesetzt. In und durch verschiedene Aushandlungsprozesse und unter Einbezug verschiedener Kontexte entsteht so eine Dynamik, die sich dem steuernden Eingriff einzelner Akteure oder Gruppen entzieht. Die zu Beginn noch aufeinander abgestimmten und sich sogar wechselseitig verstärkenden Logiken der Gleichstellung und wissenschaftlichen Exzellenz werden im Prozess der Stellenbesetzung und thematischen Fokussierung auf unterschiedliche Weise problematisch. Dieser Prozess der Ausgestaltung des Nachwuchsprogramms unter sich wandelndem Bezug auf Gleichstellung und wissenschaftliche Exzellenz als Anforderungen, die das Förderinstrument der Exzellenzinitiative an die Organisation Hochschule richtet, bietet einen Zugang zu den thematisierten Verzögerungen in den Karrieren der Nachwuchswissenschaftlerinnen. Eine so motivierte Debatte um Gleichstellung als institutionelle Anforderung könnte neben den erwähnten, wichtigen Befunden mit macht-, sozialisations- oder sozialstrukturtheoretischem Hintergrund, das Verständnis des problematischen Übergangs von der letzten Phase der akademischen Ausbildung in eine Professur um eine Diskussion über das Wechselspiel von Organisation und Umwelтанforderungen erweitern und somit die Folgen der reflexiven Aufnahme der Gleichstellungsproblematik und der resultierenden, mitunter unintendierten Folgen erklären. Diese Fallstudie kann hierzu jedoch nur einen Anfangspunkt bilden.

7 Literaturverzeichnis

- Acker, Joan. 1991. Hierarchies, jobs, bodies. S. 162–179 in *The Social Construction of Gender*, hrsg. von Judith Lorber und Susan Farrell. Newbury Park: Sage.
- Alper, Joe. 1993. The pipeline is leaking women all the way along. *Science* 260: 409–411.
- Barley, Stephen R. und Pamela Tolbert. 1997. Institutionalization and structuration. *Organization Studies* 18(1): 93–117.
- Baur, Nina und Siegfried Lamnek. 2005. Einzelfallanalyse. S. 241–253 in *Qualitative Medienforschung*, hrsg. von Lothar Mikos und Claudia Wegener. Konstanz: UTB UVK.

- Beaufaÿs, Sandra. 2012. Führungspositionen in der Wissenschaft. S. 87–117 in *Einfach Spitze?*, hrsg. von Sandra Beaufaÿs, Anita Engels und Heike Kahlert. Frankfurt und New York: Campus Verlag.
- Besio, Cristina. 2009. *Forschungsprojekte*. Bielefeld: transcript.
- Blumer, Herbert. 1954. What is wrong with social theory? *American Sociological Review* 19(1): 3–10.
- Bowen, Glenn A. 2006. Grounded theory and sensitizing concepts. *International Journal of Qualitative Methods* 5(3): 1–9.
- Cotter, David A., Joan M. Hermesen, Seth Ovadia und Reece Vanneman. 2001. The glass ceiling effect. *Social Forces* 80(2): 55–81.
- DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft). 2008. Forschungsorientierten Gleichstellungsstandards der DFG. http://www.dfg.de/download/pdf/foerderung/grundlagen_dfg_foerderung/chancengleichheit/forschungsorientierte_gleichstellungsstandards.pdf (30.04.2012).
- DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft) und WR (Wissenschaftsrat). 2005a. Ausschreibung Exzellenzinitiative. http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/exini_ausschr.pdf (30.04.12).
- DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft) und WR (Wissenschaftsrat). 2005b. Hinweise zur Erstellung von Antragsskizzen für Exzellenzcluster. Email von Karin Friedsam an Grit Petschick, Berlin, 15.03.2012.
- DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft) und WR (Wissenschaftsrat). 2005c. Merkblatt Exzellenzinitiative. Email von Karin Friedsam an Grit Petschick, Berlin, 15.03.2012.
- DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft) und WR (Wissenschaftsrat). 2005d. Bewertungskriterien Exzellenzcluster. Email von Karin Friedsam an Grit Petschick, Berlin, 15.03.2012.
- DiMaggio, Paul und Walter W. Powell. 1983. The iron cage revisited. *American Sociological Review* 48(2): 147–160.
- Engels, Anita, Tina Ruschenburg und Stephanie Zuber. 2012. Chancengleichheit in der Spitzenforschung. S. 187–217 in *Institutionelle Erneuerungsfähigkeit der Forschung*, hrsg. von Thomas Heinze und Georg Krücken. Wiesbaden: VS Verlag.
- Franzke, Astrid. 2011. Aufstieg mit Hindernissen. S. 163–185 in *Gleichstellung im Reformprozess der Hochschulen*, hrsg. von Birgit Blättel-Mink, Astrid Franzke und Anja Wolde. Königstein und Taunus: Ulrike Helmer Verlag.
- Friedland, Roger und Robert R. Alford. 1991. Bringing society back in. S. 232–263 in *The new Institutionalism in Organizational Analysis*, hrsg. von Walter W. Powell und Paul DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.
- Gerhard, Ute. 2009. *Frauenbewegung und Feminismus*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Gibbons, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott und Martin Trow. 1994. *The new Production of Knowledge*. Los Angeles: Sage.
- Giddens, Anthony. 1984. *Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Glaser, Barney und Anselm Strauss. 1995. *Betreuung von Sterbenden*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Graf, Patricia und Sylvia Schmid. 2011. Organisationsstrukturen und ihr Einfluss auf die Karriereentwicklung von Wissenschaftlerinnen. S. 59–96 in *Frauen in den Naturwissenschaften*, hrsg. von Kirsti Dautzenberg, Doris Fay und Patricia Graf. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hartmann, Michael. 2006. *Die Exzellenzinitiative – Ein Paradigmenwechsel in der deutschen Hochschulpolitik*. *Leviathan* 34(4): 447–465.
- Hasse, Raimund und Georg Krücken. 2008. Systems theory, societal contexts, and organizational heterogeneity. S. 539–560 in *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, hrsg. von Royston Greenwood, Christine Oliver und Roy Suddaby. Los Angeles: Sage.

- Heintz, Bettina, Martina Merz und Christina Schumacher. 2004. *Wissenschaft, die Grenzen schafft*. Bielefeld: transcript.
- Jackall, Robert. 1988. *Moral Mazes*. New York: Oxford University Press.
- Kehm, Barbara M. und Peer Pasternack. 2009. The German "excellence initiative" and its role in restructuring the national higher education landscape. S. 113–127 in *Structuring Mass Higher Education*, hrsg. von David Palfreyman und Ted Tapper. New York: Routledge.
- Krais, Beate. 2000. Das soziale Feld der Wissenschaft und die Geschlechterverhältnisse. S. 31–55 in *Wissenschaftskultur und Geschlechterordnung*, hrsg. von Beate Krais. Frankfurt a.M. und New York: Campus.
- Krimmer, Holger, Annett Schenk und Annette Zimmer. 2004. Karrierewege von Professorinnen an Hochschulen in Deutschland. *femina politica* 13(1): 127–131.
- Lawn, Martin und Sotiria Grek. 2012. *Europeanizing Education*. Oxford: Symposium Books.
- Luhmann, Niklas. 1970. Selbststeuerung der Wissenschaft. S. 291–317 in *Soziologische Aufklärung*, hrsg. von Niklas Luhmann. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas. 1990. *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Meyer, John. W. und Brian Rowan. 1977. Institutionalized organizations. *American Journal of Sociology* 83(2): 340–363.
- Müller, Vera. 2008. Wissenschaft als riskante Berufskarriere. *Forschung & Lehre* 15(4): 224–225.
- Münch, Richard. 2007. *Die akademische Elite*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Nave-Herz, Rosemarie. 1994. *Die Geschichte der Frauenbewegung in Deutschland*. Hannover: Leske + Budrich Verlag.
- Ortmann, Günther, Jörg Sydow und Arnold Windeler. 2000. Organisation als reflexive Strukturation. S. 315–354 in *Theorien der Organisation*, hrsg. von Günther Ortmann, Jörg Sydow und Klaus Türk. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Powell, Justin, Nadine Bernhard und Lukas Graf. 2012. The emergent European model in skill formation. *Sociology of Education* 85(3): 240–258.
- Ramirez, Francisco O. 2003. Frauen in der Wissenschaft – Frauen und Wissenschaft. S. 279–305 in *Zwischen Vorderbühne und Hinterbühne*, hrsg. von Theresa Wobbe. Bielefeld: transcript.
- Ricken, Norbert. 2009. Elite und Exzellenz. *Zeitschrift für Pädagogik* 55(2): 194–210.
- Schimank, Uwe. 2005. Die akademische Profession und die Universitäten. S. 143–164 in *Organisation und Profession*, hrsg. von Thomas Klatetzki und Veronika Tacke. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schützenmeister, Falk. 2008. *Zwischen Problemorientierung und Disziplin. Ein koevolutionäres Modell der Wissenschaftsentwicklung*. Bielefeld: transcript.
- Seale, Clive. 1999. *The Quality of Qualitative Research*. London: Sage.
- Simon, Dagmar. 2011. Gleichstellungspolitik als Element der Hochschulentwicklung. S. 109–120 in *Gleichstellung im Reformprozess der Hochschulen*, hrsg. von Birgit Blättel-Mink, Astrid Franzke und Anja Wolde. Königstein und Taunus: Ulrike Helmer Verlag.
- Stichweh, Rudolf. 2009. Autonomie der Universitäten in Europa und Nordamerika. S. 28–49 in *Die Illusion der Exzellenz*, hrsg. von Jürgen Kaube. Berlin: Wagenbach.
- Stock, Manfred. 2004. Steuerung als Fiktion. *die hochschule* 13(1): 30–48.
- Strauss, Anselm L. 1994. *Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. München: Fink.
- Strauss, Anselm und Juliet Corbin. 1996. *Grounded Theory*. Weinheim: Beltz, Psychologie Verlags Union.
- Strübing, Jörg. 2008. *Grounded Theory*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Swidler, Ann. 1986. Culture in action. *American Sociological Review* 51(2): 273–286.

- Thornton, Patricia H. und William Ocasio. 2008. Institutional logics. S. 99–130 in *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, hrsg. von Royston Greenwood, Christine Oliver und Roy Suddaby. Los Angeles: Sage.
- Weber, Max. 2004. Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. S. 43–100 in *Methodologie interpretativer Sozialforschung*, hrsg. von Jörg Stübing und Bernt Schnettler. Konstanz: UVK.
- Weingart, Peter. 2000. Interdisciplinarity. S. 25–42 in *Practising Interdisciplinarity*, hrsg. von Nico Stehr und Peter Weingart. Toronto und Buffalo: University of Toronto Press.
- Wiesner, Heike. 2002. *Die Inszenierung der Geschlechter in den Naturwissenschaften*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Windeler, Arnold. 2001. *Unternehmensnetzwerke*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- WR (Wissenschaftsrat). 1998. Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Chancengleichheit von Frauen in Wissenschaft und Forschung. <http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/3534-98.pdf> (30.04.2012).
- Yin, Robert K. 2009. *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage.
- Zilber, Tammar B. 2009. Institutional maintenance as narrative acts. S. 205–235 in *Institutional Work*, hrsg. von Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby und Bernard Leca. Cambridge, UK und New York: Cambridge University Press.

Hochschullehre zwischen Spielarten des Kapitalismus und internationaler Konvergenz. Ein Vergleich europäischer Staaten

Michael Hoelscher*

1 Einleitung

Die Aufmerksamkeit für den Hochschulsektor sowie seine Reform hat in den letzten Jahren deutlich an Dynamik gewonnen. Wissen wird im Kontext der Wissensgesellschaft zunehmend als strategische Ressource im globalen Wettbewerb gesehen. So weist die EU den Hochschulen eine zentrale Rolle in ihrer Lissabon-Strategie, die Europa zur dynamischsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Region weltweit machen will, zu (z. B. Commission of the European Communities 2005; Ertl 2006). Auch die wachsende Globalisierung des Bildungs- und Absolventenmarktes übt einen Anpassungsdruck auf die Hochschulen aus (Scott 1998; Hoelscher 2012b). Als Reaktion darauf drängen internationale Organisationen wie die EU oder die OECD, Regierungen vieler Länder, aber auch Hochschulen selbst auf Reformen. Die Konzepte ähneln sich dabei meist sehr stark. Dies führt, so eine weit verbreitete These, zu einer zunehmenden Konvergenz der nationalen Hochschulsysteme (Abschnitt 2.1).

Die aktuellen Reformen sind allerdings nicht ohne Kritik geblieben. Ein genereller und sicherlich berechtigter Einwand ist, dass Bildung nicht auf die Produktion von Humankapital reduziert werden darf. Die im Folgenden vertretene Kritik verbleibt allerdings in der funktionalen Perspektive, die Bildung als einen wichtigen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit nationaler Ökonomien sieht. Es wird jedoch argumentiert, dass nicht Hochschulbildung an sich schon von Vorteil ist, sondern dass es hierfür einer engen Kopplung zwischen Hochschul- und Wirtschaftssystem bedarf. Theoretischer Ausgangspunkt ist der Ansatz der Spielarten des Kapitalismus, der Komplementaritäten zwischen Bildungs- und Wirtschaftssystem unterstellt (Abschnitt 2.2).

Der Aufsatz analysiert die Spannung zwischen internationaler Konvergenz und nationaler Einbindung für den engeren Bereich der Hochschullehre. Zunächst werden in Abschnitt 3 die Daten und die Operationalisierung der Hypothesen vorgestellt. Im vierten Abschnitt folgt als Kern des Aufsatzes eine empirische Untersuchung, in der analysiert wird, inwieweit sich Unterschiede in der Hochschullehre in 15 OECD-Ländern auf die Spielarten des Kapitalismus zurückführen lassen. Anschlie-

* Institut für Soziologie, Universität Heidelberg, D-69115 Heidelberg, michael.hoelscher@soziologie.uni-heidelberg.de.

ssend daran wird diskutiert, ob aktuelle Reformen diese bestehenden funktionalen Zusammenhänge möglicherweise bedrohen (Abschnitt 5).

2 Theoretischer Rahmen und Hypothesen

Der folgende Abschnitt steckt den Kontext für die oben beschriebenen Analysen ab. In einem ersten Schritt werden Argumente präsentiert, weshalb die aktuellen Reformen zu einer internationalen Konvergenz der Hochschulsysteme, insbesondere der Hochschullehre, führen sollten. Mit dem Begriff des Hochschulsystems wird hier die Gesamtheit der quantitativ-strukturellen Merkmale des Hochschulsektors innerhalb eines Landes, also ein Makrophänomen, dessen Charakteristika sich durch den internationalen Vergleich erschliessen lassen, bezeichnet (Teichler 2007, 2). In einem zweiten Schritt wird auf der Grundlage des Ansatzes der Spielarten des Kapitalismus (im Englischen: *varieties of capitalism*, kurz VoC) argumentiert, weshalb andererseits gewisse Unterschiede sinnvoll und erwartbar sind. Drittens werden empirisch überprüfbare Hypothesen entwickelt.

2.1 Konvergenzprozesse in der Hochschullehre?

Die Frage einer Konvergenz ganzer Hochschulsysteme über die Zeit ist relativ schwierig zu beantworten und entsprechend wenig untersucht. Dennoch unterstellen viele Beobachter, dass es in den letzten Jahren zu einer massiven Angleichung der Hochschulsysteme zumindest in den Industrieländern gekommen ist. Powell und Solga (2010, 705) sprechen von der „omnipresent convergence hypothesis“. Empirische Studien stützen dies in gewissem Umfang (z. B. Witte 2006, 460 ff.; Beerkens 2008; Dobbins und Knill 2009; Zha 2009). Als wichtige Gründe werden häufig drei miteinander verbundene Argumente genannt (Teichler 2007, 70). Erstens wird angenommen, dass eine zunehmende Globalisierung des Bildungsmarktes zu einer Angleichung der nationalen Hochschulsysteme führt. Die europäische Bologna-Reform ist z. B. Ausdruck dieses Trends (für die Schweiz: Bieber 2010). Zweitens, so wird spezifischer behauptet, führe das Entstehen einer globalen Wissensgesellschaft (Delanty 2001) dazu, dass Hochschulen als zentrale Produzenten von Wissen immer stärker gesellschaftlich und ökonomisch eingebunden werden und hierdurch einen gewissen Grad an Autonomie verlieren (Amaral und Magalhaes 2002; Naidoo 2003; Beerkens 2008). Drittens schliesslich habe sich, u. a. durch den Druck verschiedener internationaler Organisationen (Angus 2004; Klees 2008), eine globale Ideologie des Neoliberalismus ausgebreitet (Teichler 2007, 78).

Die meisten Vertreter einer globalen Konvergenz gehen davon aus, dass es für alle entwickelten Industrieländer ein gemeinsames bestes rationales System gibt, wie man Hochschulen gestalten sollte. Viele Kritiker weisen allerdings darauf hin, dass es sich gerade nicht um einen rationalen Prozess handelt (Cohen et al. 1972; Stock

2004), bzw. dass auch andere Faktoren, wie etwa politische Akteure, einen grossen Einfluss haben (z. B. Serrano-Velarde 2008; einen Überblick geben Trampusch und Busemeyer 2010; Busemeyer und Trampusch 2011).

Wenn man sich aber von der Idee der Rationalität als treibender Kraft hinter der Konvergenz verabschiedet, wie kann man dann die Angleichung der Hochschulsysteme erklären? Die überzeugendste alternative Erklärung liefert der Ansatz des Neo-Institutionalismus (Powell und DiMaggio 1991). Ausgehend von Studien zu Organisationen kann im Rahmen dieses Ansatzes gezeigt werden, dass sich Wandel häufig nicht an funktionalen Erfordernissen, sondern stärker an institutioneller Legitimität orientiert (Meyer und Rowan 1977). Die zugrunde liegende Behauptung ist, dass sich in den letzten Jahrzehnten eine *world polity* durchsetzt, die bestimmte globale Verhaltensweisen als rational darstellt, ohne ihre Funktionalität im jeweiligen Kontext zu überprüfen, wodurch ein institutioneller Isomorphismus entsteht (DiMaggio und Powell 1983). Der Bildungsbereich ist für diese Weltkultur besonders zugänglich, weil sich hier «objektive Funktionalität» noch schwieriger nachweisen lässt als z. B. im ökonomischen Bereich (Meyer und Rowan 2006; Koch und Schemmann 2009). Die Orientierung an einem gemeinsamen globalen kulturellen Modell, und weniger an konkreten Funktionalitäten, ist aus Sicht des Neo-Institutionalismus ein wichtiger Grund für die empirisch beobachtbare Konvergenz der Hochschulsysteme (Ramirez 2002; Schofer und Meyer 2005; Reisz und Stock 2007).

Gleichzeitig stellt sich aber die Frage, wie wirkungsmächtig diese globale Kultur für die Kernbereiche der betroffenen Systeme, in diesem Fall der Hochschulbildung, tatsächlich ist.

2.2 Der Ansatz der Spielarten des Kapitalismus

Während also eine Vielzahl an Autoren zumindest auf der Policy-Ebene und der formalen Ebene der Hochschulen von einer wachsenden Konvergenz der Hochschulsysteme ausgeht, und dies aus wirtschaftlicher Perspektive auch meist positiv gesehen wird, lässt sich auf der Grundlage des *comparative capitalisms*-Ansatzes genau entgegengesetzt argumentieren. Der Ansatz der Spielarten des Kapitalismus von Hall und Soskice (2001b) ist sicherlich einer der einflussreichsten Ansätze in diesem Bereich, wenn auch durchaus kritisiert (z. B. Panuescu und Schneider 2004; Taylor 2004; Hancké et al. 2007). Anhand der dominanten Form der Koordination wirtschaftlicher Akteure werden grob zwei Typen von Ökonomien unterschieden: Liberale Marktökonomien (LME) koordinieren sich primär über den freien Markt und Preise, koordinierte Marktökonomien (CME) stärker über strategische Allianzen kollektiver Akteure (Hall und Soskice 2001a). In LMEs finden sich als Folge davon kurzfristiger orientierte Finanzierungsmodelle für Unternehmen, dereguliertere Arbeitsmärkte, eine Betonung der generellen Bildung und stärkerer Wettbewerb zwischen den Firmen. CMEs weisen dagegen langfristigere Unternehmensfinanzen, kooperativere Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen, ein gut ausgebautes System

der Berufsausbildung und Kooperationen im Bereich der Technologie und bei der Setzung von Standards über verschiedene Firmen hinweg auf (Jackson und Deeg 2006, 22).

Ein wichtiger Punkt sind die innerhalb der Kapitalismus-Typen unterstellten Komplementaritäten zwischen verschiedenen Teilsystemen der Ökonomie (zum Begriff der Komplementarität: Hall und Gingerich 2004; Höpner 2005). Unterschiedliche Domänen, etwa Finanzsystem, industrielle Beziehungen, Innovationssystem, sind jeweils so organisiert, dass sie der vorherrschenden Form der Koordination angepasst sind und Wettbewerbsvorteile erzeugen. In Bezug auf Bildung führt der VoC-Ansatz seine Thesen insbesondere für den Bereich der Berufsbildung aus. Eine mögliche Übertragung auch auf den Hochschulbereich klingt zwar an verschiedenen Stellen an (z. B. Hall und Soskice 2001a, 30), wird aber nirgends dezidiert ausgeführt.

Entsprechend beschäftigen sich diverse empirische Studien bereits mit der beruflichen Bildung (Crouch et al. 1999; Culpepper und Finegold 1999; Thelen 2004; Culpepper 2007; Culpepper und Thelen 2008), während Studien zur Rolle des Hochschulsystems bisher kaum vorliegen. Leuze (2010) untersucht die Berufsbezogenheit (*occupational specificity*) der Bildung sowie deren Einfluss auf Karrierechancen. Sie kann die für Deutschland vermutete enge Verbindung zwischen Hochschulstudium und einem späteren Job nachweisen, während diese Verbindung in Grossbritannien sehr viel lockerer ist. Demografische Merkmale spielen hier eine zusätzliche Rolle. Wentzel (2011) konzentriert sich auf Hochschulpolitik und sieht für Deutschland und Grossbritannien eine Abkehr von alten Modellen, während Graf (2009) verschiedene Internationalisierungsstrategien von Hochschulen in Deutschland und England unter Rückgriff auf den VoC-Ansatz erklärt. Eine relativ neue Forschungsrichtung analysiert Hochschulsysteme im Zusammenhang mit Wohlfahrtsstaaten und differenziert hierbei die koordinierten Marktwirtschaften in verschiedene Typen weiter aus (z. B. Ansell 2008; Iversen und Stephens 2008; Busemeyer 2009; Willemse und de Beer 2012). Ebenfalls neu ist die kombinierte Betrachtung von Hochschul- und Berufsbildungssystem (Powell und Solga 2010; Powell et al. 2012).

Ein Grund für den erwähnten Fokus auf Berufsbildung ist, dass sie sehr viel stärker direkt durch die Unternehmen geprägt wird. Insofern lassen sich auch nicht alle Annahmen auf den wirtschaftlich weniger direkt eingebundenen Hochschulsektor übertragen. Gleichzeitig ist Letzterer aber in den vergangenen Jahrzehnten schon rein quantitativ immer wichtiger geworden, so dass "skill formation relies jointly but independently on HE [higher education] and VET [vocational education and training] systems to create a flexible and capable workforce" (Powell et al. 2012, 255). Zudem werden die Hochschulen immer stärker in der Pflicht gesehen, nicht nur Nachwuchs für die Wissenschaft, sondern vor allem für den Arbeitsmarkt zu bilden. Es ist deshalb sinnvoll, empirisch zu testen, ob sich auch hier Komplementaritäten zeigen. Der folgende Abschnitt leitet Hypothesen zu erwartbaren Unterschieden in

der Hochschullehre ab, ohne allerdings tiefer auf die Mechanismen, die zur Etablierung solcher Komplementaritäten führen, eingehen zu können.

2.3 Ableitung Hypothesen

“Curricula vary between countries more strikingly than the extent of universalistic knowledge and international cooperation in higher education would suggest” (Teichler 2007, 18). Die generell vertretene These dieses Aufsatzes lautet, dass international bestehende Unterschiede in den Hochschulsystemen mit den verschiedenen VoC-Typen in Verbindung stehen. Mit Bezug auf das hier behandelte engere Thema der Lehr- und Lernformen lassen sich aus dem Ansatz der Spielarten des Kapitalismus aber spezifischere Hypothesen ableiten. Diese Hypothesen beziehen sich einerseits auf Unterschiede bezüglich konkreter Formen und Inhalte der Lehre, andererseits auf die Verbindung dieser Inhalte mit der Arbeitswelt.

Ein wichtiger Unterschied liegt in den erwartbaren Kompetenzen oder *skills* der Absolventen. Der VoC-Ansatz legt nahe, dass Absolventen in koordinierten Marktwirtschaften stärker spezifische Kompetenzen, Absolventen aus liberalen Marktwirtschaften hingegen eher generelle Kompetenzen benötigen. Dies lässt sich auch empirisch nachweisen (Hoelscher 2012a). Häufig werden allerdings fälschlicherweise, wie Streeck (2011) kritisiert, spezifische Kompetenzen als nicht-akademische und eng begrenzte, generelle hingegen als akademische und breite Fähigkeiten interpretiert. Die hier vertretene Auffassung unterscheidet hingegen generelle und spezifische Kompetenzen allein im Hinblick auf ihre Ausrichtung auf ein mehr oder weniger eng begrenztes Berufsfeld, und beide Arten können prinzipiell sowohl im Berufsbildungs- als auch im Hochschulbereich vermittelt werden. Für Unterschiede in der Hochschullehre ergibt sich hieraus, dass solche Lehr- und Lernformen, die eher auf die Vermittlung von generellen Kompetenzen abzielen, stärker in LMEs vorherrschen sollten, während solche, die eher spezifische Kompetenzen vermitteln, tendenziell stärker in CMEs eingesetzt werden sollten. Die Ausdrücke «tendenziell» und «eher» sind deshalb wichtig, weil erstens keine Lehrform nur generelle oder nur spezifische Kompetenz vermittelt und zweitens die Zuordnung von spezifischen Kompetenzen zu CMEs, von generellen Kompetenzen zu LMEs ebenfalls keine hundertprozentige ist. Trotz der Überlappungen in beiden Fällen sollten sich aber im Ländervergleich Unterschiede nachweisen lassen.

Hypothese 1: Hochschulen in CMEs verwenden stärker als solche in LMEs Lehr- und Lernformen, die auf die Vermittlung von spezifischen Kompetenzen ausgerichtet sind. Hochschulen in LMEs setzen hingegen eher Lehr- und Lernformen ein, die generelle Kompetenzen vermitteln.

Ein zweiter Aspekt ist der Grad der Kopplung zwischen Bildung und Arbeitgebern. Das grössere Ausmass an Koordination innerhalb der CMEs erlaubt es den Arbeit-

geben, ihre Bedürfnisse im Hinblick auf die Kompetenzen der Arbeitnehmer zu formulieren und zumindest teilweise, evtl. mit staatlicher Hilfe, zu implementieren. Gleichzeitig ist ein relativ hohes Ausmass an Standardisierung, d. h. eine relativ gleichmässige Qualität der Ausbildung und eine verhältnismässig grosse Ähnlichkeit der vermittelten Inhalte, Voraussetzung für eine Signalwirkung von Bildungsabschlüssen für Arbeitgeber (Allmendinger 1989). In der aktuellen Hochschulreformdebatte wird dieser Punkt aufgegriffen, wenn z. B. in Deutschland die Exzellenzinitiative des Bundes mit dem Argument kritisiert wird, dass sie die Ähnlichkeit der Universitäten und damit die Einheitlichkeit der Abschlüsse untergrabe. Die zweite Hypothese lautet deshalb:

Hypothese 2: Die Kopplung von Arbeitswelt und Hochschullehre ist in CMEs enger als in LMEs.

Damit liegen zwei empirisch überprüfbare, allerdings teilweise überlappende, Hypothesen zu erwartbaren Unterschieden zwischen liberalen und koordinierten Marktwirtschaften vor.

3 Daten und Operationalisierung

Zur Überprüfung der Hypothesen werden Daten der international vergleichenden REFLEX-Studie aus dem Jahr 2005 herangezogen (Allen und Velden 2007; Koucky et al. 2007).¹ Die Studie umfasst insgesamt 15 Länder: Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweiz, Spanien und die Tschechische Republik. In allen Ländern wurde ein repräsentatives Sample aller Absolventinnen und Absolventen der ISCED 5A Programme des akademischen Jahres 1999/2000 fünf Jahre nach ihrem Abschluss zu ihrem Studienverlauf und ihren subjektiven Erfahrungen und Einschätzungen befragt. Die Hochschullehre wird indirekt über die Einschätzungen der Absolventen erhoben, da eine vergleichende Analyse der tatsächlich geleisteten Lehre in dieser Grössenordnung bisher nicht vorliegt.

Zwar können aufgrund der Tatsache, dass es sich um eine Sekundäranalyse handelt, nicht alle Aspekte der Hypothesen in idealer Weise operationalisiert werden, die REFLEX-Studie bietet aber dennoch die aktuell beste Datengrundlage zur Analyse der vorliegenden Fragestellung. Tabelle 1 beschreibt alle verwendeten Indikatoren.

¹ Der Zugang zu den Daten kann beantragt werden unter <http://www.fdwbn.unimaas.nl/roa/reflex/>. Die Schweizer Daten werden durch das Bundesamt für Statistik BFS («Befragung der Hochschulabsolventen/innen») bereitgestellt. Die Frage-Items werden aus dem deutschsprachigen Fragebogen der Schweizer Erhebung zitiert (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen_quellen/blank/blank/bha/02.html).

Hypothese 1 wird vor allem durch Fragen nach verschiedenen Lehr- und Lernformen operationalisiert. Folgt man der einschlägigen Literatur zu Lehrformen und Didaktik, so eignet sich insbesondere die Teilnahme an Forschungsprojekten (Item 1) und das “problem-based learning” (Item 4) zur Vermittlung übergreifender genereller Kompetenzen (Hattie 2009, Kap. 10). Die Fähigkeit zu (wissenschaftlichem) Schreiben (Item 5) ist ebenfalls eine Kompetenz, die für ein breites Feld an Branchen notwendig ist. Diese drei Items sollten also besonders von den britischen Befragten betont werden. Hingegen zielen Praktika (Item 2) sowie Fakten und anwendungsorientiertes Wissen (Item 3) stärker auf ein bestimmtes Berufsfeld ab und vermitteln eher spezifische Kompetenzen. Hier sollten deshalb die Absolventen aus CMEs höhere Werte aufweisen. Das gleiche gilt für die Aussage, dass das Studium berufsorientiert war (Item 12).

Tabelle 1 Operationalisierung der Hypothesen

Item	Hypothese 1: «Kompetenzen»	Hypothese 2: «Arbeitswelt»
In welchem Ausmass wurden die folgenden Aspekte von Lehren und Lernen in Ihrem Studium betont?		
1 Teilnahme an Forschungsprojekten	LME +	
2 Praktika (fachbezogene Praxiserfahrung, usw.)	CME +	CME +
3 Fakten und anwendungsorientiertes Wissen	CME +	
4 Projekt- und/oder problemorientiertes Lernen	LME +	
5 Schriftliche Arbeiten	LME +	
In welchem Masse war Ihr Studium eine gute Grundlage...		
6 für den Berufseinstieg	CME +	CME +
7 zur Erfüllung gegenwärtiger Arbeitsaufgaben	CME +	CME +
8 für Ihre zukünftige Karriere	LME +	
9 für die Entwicklung unternehmerischer Fähigkeiten	LME +	
Wieweit treffen die folgenden Beschreibungen auf Ihr Studium zu?		
10 Die Studieninhalte sind Arbeitgebern/innen vertraut		CME +
11 Das Programm konnte frei zusammengestellt werden	LME +	
12 Das Studium war berufsorientiert	CME +	CME +

(Skala bei allen Items: 1 = überhaupt nicht, 5 = in sehr hohem Masse)

Umgekehrt verhält es sich mit der Wahlfreiheit im Studium (Item 11). Hier kann man für LMEs eine grössere Freiheit erwarten, da die Betonung genereller Kompetenzen weniger standardisierte Inhalte, die auf ein festes Berufsbild zielen, als vielmehr breitgefächerte Angebote erlaubt.

Als weitere Indikatoren für Hypothese 1 lassen sich Fragen zur Rolle des Studiums für den späteren Beruf heranziehen. Während generelle Kompetenzen eine wichtige Rolle für die Entwicklung unternehmerischer Fähigkeiten (Item 9) und auch für die langfristige Karriere (Item 8) spielen, sind für den Berufseinstieg (Item 6) und die Erfüllung gegenwärtiger Arbeitsaufgaben (Item 7) spezifische Kompetenzen zentral. Insofern sollten Absolventen aus LME stärker die ersten beiden, Absolventen aus CME stärker die letzten beiden Aspekte betonen.

Gerade die letzten beiden Items leiten über zu Hypothese 2. Durch die engere Kopplung von Hochschulen und Arbeitsmarkt sollte der Berufseinstieg und die Erfüllung gegenwärtiger Arbeitsaufgaben insbesondere zu Beginn der Karriere in CMEs erleichtert werden. In LMEs bedarf es hingegen eines zusätzlichen *training on the job* und einer gewissen Übergangsphase, um eine ähnlich gute Passung zwischen Arbeitnehmern und Stelle herzustellen. Ein weiterer schon erwähnter Indikator sind Praktika, welche nicht nur den Studierenden Einblicke in den Berufsalltag bereits während des Studiums bieten, sondern auch den Arbeitgebern erste Kontakte ermöglichen. Und auch die oben angesprochene Berufsorientierung des Studiums ist ein Kennzeichen für eine enge Verbindung von Studium und Arbeitsmarkt, wie sie in aktuellen Reformen immer wieder gefordert wird. Insofern sollten CMEs bei diesen Items höhere Werte aufweisen. Als letzter Indikator sollten in CMEs Arbeitgebern die Studieninhalte stärker vertraut sein (Item 10). Ursache hierfür ist die in CMEs vermutete stärkere Koordination zwischen Hochschulen und Arbeitgebern bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Studiums sowie eine stärkere Standardisierung der Inhalte, die eine grössere Signalwirkung im Hinblick auf die Studieninhalte für die Arbeitgeber hat (Allmendinger 1989).

Trotz der relativ guten Operationalisierung der Hypothesen gelten jedoch einige Einschränkungen: So würde man gerne zum Thema Hochschullehre noch stärker ins Detail gehen, als dies in REFLEX bereits gemacht wurde. Zudem handelt es sich um retrospektiv erhobene Daten und subjektive Einschätzungen. Beides kann zu Verzerrungen führen, so dass die Ergebnisse mit einer gewissen Vorsicht interpretiert werden müssen. Ein weiteres Problem ist, dass die Daten lediglich als Querschnitt vorliegen, also keine Trendanalysen ermöglichen, und sich auf das Jahr 2000, also auf die Prä-Bologna-Zeit beziehen.

Zusätzlich werden die Einschätzungen der Absolventen sicherlich durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Zentral gehört hierzu die Studienzeit. Die REFLEX-Studie enthält Befragte mit Abschlüssen auf zwei verschiedenen Niveaus: einem kürzeren, das drei Jahre Studium verlangt, und einem längeren, mindestens vierjährigen Studium. Die beiden Niveaus werden der Einfachheit halber im Folgenden als B. A. (kurz) und M. A. (lang) bezeichnet. Innerhalb der Qualifikationsniveaus sind die Abschlüsse aber über die Länder hinweg weitgehend vergleichbar. Wo möglich, wird in den folgenden Analysen für eine unterschiedliche Zusammensetzung von Studierenden dieser beiden Niveaus in den verschiedenen Ländern kontrolliert.

Die Tabellen A2a bis A2c im Online-Anhang weisen die Länder-Mittelwerte aller Variablen für die verschiedenen Studienniveaus aus.

Die Erfahrungen der Absolventen hängen darüber hinaus von der besuchten Hochschule, dem Studiengang usw. ab. Solche Verzerrungen lassen sich zumindest teilweise korrigieren. Bei der Beantwortung der vorliegenden Forschungsfrage interessiert nicht so sehr das absolute Niveau der einzelnen Antworten, sondern vielmehr die länderspezifische Schwerpunktsetzung bei den verschiedenen Items. Um diese zu erhalten, werden individuelle Unterschiede aufgrund von Studienniveau, Studienfach oder besuchter Hochschule herausgerechnet. Dafür wird in einem ersten Schritt pro Itembatterie für jedes Individuum ein Gesamt-Mittelwert gebildet und in einem zweiten Schritt von den erfragten Einzel-Items abgezogen. Die Residuen repräsentieren die individuelle Schwerpunktsetzung. Aufsummiert über alle Individuen ergeben sich die in einem Land vorherrschenden Schwerpunktsetzungen bei den jeweiligen Aspekten. Diese Anpassung beeinflusst die Ergebnisse nur marginal.

Für eine Sekundäranalyse bietet die REFLEX-Studie damit insgesamt eine sehr gute und vermutlich die beste zur Verfügung stehende Datenbasis für den internationalen quantitativen Vergleich von Studierenerfahrungen im Hinblick auf die Hochschullehre.

Die Spielarten des Kapitalismus werden im Folgenden auf zwei verschiedene Weisen operationalisiert. Erstens wird der Typologie von Hall und Soskice (2001a) gefolgt. Belgien, Deutschland, Finnland, Japan, Niederlande, Norwegen, Österreich und die Schweiz bilden die Gruppe der koordinierten Marktwirtschaften. Für Frankreich, Italien, Portugal und Spanien ist unklar, ob sie als «gemischte Marktwirtschaften» zu bezeichnen sind, oder ob sie einen eigenen Typ bilden (Hall und Gingerich 2004, 12). Für Estland und Tschechien liegt von Hall und Soskice keine Einordnung vor (siehe aber Klimplová 2007; Lane und Myant 2007). Die letzten beiden Gruppen werden, da für sie keine dezidierten Hypothesen vorliegen, zusammengefasst. Grossbritannien ist leider nach dieser Einteilung die einzige liberale Marktwirtschaft. In der Literatur werden allerdings, trotz existierender Unterschiede, die grossen Gemeinsamkeiten des britischen mit anderen anglo-amerikanischen (LME) Hochschulsystemen betont, so dass Grossbritannien auch für den Hochschulbereich einen relativ guten Repräsentanten der LME darstellt.

Aufgrund der geringen Fallzahl der LMEs wird aber zusätzlich als eine zweite Operationalisierung auf den *comparative capitalism*-Index (CC-Index) zurückgegriffen (Casey 2009; ähnliche Versuche z. B. von Hall und Gingerich 2004; Kenworthy 2006). Er fasst eine Vielzahl an Indikatoren für die wirtschaftliche Koordination zu einem metrischen Index zusammen und ist die bisher sicherlich beste Operationalisierung der VoC-Dimension. Seine Einteilung stimmt grösstenteils mit der kategorialen bei Hall und Soskice überein, Ausnahmen sind aber die Schweiz und Japan, welche auch in anderen Studien immer wieder als Ausreisser identifiziert wurden (z. B. Hall und Gingerich 2004, 12; Panuescu und Schneider 2004, 44;

Gonon und Maurer 2012). Aus diesem Grund wird auch in der vorliegenden Analyse ein besonderes Augenmerk auf diese Länder zu werfen sein.

4 Unterschiedliche Lehr- und Lernformen im Vergleich

Die Überprüfung der Hypothesen gliedert sich in drei Schritte. Erstens werden zunächst deskriptive Resultate auf der Ebene einzelner Items präsentiert. Die Einzelitems werden in einem zweiten Schritt in einer Diskriminanzanalyse zusammengefasst, um tatsächliche *System*-Unterschiede deutlich zu machen. In einem dritten Schritt werden die Befunde einem multivariaten Erklärungsversuch unterzogen.

4.1 Deskriptive Unterschiede zwischen den VoC-Typen

Insgesamt wird die Verbindung zur Arbeitswelt in den koordinierten Marktwirtschaften tatsächlich als intensiver eingeschätzt als in der liberalen Marktwirtschaft Grossbritannien (Tab 2). Die Arbeitgeber sind im Durchschnitt vertrauter mit den Inhalten des Studiums, und die Programme sind berufsorientierter. Die Freiheit in der Studienzusammenstellung ist hingegen, anders als erwartet, ebenfalls im Durchschnitt in den CMEs höher.

Allerdings gibt es innerhalb der CMEs grosse Unterschiede. So zeigt der direkte Vergleich von Deutschland und Grossbritannien für die Items Vertrautheit und Berufsorientierung praktisch keine Unterschiede. Japan und Norwegen sind mit ihren Extremwerten bei den Items Vertrautheit und Freiheit die zwei augenscheinlichsten Ausreisser. Diese grosse Heterogenität innerhalb der CMEs führt dazu, dass die Mittelwertunterschiede zwischen den Gruppen nicht signifikant sind.²

Die Fragen zum Studium als guter Basis für verschiedene Aspekte des späteren Berufs unterstützen die Hypothesen sehr viel klarer. Alle vier Items weisen in die erwartete Richtung. Die Befragten in CMEs betonen stärker die gute Basis für den Berufseinstieg und für die Erfüllung gegenwärtiger Aufgaben, die Befragten in Grossbritannien (LME) hingegen stärker die gute Basis für die zukünftige Karriere und die Entwicklung unternehmerischer Fähigkeiten. Dies gilt übrigens nicht nur im Aggregat, sondern mit nur wenigen Ausnahmen auch für die einzelnen Länder. Die Ausnahmen sind Japan beim Berufseinstieg und, zusammen mit der Schweiz, bei den unternehmerischen Fähigkeiten, sowie Norwegen bei der zukünftigen Karriere.

Auch die Resultate zu den eingesetzten Lehr- und Lernformen unterstützen die Hypothesen weitgehend. Wie erwartet, finden sich Forschungspraktika, prob-

2 Die Gruppenunterschiede wurden auf der Länderebene berechnet, da die primäre Analyseebene die VoC-Typen sind (N = 9). Auf der Individualebene sind aufgrund der hohen Fallzahl selbst die kleinen Unterschiede zwischen Deutschland und Grossbritannien bei der Vertrautheit signifikant. Generell handelt es sich bei den hier untersuchten Ländern nicht um eine Zufallsauswahl, weshalb Signifikanztests kaum Sinn machen. Sie werden der Vollständigkeit halber ausgewiesen, sollten aber nicht (über)interpretiert werden.

Tabelle 2 Angepasste Mittelwerte aller Länder im Vergleich (Standardabweichungen in Klammern)

Generelle Einschätzung zum Studium			Studium als gute Basis für ...			Eingesetzte Lehr- und Lernformen						
Inhalte sind Arbeitgeber*ern vertraut	Programm frei zusammenstellbar	Programm war berufsorientiert	Berufseinstieg	Erfüllung aktueller Arbeitsaufgaben	zukünftige Karriere	Entwicklung unternehm. Fähigkeiten	Forschungsprojekte	Praktika	Fakten und Anwendungswissen	Problem-basiertes Lernen	Schriftliche Arbeiten	
Belgien	-0.14(.85)	-0.48 (1.02)	-0.38 (.97)	0.09 (.76)	0.00 (.73)	0.09 (.62)	-1.01 (.92)	-0.98 (.87)	-0.68 (1.21)	0.33 (.92)	-0.91 (.89)	0.00 (1.02)
Deutschland	-0.26 (.94)	-0.14 (1.16)	-0.43 (.98)	0.24 (.82)	0.03 (.80)	0.07 (.73)	-1.13 (.92)	-1.12 (.90)	0.19 (1.07)	0.07 (.83)	-0.25 (.96)	0.55 (1.03)
Finnland	-0.24 (.88)	-0.23 (1.00)	0.24 (0.99)	0.26 (.71)	0.19 (.68)	0.06 (.66)	-1.30 (.91)	-0.84 (.87)	0.06 (1.09)	0.29 (.81)	-0.09 (.85)	0.67 (.81)
Japan	-0.39 (.76)	0.32 (.87)	-0.38 (.91)	0.00 (.73)	0.03 (.73)	0.10 (.70)	-0.72 (.89)	-0.52 (.89)	-0.85 (.97)	-0.31 (.89)	-0.29 (.75)	0.72 (.86)
Niederlande	0.01 (.91)	-0.30 (1.00)	0.39 (1.00)	0.22 (.73)	0.04 (.68)	0.11 (.62)	-1.11 (.93)	-0.68 (.97)	0.34 (1.0)	0.25 (.78)	-0.30 (1.09)	-0.09 (.91)
Norwegen	0.44 (.92)	-0.90 (1.12)	0.42 (1.09)	0.56 (.77)	0.21 (.69)	0.27 (.62)	-1.67 (.99)	-1.09 (.97)	-0.20 (1.26)	0.24 (.92)	0.13 (.87)	0.64 (.82)
Österreich	-0.17 (.96)	-0.39 (1.20)	-0.56 (.89)	0.25 (.92)	0.02 (.86)	0.21 (.76)	-1.18 (.98)	-1.13 (.86)	-0.27 (1.25)	0.06 (.84)	-0.31 (.94)	0.65 (.99)
Schweiz	-0.12 (.92)	-0.62 (1.25)	-0.39 (1.02)	0.18 (.87)	0.05 (.76)	0.13 (.70)	-0.87 (.96)	-0.96 (.91)	-0.50 (1.26)	0.07 (.84)	-0.27 (.92)	0.25 (1.08)
CME ¹⁾	-0.11	-0.34	-0.14	0.22	0.07	0.13	-1.12	-0.91	-0.24	0.13	-0.29	0.42
LME (Grossbrit.)	-0.29 (.99)	-0.65 (1.15)	-0.40 (1.16)	0.07 (.85)	-0.12 (.74)	0.21 (.69)	-0.88 (.98)	-0.48 (1.07)	-0.97 (1.34)	0.30 (.92)	0.05 (.95)	1.05 (.89)
Estland	-0.26 (1.04)	-0.36 (1.11)	-0.48 (1.18)	0.02 (.78)	-0.07 (.72)	0.05 (.60)	-0.59 (.94)	-1.01 (.94)	-0.32 (1.12)	0.29 (.91)	-0.86 (.92)	0.44 (.83)
Frankreich	0.16 (1.05)	-0.55 (1.13)	-0.03 (1.22)	0.11 (.92)	-0.09 (.77)	-0.03 (.74)	-0.43 (.88)	-0.62 (1.03)	0.19 (1.21)	0.40 (.90)	-0.38 (1.02)	0.41 (1.01)
Italien	-0.48 (1.05)	-0.28 (1.09)	-0.48 (1.11)	0.04 (1.01)	0.01 (.93)	-0.01 (.89)	-0.82 (1.02)	-0.58 (1.07)	-0.78 (1.13)	-0.38 (1.08)	-0.32 (1.02)	0.24 (1.10)
Portugal	-0.21 (.86)	-1.06 (.93)	0.15 (.81)	0.15 (.79)	0.10 (.65)	0.03 (.61)	-0.76 (1.00)	-0.82 (.91)	-0.31 (1.29)	0.02 (.84)	-0.23 (.90)	0.44 (.71)
Spanien	0.02 (.82)	-0.27 (1.05)	-0.48 (.97)	0.12 (.94)	-0.18 (.80)	0.09 (.73)	-0.56 (.93)	-1.00 (.83)	-0.51 (1.07)	0.06 (.86)	-0.25 (.93)	0.21 (.87)
Tschech. Rep.	-0.02 (.99)	-0.72 (1.05)	0.29 (.89)	0.28 (.80)	0.04 (.72)	0.14 (.66)	-1.26 (.96)	-1.30 (.75)	-0.80 (1.01)	-0.37 (1.01)	-0.47 (.87)	0.30 (.94)
MME ¹⁾	-0.13	-0.54	-0.17	0.12	-0.03	0.05	-0.74	-0.89	-0.42	0.00	-0.42	0.34

¹⁾ Ausgewiesen sind die ungewichteten Mittelwerte der Länder.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der REFLEX-Studie.

lembasiertes Lernen und schriftliche Arbeiten durchschnittlich häufiger in Grossbritannien, Praktika hingegen in CMEs. Entgegen der Annahmen betonen allerdings die Befragten in Grossbritannien auch stärker die Vermittlung von Fakten und anwendungsorientiertem Wissen. Wiederum gilt, dass die Unterschiede nicht nur auf der Aggregatebene der Typen bestehen, sondern auch für die allermeisten Länder. Ausnahmen sind Belgien (Fakten) und Norwegen (problembasiertes Lernen).

Hypothese 1 wird damit von neun der elf Items bestätigt, bei der zweiten sind es sogar alle fünf Items, die eher für die Hypothese sprechen. Insgesamt unterstützen die deskriptiven Ergebnisse damit die aus dem VoC-Ansatz abgeleiteten Hypothesen in erstaunlich klarer Weise.

Das primäre Ziel der Analyse ist allerdings nicht der Vergleich einzelner Aspekte der Hochschullehre, sondern komplexer Hochschulsysteme. Der folgende Abschnitt versucht deshalb, die präsentierten deskriptiven Einzelergebnisse in einem Index zusammenzufassen.

4.2 Diskriminanzanalyse – Der Lehr-/Lern-Index

Das Verfahren der Wahl zur Analyse bestehender Unterschiede zwischen distinkten Gruppen ist die strukturenprüfende Diskriminanzanalyse (Klecka 1980; Backhaus et al. 2003; Stevens 2009). Sie erlaubt erstens die Überprüfung, inwieweit zwei oder mehr Gruppen eindeutig voneinander zu trennen sind, und zweitens, welche der herangezogenen Merkmale hierbei besonders einflussreich sind.

Als Gruppen werden in diesem Fall die zwei VoC-Typen herangezogen. Repräsentiert werden sie durch Deutschland und Grossbritannien. Die Ergebnisse ändern sich allerdings praktisch nicht, wenn man als Vertreter der CME eines der Länder wählt, die den höchsten Wert beim CC-Index als alternativer Operationalisierung der VoC-Dimension aufweisen (Norwegen, Österreich oder Belgien). Die Diskriminanzanalyse berechnet nun eine Diskriminanzfunktion auf der Grundlage aller oben dargestellten Variablen in der Weise, dass sie die möglichst gute Trennung der Befragten aus diesen beiden Ländern erlaubt.

Der erste Teil von Tabelle 3 enthält einige Gütemasse der Diskriminanzanalyse. Wilks' Lambda ist das gebräuchlichste Gütemass für die Trennung der Gruppen. Wie man hieraus erkennen kann, erklärt die Diskriminanzfunktion im vorliegenden Fall etwa 37% der Varianz.

Im zweiten Teil der Tabelle sind die Korrelationen zwischen den unabhängigen Variablen und der Diskriminanzfunktion aufgeführt. Den stärksten Einfluss haben die Lehr- und Lernformen, insbesondere die Praktika und der Einsatz von Forschungsprojekten. Aber auch die anderen Lehrformen sowie die «Freiheit bei der Gestaltung» und die vier in etwa gleich einflussreichen Items zur Frage «Studium als gute Basis für ...» leisten einen deutlichen Beitrag. Die beiden Items «Vertrautheit» und «Berufsorientierung» haben in der multivariaten Diskriminanzanalyse hingegen praktisch keinen Einfluss.

Die Diskriminanzfunktion fasst die Einzelitems aus den deskriptiven Analysen zu einer einheitlichen Masszahl zusammen. Ihr Ergebnis kann als ein Index betrachtet werden, der anhand der Lehr- und Lernmethoden zwischen LME und CME unterscheidet und wird deshalb im Folgenden als «Lehr-/Lern-Index» bezeichnet.

Tabelle 3 Ergebnisse der Diskriminanzanalyse

	Diskriminanzfunktion
Eigenwert	0.570
Kanonische Korrelation	0.603
Wilks' Lambda	0.637***
Lehr- und Lernformen^{a)}	
Praktika	-0.629
Forschungsprojekte	0.425
Schriftliche Arbeiten	0.337
Problembasiertes Lernen	0.207
Fakten / anwendungsorientiertes Wissen	0.179
Generelle Einschätzung des Studiums^{a)}	
Viel Freiheit bei der Gestaltung	-0.296
Inhalte sind Arbeitgebern vertraut	-0.017
Studium war berufsorientiert	0.016
Studium als gute Basis für^{a)}	
Unternehmerische Fähigkeiten	0.175
Erfüllung gegenwärtiger Aufgaben	-0.124
Zukünftige Karriere	0.123
Berufseinstieg	-0.117
Gruppen-Mittelwerte	
Deutschland	-0.745
Grossbritannien	0.765
Klassifizierungsergebnisse	
	Gruppe (vorhergesagt)
Gruppe (original)	1 BRD 2 UK
1 BRD	80.3% (1 487) 19.7% (365)
2 UK	23.9% (432) 76.1% (1 372)
Keiner Gruppe zugeordnete Fälle	64.5% (14 752) 35.5% (8 114)
Korrekt klassifiziert	78.2%

*** Signifikant auf dem 1%-Niveau.

^{a)} Ausgewiesen sind die gemeinsamen Korrelationen innerhalb der Gruppen zwischen Diskriminanzvariablen und standardisierter kanonischer Diskriminanzfunktion.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der REFLEX-Studie.

Unter Berücksichtigung der Gruppen-Mittelwerte des Lehr-/Lern-Indexes (BRD negativ, UK positiv) zeigt sich auch, dass die meisten Variablen das erwartete Vorzeichen aufweisen. Hohe Werte bei den Items mit positivem Vorzeichen deuten in Richtung LME, hohe Werte bei den Items mit negativem Vorzeichen hingegen in Richtung CME. Zwei Items, «Fakten» und «Freiheit», weisen allerdings, wie sich bereits bei den deskriptiven Ergebnissen gezeigt hat, in eine den Hypothesen entgegengesetzte Richtung.

Der letzte Teil der Tabelle vergleicht die vorausgesagte Zuordnung mit der tatsächlichen. Dies ergibt ein sehr anschauliches Gütemass für die Qualität der Diskriminanzanalyse. Insgesamt werden 78% aller Fälle korrekt klassifiziert. Auf der Grundlage der Diskriminanzfunktion werden die ungruppierten Fälle der restlichen dreizehn Länder zu 65% der CME-Gruppe zugeordnet.

Da die Diskriminanzfunktion so berechnet wird, dass sie die Gruppen optimal trennt, fällt die Zuordnung neuer Fälle häufig weniger gut aus. Um die Prognosefähigkeit zu überprüfen, wurde zusätzlich die Diskriminanzfunktion zunächst nur mit einer Zufallsstichprobe der Hälfte der Befragten bestimmt, und die andere Hälfte dann den Gruppen zugeordnet (Stevens 2009, 263). Die Ergebnisse belegen die Stabilität der hier präsentierten Ergebnisse.

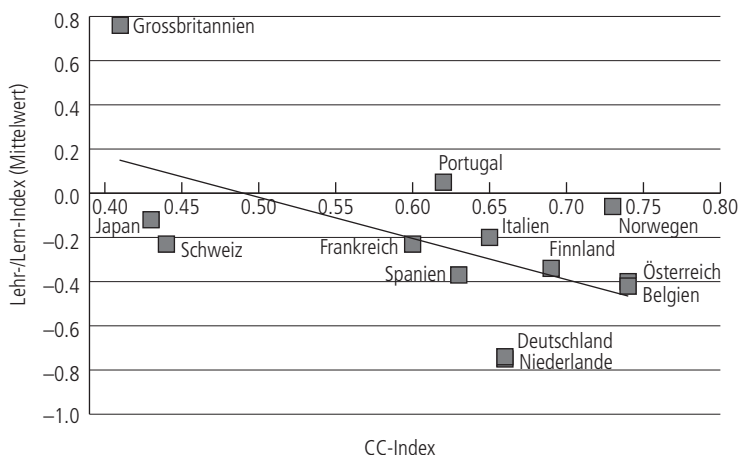
Um nun zu überprüfen, ob diese Zuordnung anhand der Studienerfahrungen der Absolventen mit ihren nationalen Hochschulsystemen systematisch mit den VoC-Typen zusammenhängt, sind zwei Vorgehensweisen möglich. Erstens kann man die Mittelwerte des Lehr-/Lern-Indexes für die zwei Typen nach der Klassifikation von Hall und Soskice vergleichen. Zweitens wurde oben als zusätzliche Operationalisierung der VoC-Typen Caseys CC-Index vorgestellt. Es lassen sich nun die auf Länderebene aggregierten Mittelwerte auch über diesem Index abtragen (Daten im Online-Anhang: Tabelle A3).

Grossbritannien (0.76) hat mit Abstand den höchsten und, gemeinsam mit Portugal (0.05), als einziges Land einen positiven Mittelwert beim Lehr-/Lern-Index. Der Unterschied zu den koordinierten Marktwirtschaften (Mean = -0.38) ist auch auf der Länderebene hoch signifikant.

Auch die Abtragung über dem CC-Index, wie er in Grafik 1 dargestellt ist, zeigt einen deutlichen Zusammenhang. Der CC-Index erklärt immerhin 32% der Varianz zwischen den Ländern. Grossbritannien ist leider die einzige liberale Marktwirtschaft in der Studie, so dass ihr Einfluss verständlicherweise relativ stark ist. Norwegen und Portugal haben, im Verhältnis zu ihrem CC-Index, überdurchschnittlich hohe Werte, tendieren also eher in Richtung der liberalen Marktwirtschaften. Für Japan und die Schweiz gilt hingegen das Gegenteil. Ausschlaggebend für diese Abweichung ist insbesondere das Item zur Wahlfreiheit im Studium. Norwegen und Portugal weisen hier sehr niedrige, Japan ausgesprochen hohe Werte auf. Die Schweizer Abweichung erklärt sich vor allem über vergleichsweise niedrige Werte beim Einsatz von Forschungsprojekten und Schriftlichen Arbeiten.

Weitere Gründe für die «Abweichungen» könnten neben einer substantiellen Erklärung allerdings auch Fehlspezifikationen bei der Messung der Hochschullehre oder beim CC-Index sein. Wie oben bereits erwähnt, ist die Einordnung der Schweiz und Japans auf der Koordinations-Dimension nicht immer ganz einfach.

Grafik 1 Korrelation von Lehr-/Lern-Index und Comparative Capitalism (CC)-Index (Ländervergleich)



Quelle: Casey 2009; eigene Berechnungen auf der Grundlage der REFLEX-Studie.

Insgesamt kann man festhalten, dass die Diskriminanzanalyse sehr robuste Ergebnisse liefert: Auch wenn die Trennung der Absolventen der Länder nicht hundertprozentig gelingt, so unterscheiden sich koordinierte und liberale Marktwirtschaften doch klar im Hinblick auf ihre Hochschullehre und zwar in der durch die Hypothesen postulierten Richtung.

4.3 Multivariate Analysen

Die Erfahrungen mit der Hochschullehre hängen selbstverständlich nicht alleine vom VoC-Typ des jeweiligen Landes ab. Die in der Literatur als dominant angenommenen Einflussfaktoren wurden bereits benannt: Studienfach und Studienniveau (z. B. Jenniskens 2000, 142). Um zu überprüfen, welchen Einfluss diese beiden Faktoren haben, wurde eine multiple Regression mit dem Lehr-/Lern-Index als abhängiger Variable gerechnet. Als erklärende Variablen wurden neben dem CC-Index (metri-

sche Variable) das Studienniveau (B.A. bzw. M.A.) und die Studienfächer (sieben Dummies) aufgenommen. Die Einteilung der Studienfächer folgt den internationalen Standards der OECD und UNESCO. Zusätzlich wurde für das Alter und Geschlecht der Befragten kontrolliert. Tabelle 4 präsentiert die Ergebnisse.

Tabelle 4 Ergebnisse der linearen multiplen Regression

	Unstand. Reg.-Koeff. (Standardfehler)	Beta	t	Sig.
Studienniveau (M.A.)	-0.052 (0.014)	-0.026	-3.808	0.000
Studienfach ¹				
Health and Welfare	-0.414 (0.021)	-0.140	-19.726	0.000
Education	-0.409 (0.024)	-0.120	-17.330	0.000
Agriculture and Veterinary	-0.169 (0.045)	-0.025	-3.791	0.000
Services	-0.108 (0.044)	-0.016	-2.482	0.013
Humanities and Arts	-0.007 (0.021)	-0.002	-0.318	0.751
Science, Math & Computing	0.018 (0.024)	0.005	0.754	0.451
Eng., Manuf. & Construction	0.116 (0.02)	0.042	5.815	0.000
CC-Index (1975–2005)	-1.653 (0.06)	-0.184	-27.377	0.000
Alter	0.014 (0.001)	0.074	11.587	0.000
Geschlecht (weiblich)	-0.016 (0.014)	-0.008	-1.134	0.257
Konstante	0.441 (0.057)		7.798	0.000
R ²	0.081			
N	26 120			

Abhängige Variable: Lehr-/Lern-Index; kleinste Quadrate-Schätzung.

¹ Referenzkategorie: Social Sciences, Business and Law.

Quelle: Casey (2009); eigene Berechnungen auf der Grundlage der REFLEX-Studie.

Sowohl die Studienrichtungen als auch das Niveau haben einen signifikanten Einfluss auf den Lehr-/Lern-Index. Dieser fällt allerdings für das Studienniveau erstaunlich gering aus. Bei den Studienfächern tendieren die Fächergruppen «Health and Welfare» und «Education» stärker in Richtung der Erfahrungen in den koordinierten Marktwirtschaften (Mittelwerte aller Items für die Fächergruppen finden sich im Online-Anhang). Dies macht Sinn, da insbesondere in diesen Fächern relativ spezifische Kompetenzen vermittelt werden, der Bezug zu einem späteren Berufsfeld stark ausgeprägt ist und eine hohe Standardisierung vorherrscht. In einigen Ländern ist der Erwerb eines Studienabschlusses sogar rechtliche Vorbedingung zur Ausübung eines späteren Berufs in diesen Feldern. «Engineering, Manufacturing and Construction» weisen im Vergleich zu den Sozialwissenschaften als Referenzkategorie

hingegen höhere Werte beim Index auf, was vermutlich vor allem auf die geringe Wahlfreiheit im Studium zurückzuführen ist.

Den mit Abstand stärksten Einfluss hat allerdings der CC-Index. Dies legt nahe, dass die VoC-Typen tatsächlich einen wichtigen Einfluss auf die in der Hochschullehre verwendeten Lehr- und Lernmethoden und die Verschränkung des Studiums mit dem Arbeitsmarkt haben. Die Verwendung der kategorialen VoC-Typen erbringt übrigens sehr ähnliche Resultate. Insgesamt ist die Aufklärung des Modells im Verhältnis zur Länderanzahl und zur grossen individuellen Heterogenität bei den Erfahrungen im Studium zwar nicht hervorragend, allerdings mit gut acht Prozent erklärter Varianz durch die drei substantiellen und zwei Kontrollvariablen durchaus akzeptabel.

5 Die aktuelle Hochschulreform im Licht der empirischen Ergebnisse

Was bedeuten diese empirischen Befunde nun für die Diskussion der aktuellen Hochschulreformen? Diese Frage lässt sich auf mindestens zwei Ebenen angehen.

Wenn man erstens auf der Nationalstaatsebene die gefundenen Zusammenhänge als funktional interpretiert, wie es der VoC-Ansatz nahelegt, dann sind dem *policy-borrowing* (Phillips 2005) und der Konvergenz des europäischen Hochschulraums enge Grenzen gesetzt. Eine Angleichung der verschiedenen Hochschulsysteme bürge die Gefahr, bestehende Komplementaritäten zu zerstören. Im europäischen Kontext bestünde diese Gefahr in besonderer Weise, weil die meisten Länder eher zum Pol der koordinierten Marktwirtschaften tendieren, während ein Grossteil der aktuellen Reformideen aus dem anglo-amerikanischen Raum, also aus eher liberalen Marktwirtschaften stammen. Dies ist zumindest dann der Fall, wenn sich mit den Hochschulen nicht auch gleichzeitig die Wirtschaftssysteme verändern (siehe z. B. Panuescu und Schneider 2004; Streeck 2009). Im Zusammenhang mit aktuellen Hochschulreformen wäre deshalb sehr genau zu prüfen, welche Massnahmen tatsächlich Sinn machen (siehe für die Schweiz: Lepori und Fumasoli 2010). Die von der OECD geforderte Erhöhung der Studierendenzahlen könnte z. B. zu einer dysfunktionalen Konkurrenz zu den teilweise sehr gut funktionierenden Berufsbildungssystemen in CMEs führen.³

Diese Überlegungen führen, weitergedacht, zur zweiten Ebene der konkret zu stärkenden Aspekte der Hochschullehre. Viele Reformer befürworten aktuell eine stärkere Orientierung an sogenannten Schlüsselqualifikationen und *soft skills*. Hiermit sind meist generelle Kompetenzen, wie etwa Teamfähigkeit, Kommunikationsfähigkeit oder Zeitmanagement gemeint (z. B. HoF Wittenberg 2005). Begründet wird dies u. a. mit einer stärkeren Orientierung an den Bedürfnissen des

3 Zum Zusammenspiel von Berufsbildung und Hochschulsystem siehe z. B. Nikolai und Ebner (2012).

Arbeitsmarktes und den Forderungen der Arbeitgeber. Inwieweit solche Forderungen allerdings den tatsächlichen Bedarf widerspiegeln, ist zumindest umstritten (Stasz 1997; Teichler 2000, 83 f.). Selbstverständlich ist nichts gegen die Vermittlung zusätzlicher Kompetenzen einzuwenden. Kritisch könnte es allerdings dann werden, wenn dies auf Kosten der fachlichen Kernkompetenzen, insbesondere des Fach- und Methodenwissens, geht. Erste empirische Befunde für Deutschland zeigen, dass die Bologna-Reform tatsächlich zu einer Verbesserung der generellen, aber zumindest bei den Hochschulabsolventen gleichzeitig zu einer Abschwächung der fachlichen Kompetenzen geführt hat (Schaeper und Wolter 2008, 616 f.). Der nicht ganz unumstrittene Begriff der *employability* würde dann in verschiedenen VoC-Typen Unterschiedliches bedeuten.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Der vorliegende Beitrag baut auf zwei Hypothesen auf. Erstens wird davon ausgegangen, dass es einen komplementären Zusammenhang zwischen der national unterschiedlichen Ausgestaltung der Hochschullehre und den Wirtschaftssystemen gibt. Zweitens wird behauptet, dass der aktuelle Reformdiskurs in Europa und darüber hinaus diese komplementären Zusammenhänge bedroht, weil er trotz aller Offenheit gewisse Konvergenzprozesse durchsetzt (Ravinet 2008; Powell et al. 2012).

Unter dem Eindruck von Globalisierung und Wissensgesellschaft ist eine stärkere funktionale Einbindung der Hochschulen in die Ökonomie eine zentrale Forderung der aktuellen Hochschulreformen. Im Anschluss an den soziologischen Neo-Institutionalismus wurde allerdings argumentiert, dass es meist weniger um Funktionalität als um Legitimität geht. Globale Muster, *best practice*-Beispiele und Reformvorschläge werden u. a. von internationalen Organisationen wie der OECD propagiert, durch professionelle Organisationen, wie die European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), als Standard gesetzt, und von Staaten aufgegriffen und in Gesetzesform gegossen (Bsp. Bologna), ohne dass die Funktionalität für den jeweiligen Kontext auch nur ansatzweise belegt ist. Dies führt, so konnte eine Literaturdurchsicht zeigen, zumindest in Teilen der Hochschulpolitik und der formalen Hochschulstrukturen zu internationalen Konvergenzprozessen.

Ökonomisch funktional, so die hier vertretene Gegenthese, wäre es hingegen, die Hochschulsysteme gerade nicht anzugleichen, sondern stärker an den unterschiedlichen Bedürfnissen verschiedener Spielarten des Kapitalismus auszurichten.⁴ Um dies zu überprüfen, wurden Hypothesen zu erwartbaren Unterschieden in Lehr- und Lernformen in liberalen und koordinierten Marktwirtschaften abgeleitet. Die

⁴ Die hier vertretene These argumentiert einzig und allein ökonomisch. Weitergehende Reformen und eine Kritik der Orientierung an ökonomischen Erfordernissen sind damit selbstverständlich nicht ausgeschlossen.

anschliessende Analyse einer international vergleichenden Absolventenbefragung konnte zeigen, dass die Länder tatsächlich weitgehend die vorhergesagten Unterschiede aufweisen. Im Vergleich zu liberalen weisen koordinierte Marktwirtschaften im Durchschnitt eine stärkere Orientierung an spezifischen, im Gegensatz zu generellen, Kompetenzen und insbesondere eine stärkere Verknüpfung von Studium und Arbeitswelt auf. Allerdings weichen einige Fragen von diesem generellen Muster ab, und die Heterogenität innerhalb der koordinierten Länder ist teilweise relativ hoch. Dies deutet darauf hin, dass Hochschulsysteme durchaus auch einer gewissen Eigenlogik folgen, die sich nicht auf ökonomische Erfordernisse reduzieren lässt. Die festgestellte Heterogenität innerhalb der CMEs legt zusätzlich nahe, in zukünftigen Analysen zu prüfen, inwieweit statt der dichotomen Einteilung des VoC-Ansatzes eher eine polytome Einteilung angemessener wäre, wie sie andere Ansätze der *comparative capitalism*-Forschung (z. B. Amable 2003) und die Studien zum Zusammenhang von Bildungssystem und Wohlfahrtsstaat (Iversen und Stephens 2008; Busemeyer 2009; Willemse und de Beer 2012) vorschlagen.

Eine Diskriminanzanalyse bestätigt die Befunde, und auch in den multivariaten Analysen, die u. a. für das Studienniveau und Studienfach kontrollierten, behielt die Unterscheidung zwischen den Spielarten des Kapitalismus den mit Abstand grössten Erklärungswert. Insofern kann man festhalten, dass die empirischen Analysen deutliche Unterschiede in den verwendeten Lehr- und Lernformen zwischen koordinierten und liberalen Marktwirtschaften feststellen, und zwar in der durch den VoC-Ansatz postulierten Art und Weise.

Die Ergebnisse sind allerdings mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, weil erstens die Einschätzungen von Absolventen fünf Jahre nach ihrem Abschluss und nicht die tatsächlich verwendeten Lehr-Methoden analysiert wurden. Zweitens liegen nur Daten für eine einzige klare LME (Grossbritannien) vor. Drittens beziehen sich die Querschnittsdaten auf Erfahrungen aus der Prä-Bologna-Zeit, zur Analyse von Trends bräuchte man hingegen Längsschnittdaten unter Einschluss auch der neuesten Entwicklungen. Schliesslich belegen die Ergebnisse zwar die Passung der institutionellen Logik der Wirtschaftssysteme und der Hochschullehre, beweisen aber damit noch nicht die vom VoC-Ansatz unterstellte ökonomische Funktionalität. Insofern sind die beschriebenen Befunde nur ein erster Schritt und bedürfen weiterer Forschung.

Hinweis:

Der Artikel wird durch einen Online-Anhang mit weiteren empirischen Ergebnissen und Hintergrundinformationen ergänzt. Der Online-Anhang ist verfügbar unter:

HeiDok:

URN: urn:nbn:de:bsz:16-opus-138324

URL: <http://www.ub.uni-heidelberg.de/archiv/13832>

7 Literaturverzeichnis

- Allen, Jim und Rolf van der Velden. 2007. *The Flexible Professional in the Knowledge Society*. Maastricht: Research Centre for Education and the Labour Market.
- Allmendinger, Jutta. 1989. Educational systems and labor market outcomes. *European Sociological Review* 5: 231–250.
- Amable, Bruno. 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Amaral, Alberto und Antonio Magalhaes. 2002. The emergent role of external stakeholders in European higher education governance. S. 1–21 in *Governing Higher Education. National Perspectives on Institutional Governance*, hrsg. von Alberto Amaral, Glen A. Jones und Berit Karseth. Dordrecht: Kluwer.
- Angus, Lawrence. 2004. Globalization and educational change: Bringing about the reshaping and re-norming of practice. *Journal of Education Policy* 19: 23–41.
- Ansell, Ben W. 2008. University challenges: Explaining institutional change in higher education. *World Politics* 60: 189–230.
- Backhaus, Klaus, Bernd Erichson, Plinke Wulff und Rolf Weiber. 2003. *Multivariate Analysemethoden*. Berlin: Springer.
- Beerens, Eric. 2008. University policies for the knowledge society: Global standardization, local reinvention. *Perspectives on Global Development and Technology* 7: 15–36.
- Bieber, Tonia. 2010. Europe à la carte? Swiss convergence towards European policy models in higher education and vocational education and training. *Swiss Political Science Review* 16: 773–800.
- Busemeyer, Marius R. 2009. Asset specificity, institutional complementarities and the variety of skill regimes in coordinated market economies. *Socio-Economic Review* 7: 375–406.
- Busemeyer, Marius R. und Christine Trampusch. 2011. Review article: Comparative political science and the study of education. *British Journal of Political Science* 41: 413–443.
- Casey, Terrence. 2009. Mapping stability and change in advanced capitalisms. *Comparative European Politics* 7: 255–278.
- Cohen, Michael D., James G. March und Johan P. Olsen. 1972. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17: 1–25.
- Commission of the European Communities. 2005. *Mobilising the Brainpower of Europe: Enabling Universities to make their Full Contribution to the Lisbon Strategy*. Brüssel: EU.
- Crouch, Colin, David Finegold und Mari Sako. 1999. *Are Skills the Answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Culpepper, Pepper D. 2007. Small states and skill specificity: Austria, Switzerland, and interemployer cleavages in coordinated capitalism. *Comparative Political Studies* 40: 611–637.
- Culpepper, Pepper D. und David Finegold. 1999. *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. New York: Berghahn.
- Culpepper, Pepper D. und Kathleen Thelen. 2008. Institutions and collective actors in the provision of training: Historical and cross-national comparisons. S. 21–49 in *Skill Formation. Interdisciplinary and Cross-national Perspectives*, hrsg. von Karl U. Mayer und Heike Solga. Cambridge: Cambridge University Press.
- Delanty, Gerard. 2001. *Challenging Knowledge: The University in the Knowledge Society*. London: Open University Press.
- DiMaggio, Paul und Walter Powell. 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48: 147–160.
- Dobbins, Michael und Christoph Knill. 2009. Higher education policies in Central and Eastern Europe: Convergence toward a common model? *Governance* 22: 397–430.

- Ertl, Hubert. 2006. European Union policies in education and training: The Lisbon agenda as a turning point? *Comparative Education* 42: 5–27.
- Gonon, Philipp und Markus Maurer. 2012. Educational policy actors as stakeholders in the development of the collective skill system: The case of Switzerland. S. 126–149 in *The Political Economy of Collective Skill Formation*, hrsg. von Marius R. Busemeyer und Christine Trampusch. Oxford: Oxford University Press.
- Graf, Lukas. 2009. Applying the varieties of capitalism approach to higher education: Comparing the internationalisation of German and British universities. *European Journal of Education* 44: 569–585.
- Hall, Peter A. und Daniel W. Gingerich. 2004. «Spielarten des Kapitalismus» und institutionelle Komplementaritäten in der Makroökonomie – Eine empirische Analyse. *Berliner Journal für Soziologie* 14: 5–32.
- Hall, Peter A. und David Soskice. 2001a. An introduction to varieties of capitalism. S. 1–68 in *Varieties of Capitalism*, hrsg. von Peter A. Hall und David Soskice. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A. und David Soskice. 2001b. *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hancké, Bob, Martin Rhodes und Mark Thatcher. 2007. *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hattie, John. 2009. *Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta-analyses Relating to Achievement*. London: Routledge.
- Hoelscher, Michael. 2012a. Spielarten des Kapitalismus und Kompetenzen von Hochschulabsolventinnen und -absolventen. Eine komparative empirische Analyse. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 64: 479–505.
- Hoelscher, Michael. 2012b. Universities and higher learning. S. 1713–1718 in *Encyclopedia of Global Studies*, hrsg. von Helmut K. Anheier und Mark Juergensmeyer. London: SAGE.
- HoF (Institut für Hochschulforschung) Wittenberg. 2005. *Aktuelle und zukünftige Trends in der Hochschulbildung und die Herausforderungen für Lehrende und universitäres Management*. Wittenberg: HoF.
- Höpner, Martin. 2005. Epilogue to “explaining institutional complementarity”: What have we learnt? Complementarity, coherence and institutional change. *Socio-Economic Review* 3: 383–387.
- Iversen, Torben und John D. Stephens. 2008. Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies* 41: 600–637.
- Jackson, Gregory und Richard Deeg. 2006. How many varieties of capitalism? Comparing the comparative institutional analyses of capitalist diversity. Köln: MPIfG Discussion Paper 2/06.
- Jenniskens, Ineke. 2000. Governmental steering and innovations in university curricula. S. 139–164 in *Comparative Perspectives on Universities, Comparative Social Research*, hrsg. von Ragnvald Kalleberg, Fredrik Engelstad, Grete Brochmann, Arnlaug Leira und Lars Mjøset. Stamford: Emerald Group Publishing Limited.
- Kenworthy, Lane. 2006. Institutional coherence and macroeconomic performance. *Socio-Economic Review* 4: 69–91.
- Klecka, William R. 1980. *Discriminant Analysis*. London: SAGE.
- Klees, Steven J. 2008. A quarter century of neoliberal thinking in education: Misleading analyses and failed policies. *Globalisation, Societies & Education* 6: 311–348.
- Klimplová, Lenka. 2007. The Czech Republic from the perspective of the varieties of capitalism approach. *Contemporary European Studies* 2: 49–74.
- Koch, Sascha und Michael Schemmann. 2009. *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft: Grundlegende Texte und empirische Studien*. Wiesbaden: VS.

- Koucky, Jan, Christoph Meng und Rolf van der Velden. 2007. Reflex country study. Maastricht und Prag: Research Centre for Education and the Labour Market und Education Policy Centre.
- Lane, David und Martin Myant. 2007. *Varieties of Capitalism in Post-communist Countries*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lepori, Benedetto und Tatiana Fumasoli. 2010. Reshaping the Swiss higher education system: Governance reforms and fields reconfigurations. *Swiss Political Science Review* 16: 811–814.
- Leuze, Kathrin. 2010. *Smooth Path or Long and Winding Road?: How Institutions shape the Transition from higher Education to Work*. Opladen: Budrich UniPress.
- Meyer, Heinz-Dieter und Brian Rowan (Hrsg.). 2006. *The new Institutionalism in Education*. New York: State University of New York Press.
- Meyer, John W. und Brian Rowan. 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83: 340–363.
- Naidoo, Rajani. 2003. Review: Repositioning higher education as a global commodity: Opportunities and challenges for future sociology of education work. *British Journal of Sociology of Education* 24: 249–259.
- Nikolai, Rita und Christian Ebner. 2012. The link between vocational training and higher education in Switzerland, Austria, and Germany. S. 234–258 in *The Political Economy of Collective Skill Formation*, hrsg. von Marius R. Busemeyer und Christine Trampusch. Oxford: Oxford University Press.
- Panuescu, Mihai und Martin Schneider. 2004. Wettbewerbsfähigkeit und Dynamik institutioneller Standortbedingungen. Ein empirischer Test des “Varieties-of-Capitalism”-Ansatzes. *Schmollers Jahrbuch: Journal of Applied Social Sciences Studies* 124(1): 31–59.
- Phillips, David. 2005. Policy borrowing in education: Frameworks for analysis. S. 23–34 in *International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research: Global Pedagogies and Policies*, hrsg. von Joseph Zajda. Heidelberg: Springer.
- Powell, Justin J. W., Nadine Bernhard und Lukas Graf. 2012. The emergent European model in skill formation: Comparing higher education and vocational training in the Bologna and Copenhagen processes. *Sociology of Education* 85: 240–258.
- Powell, Justin J. W. und Heike Solga. 2010. Analyzing the nexus of higher education and vocational training in Europe: A comparative-institutional framework. *Studies in Higher Education* 35: 705–721.
- Powell, Walter W. und Paul DiMaggio (Hrsg.). 1991. *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ramirez, Francisco O. 2002. Eyes wide shut: University, state and society. *European Educational Research Journal* 1: 256–273.
- Ravinet, Pauline. 2008. From voluntary participation to monitored coordination: Why European countries feel increasingly bound by their commitment to the Bologna Process. *European Journal of Education* 43: 353–367.
- Reisz, Robert D. und Manfred Stock. 2007. Theorie der Weltgesellschaft und statistische Modelle im soziologischen Neoinstitutionalismus. *Zeitschrift für Soziologie* 36: 82–99.
- Schaeper, Hilde und André Wolter. 2008. Hochschule und Arbeitsmarkt im Bologna-Prozess. Der Stellenwert von “Employability” und Schlüsselkompetenzen. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 11: 607–625.
- Schofer, Evan und John W. Meyer. 2005. The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. *American Sociological Review* 70: 898–920.
- Scott, Peter. 1998. *The Globalization of higher Education*. Buckingham: SRHE und Open University Press.
- Serrano-Velarde, Kathia. 2008. Deregulierung und/oder Internationalisierung? Deutsche Qualitätssicherung im Zeichen Bolognas. *Berliner Journal für Soziologie* 20: 1–25.

- Stasz, Cathleen. 1997. Do employers need the skills they want? Evidence from technical work. *Journal of Education and Work* 10: 205–223.
- Stevens, James. 2009. *Applied Multivariate Statistics for the Social Sciences*. New York: Routledge.
- Stock, Manfred. 2004. Steuerung als Fiktion. Anmerkungen zur Implementierung der neuen Steuerungskonzepte an Hochschulen aus organisationssoziologischer Sicht. *Die Hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung* 2004(1): 30–48.
- Streeck, Wolfgang. 2009. *Re-forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang. 2011. Skills and politics. General and specific. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln: *MPfG Discussion Paper* 1/11.
- Taylor, Mark Z. 2004. Empirical evidence against varieties of capitalism's theory of technological innovation. *International Organization* 58: 601–631.
- Teichler, Ulrich. 2000. New perspectives of the relationships between higher education and employment. *Tertiary Education and Management* 6: 79–92.
- Teichler, Ulrich. 2007. *Higher Education Systems. Conceptual Frameworks, Comparative Perspectives, Empirical Findings*. Rotterdam und Taipei: Sense Publishers.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trampusch, Christine und Marius R. Busemeyer. 2010. Einleitung: Berufsbildungs- und Hochschulpolitik in der Schweiz, Österreich und Deutschland. *Swiss Political Science Review* 16: 597–615.
- Wentzel, Joachim. 2011. *An Imperative to Adjust? Skill Formation in England and Germany*. Wiesbaden: VS.
- Willemse, Nienke und Paul de Beer. 2012. Three worlds of educational welfare states? A comparative study of higher education systems across welfare states. *Journal of European Social Policy* 22: 105–117.
- Witte, Johanna. 2006. *Change of Degrees and Degrees of Change: Comparing Adaptations of European higher Education Systems in the Context of the Bologna Process*. Enschede: CHEPS, Universiteit Twente.
- Zha, Qiang. 2009. Diversification or homogenization in higher education: A global allomorphy perspective. *Higher Education in Europe* 34: 459–479.

Schweizerische Zeitschrift für Soziologie

Vol. 39, Heft 2, Juli 2013

Wandel und Reformen in Bildungssystemen und Bildungsorganisationen

Herausgegeben von Regula Julia Leemann, Christian Imdorf, Philipp Gonon und Moritz Rosenmund

Inhalt

- 177 Einführung zum Schwerpunkttheft [D] | Regula Julia Leemann, Christian Imdorf, Philipp Gonon und Moritz Rosenmund

- 187 Wandel, Reform und Kritik der Volksschule: ein diskursanalytischer Zugang [D] | Achim Brosziewski und Christoph Maeder

Der programmatische Beitrag schlägt ein Konzept für einen soziologischen Ansatz zu den Fragen des schulischen Wandels und der Schulreformen vor. Dabei wird von einer Unterscheidung und Analyse von Selbst- und Fremdbeschreibungen der Schule ausgegangen, in denen «Wandel» und «Reform» vom rhetorischen Gebrauch her rekonstruiert werden müssen. Methodisch werden bestehende Ansätze der Diskursanalyse zur Bearbeitung dieses Anliegens vorgeschlagen. Die Sichtung von vier materialen Untersuchungslinien ergibt ein fragmentiertes und ambivalentes Bild der Schule. Die diskursanalytisch angeleitete Rekonstruktion des Bildungswesens wird dazu verhelfen, vorhandene Positionen in ihrer grundlegenden sozialen Verortung zu erkennen und hinsichtlich ihrer Rückhalte, Strittigkeiten und Widersprüche genauer zu bestimmen.

Schlüsselwörter: Diskursanalyse, Bildungssoziologie, Schule, Selbstbeschreibung, Fremdbeschreibung

- 205 Die Politik des Bildungswandels: Regulierung und Schulinspektion in England und Schottland [E] | Jenny Ozga, Jacqueline Baxter, John Clarke, Sotiria Grek und Martin Lawn

Dieser Beitrag stützt sich auf die aktuelle Forschung zum Wandel von Bildungssystemen, wobei der Schwerpunkt auf der Rolle der Schulinspektion als Praktik des Regierens und Regulierens liegt. Er baut auf interdisziplinären Beiträgen aus politischer Soziologie und Politikwissenschaft auf, um die politische Arbeit des Regierens in einem Kontext der sich verändernden Governance zu betonen, wo Beziehungsnetzwerke Kooperation und Koordination durch die ständige Arbeit von politischen Akteuren, einschliesslich Schulinspektoren, erfordern. Wir diskutieren die Beziehung zwischen der sich wandelnden Politik Grossbritanniens und den sich wandelnden Inspektionspraktiken in England und Schottland, um aufzuzeigen, wie Inspektion als Regierungspraktik betrachtet werden kann.

Schlüsselwörter: Schulinspektion, Regulierung, Politik, Diskurs, Narrativ

- 225 **Wie ist die Sekundarstufe I zu gestalten? Eine öffentliche Politik und ihre Analyse im Kanton Genf** [F] | Georges Felouzis, Samuel Charmillot und Barbara Fouquet-Chauprade

Dieser Artikel beschäftigt sich mit der Reform der Sekundarstufe I (Orientierungsstufe) im Jahr 2011 in Genf. Diese Reform stärkt die Bildung leistungshomogener Schulzüge im Anschluss an die Primarschule. Der erste Teil des Beitrags befasst sich mit der Entstehung der Reform, zeigt die vorgebrachten Begründungen sowie die Stellungnahmen der einzelnen Akteure auf (Elternvertreter, Lehrerverbände und Politiker). Der zweite Teil analysiert die Auswirkungen leistungsgetrennter Schulzüge in Genf anhand eines Vergleichs der Bildungsverläufe der Schüler der Sekundarstufe I. Schliesslich betrachtet ein dritter Teil die Resultate kritisch und zeigt, dass sich die Suche nach einem politischen Konsens gegenüber dem Willen, Effizienz und Gerechtigkeit der obligatorischen Sekundarstufe zu verbessern, durchzusetzen vermochte.

Schlüsselwörter: Bildungsreform, Sekundarstufe I, leistungsgetrennte Schulzüge, Effizienz, Bildungsungleichheiten

- 245 **Schuleffektivität und die Verschiebung von Gerechtigkeitsdiskursen im Bildungsbereich** [D] | Mechtild Gomolla

Ausgehend von den USA und Grossbritannien ist Schuleffektivität auch im deutschsprachigen Raum zunehmend zum Leitbegriff umfassender und anhaltender Reformanstrengungen im schulischen Bereich geworden. In diesem Beitrag wird die These fundiert, dass unter dem Einfluss von Schuleffektivität – verstanden als wissenschaftliches Paradigma, Politik und Set spezifischer Praktiken – nicht nur die Formen der Bildungsregulierung oder das pädagogische Ethos in Schulen einem tiefgreifenden Wandel unterliegen, sondern auch Fragen der Gleichheit und Gerechtigkeit auf spezifische Weise neu gerahmt werden. Dadurch wirkt das Paradigma der Schuleffektivität seit Ende des 20. Jahrhunderts an einer neuen sozialen Ordnung von Schule und ihrer Klientel mit.

Schlüsselwörter: Bildungsreform, Steuerung, Bildungsungleichheit, Gerechtigkeit, Schuleffektivität

- 267 **Persistente schulische Segregation oder Wandel zur inklusiven Bildung? Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für Reformprozesse in den deutschen Bundesländern** [D] | Jonna Milena Blanck, Benjamin Edelstein und Justin J.W. Powell

Im Jahre 2009 ist in Deutschland die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Kraft getreten, in welcher sich Deutschland verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem zu gewährleisten. Dafür müssen die Bundesländer grundlegende Reformen einleiten: Inklusive Bildung steht in klarem Widerspruch zum gegliederten Schulsystem. Welche Barrieren bestehen bei der Umsetzung inklusiver Schulreformen in Deutschland? Wie können diese überwunden werden und welche Bedeutung hat dabei die UN-Behindertenrechtskonvention? Schleswig-Holstein, ein im schulischen Bereich vergleichsweise inklusives Bundesland, wird mit dem schulisch stark segregierenden Bayern kontrastiert. Die Untersuchung verdeutlicht die Grenzen und Potenziale der UN-Behindertenrechtskonvention, das Ziel eines inklusiven Bildungssystems zu verwirklichen.

Schlüsselwörter: Inklusive Bildung, Sonderschule, institutioneller Wandel, UN-Behindertenrechtskonvention, Deutschland

293 Die Kritik der Reform. Zur Konstruktion von Personen in Bildungsorganisationen im Umbruch [D] | Thorsten Peetz, Karin Lohr und Romy Hilbrich

Der Artikel argumentiert, dass systemtheoretische Überlegungen zu Bildungsorganisationen fruchtbar mit Theorieelementen einer «Soziologie der Kritik» (Boltanski/Thévenot) verbunden werden können. Am Beispiel ausgewählter Schulen und Organisationen der Weiterbildung zeigen wir, wie sich Personen in sich reformierenden Organisationen auf gesellschaftliche Rechtfertigungsordnungen beziehen, um die Reorganisation von Bildungsorganisationen zu kritisieren, aber auch die eingesetzten Instrumente und identifizierten Veränderungen zu rechtfertigen. Abschliessend geben wir Hinweise für eine weitere theoretische Integration von Systemtheorie und pragmatischer Soziologie der Kritik.

Schlüsselwörter: Bildungsreform, Systemtheorie, Soziologie der Kritik, Bildungsorganisationen, Person

315 Die Reformierbarkeit des Zugangs in duale Berufsausbildung im Spannungsfeld institutioneller Widersprüche [D] | Mona Granato und Joachim Gerd Ulrich

Das duale Berufsausbildungssystem Deutschlands ist von einem institutionellen Widerspruch gekennzeichnet. Einerseits entscheiden die Betriebe autonom über ihre Ausbildungsbeteiligung. Andererseits ist es gesellschaftlicher Konsens, die Wirtschaft habe stets genügend Lehrstellen bereitzustellen. Der Beitrag untersucht aus organisationswissenschaftlicher Perspektive, wie die Wirtschaftsverbände bislang mit diesem Widerspruch umgingen. Zwar erhoben die Wirtschaftsverbände den Versorgungsanspruch der Jugendlichen formal auch zur eigenen Maxime. Doch drängten sie innerhalb des korporatistischen Steuerungsverbundes des Ausbildungssystems erfolgreich auf eine restriktive Ausbildungsmarktbilanzierung. Versorgungsengpässe blieben latent, grundlegende Reformen blieben aus und werden bis heute von Experten als unwahrscheinlich eingeschätzt.

Schlüsselwörter: *Agency*-Theorie, Berufsausbildung, Korporatismus, Legitimität, Neo-Institutionalismus

341 Die Fachhochschule als Missverständnis. Reform, Identität, Selbstbeschreibung [D] | Urs Kiener

Die Schaffung der Fachhochschulen in der Schweiz gilt als Reform mit grossem Erfolg. In diesem Beitrag wird untersucht, wie die Reform in ihrem Kontext den Hochschultypus «Fachhochschule» und die einzelnen Fachhochschulen konstituiert. Es wird system- und diskurstheoretisch argumentiert mit dem Ausgangspunkt, dass Reformen konzeptionell als Selbstbeschreibungen gefasst werden. Zwei Selbstbeschreibungsrahmen werden dargestellt und in ihrer Beziehung zueinander untersucht: «gleichwertig, aber andersartig» und «Markt» bzw. «unternehmerische Hochschule». Die Analyse führt zu den zwei Folgerungen, dass einerseits diese Selbstbeschreibungen keine Entwicklung der Fachhochschulen begründen können und andererseits die aktuelle Diskussion über die Fachhochschulen in hohem Mass auf Missverständnissen über ihre Identität basiert.

Schlüsselwörter: Fachhochschule, Reform, Identität, Selbstbeschreibung, Systemtheorie

361 Governance der Hochschullehre [D] | Daniel Houben

Obwohl Hochschulen als Ort von Forschung und Lehre konzipiert sind, führt die systematische Untersuchung der Bedingungsfaktoren von Hochschullehre als abhängige Variable regulatorischen Zusammenwirkens in der Governanceforschung bisher ein randständiges Dasein. Vor dem Hintergrund der Kritik am Bologna-Prozess versucht der Beitrag auszuloten, welches Potenzial für eine kritische Analyse der Studienreform in der Governanceperspektive liegt. Anhand der Leitideen, der organisationalen Rahmenbedingungen und regulatorischen Vorgaben sowie anhand von Interpretations-, Legitimations- und Sozialisationsaspekten werden die Bedingungsfaktoren und Handlungsorientierungen für HochschullehrerInnen identifiziert und zur Erklärung zentraler Probleme des Bologna-Prozesses herangezogen.

Schlüsselwörter: Bologna-Prozess, Hochschulreform, Governance, Institutionalismus, Hochschullehre

383 Frauenförderung zwischen heterogenen Logiken: der Fall eines Nachwuchsförderprogramms in der deutschen Exzellenzinitiative [D] |

Grit Petschick, Robert J. Schmidt und Maria Norkus

Nach Massgabe neuer förderpolitischer Instrumente muss die Universität bei der Ausbildung wissenschaftlichen Nachwuchses wissenschaftlichen und gleichstellungspolitischen Anforderungen gerecht werden, da die weithin bekannten Probleme von Frauen in dieser Phase reduziert werden sollen. Der Beitrag untersucht in einer Fallanalyse die Frauenfördermassnahmen im Nachwuchsprogramm eines naturwissenschaftlichen Clusters, das im Rahmen der Exzellenzinitiative in Deutschland entstand. Gezeigt wird, dass diese Massnahmen durch sich beständig verändernde Wechselwirkungen zwischen den Logiken Gleichstellung und Wissenschaft und den organisationalen Strukturen teilweise zu unintendierten Konsequenzen für die Karrieren der geförderten Frauen führen.

Schlüsselwörter: Hochschule, soziale Ungleichheiten, institutionelle Logiken, Gender, Reform

405 Hochschullehre zwischen Spielarten des Kapitalismus und internationaler Konvergenz. Ein Vergleich europäischer Staaten [D] | Michael Hoelscher

Der Beitrag überprüft, ob sich nationale Unterschiede in der Hochschulbildung auf verschiedene Spielarten des Kapitalismus zurückführen lassen. Ausgehend von neo-institutionalistischen Überlegungen und aktuellen Befunden wird konstatiert, dass globale Modelle zunehmend Einfluss auf nationale Hochschulsysteme entwickeln und zu Konvergenzprozessen führen. Die politische Diskussion betrachtet dies häufig als ökonomisch sinnvoll. Der Ansatz der Spielarten des Kapitalismus legt hingegen nahe, dass sich Hochschulbildung international aufgrund von Komplementaritäten zwischen Wirtschafts- und Hochschulsystem klar unterscheiden sollte. Der Autor kann diese Komplementaritäten anhand einer Analyse der REFLEX-Studie nachweisen. In einem letzten Abschnitt werden mögliche Konsequenzen aktueller Reformen vor diesem Hintergrund diskutiert.

Schlüsselwörter: Spielarten des Kapitalismus, Hochschulen, Bologna-Prozess, Absolventen, Neo-Institutionalismus

Revue suisse de sociologie

Vol. 39, cahier 2, juillet 2013

Changements et réformes dans les systèmes et organisations de la formation

Sous la direction de Regula Julia Leemann, Christian Imdorf, Philipp Gonon et Moritz Rosenmund

Sommaire

- 177 Introduction au numéro spécial [A] | Regula Julia Leemann, Christian Imdorf, Philipp Gonon et Moritz Rosenmund

- 187 Changement, réforme et critique de l'école publique : une analyse de discours [A] | Achim Brosziewski et Christoph Maeder

Ce texte programmatique propose un concept pour une approche sociologique de la question des changements dans l'école et des réformes scolaires. Nous distinguons entre des autodescriptions par l'école elle-même et des descriptions de l'école par d'autres, dans lesquelles les termes de « changement » et de « réforme » doivent être reconstruits d'après leur usage rhétorique. Pour ce faire, nous proposons au plan méthodologique l'adoption d'approches éprouvées de l'analyse de discours. L'application de quatre lignes de recherche fait ressortir une image fragmentée et ambivalente de l'école. La reconstruction du domaine de l'éducation induite par ce type d'analyse de discours aidera à révéler les positions existantes en fonction de leur ancrage social et à identifier plus précisément leurs soutiens, controverses et contradictions.

Mots-clés : Analyse de discours, sociologie de l'éducation, école, autodescription, description externe

- 205 La politique de changement en éducation : la gouvernance et l'inspection scolaire en Angleterre et en Ecosse [E] | Jenny Ozga, Jacqueline Baxter, John Clarke, Sotiria Grek et Martin Lawn

Cette contribution s'appuie sur les recherches actuelles sur l'inspection afin d'envisager le changement dans les systèmes éducatifs dans la perspective du rôle de l'inspection en tant que pratique gouvernante. Il s'appuie sur les ressources interdisciplinaires de la sociologie politique et de la science politique pour mettre en évidence le travail politique de gouvernance, dans un contexte de changement de gouvernance où les réseaux de relations nécessitent une coopération et une coordination à travers le travail constant de stratégies des acteurs, y compris des inspecteurs. Nous discutons la relation entre l'évolution de la politique du Royaume-Uni et l'évolution des pratiques d'inspection en Angleterre et en Ecosse pour illustrer en quoi l'inspection peut être considérée comme une pratique gouvernante.

Mots-clés : Inspection, pratique gouvernante, politique, discours, récit

- 225 **Comment organiser l'enseignement secondaire obligatoire ? Une politique publique et son analyse dans le canton de Genève** [F] | Georges Felouzis, Samuel Charmillot et Barbara Fouquet-Chauprade

L'article propose une analyse de la réforme de 2011 du cycle d'orientation à Genève. Cette réforme va dans le sens d'un renforcement des filières dès la fin de l'école primaire. La première partie fait l'historique de cette réforme, explicite les arguments avancés et montre les prises de position des différents acteurs collectifs (associations de parents, d'enseignants, politiques). La deuxième partie analyse les effets des filières à Genève à partir d'une comparaison des parcours scolaires des élèves du cycle d'orientation. Enfin, une troisième partie discute les résultats et montre que la recherche d'un consensus a primé sur la volonté d'améliorer l'efficacité et l'équité de l'enseignement secondaire obligatoire.

Mots-clés: Réforme scolaire, cycle d'orientation, filières, efficacité, inégalités scolaires

- 245 **L'efficacité scolaire et le recadrage des discours sur l'égalité dans le domaine de la formation** [A] | Mechtild Gomolla

Venue des USA et de Grande-Bretagne, « l'efficacité scolaire » a gagné l'espace germanophone et est devenue de plus en plus un principe directeur des réformes globales et continues dans le domaine scolaire. Cette contribution était la thèse selon laquelle, sous l'influence de l'efficacité scolaire – comprise comme paradigme scientifique, politique et ensemble de pratiques spécifiques –, non seulement les formes de régulation scolaire ou l'éthique pédagogique subissent un changement en profondeur, mais les questions d'égalité et d'équité se trouvent également recadrées d'une manière spécifique. Le paradigme de l'efficacité scolaire contribue ainsi depuis la fin du XXe siècle à établir un nouvel ordre social des écoles et de leur clientèle.

Mots-clés: Réforme scolaire, gouvernance scolaire, inégalités dans la formation, justice sociale, efficacité scolaire

- 267 **Ségrégation scolaire persistante ou changement vers une éducation inclusive ? La portée de la Convention relative aux droits des personnes handicapées dans le processus de réforme des Länder en Allemagne** [A] | Jonna Milena Blanck, Benjamin Edelstein et Justin J.W. Powell

La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) est entrée en vigueur en Allemagne en 2009. À travers elle, l'Allemagne s'engage à mettre en œuvre un système éducatif inclusif. Pour cela, les *Länder* doivent mettre en place des réformes de grande ampleur étant donné que le système éducatif à différentes filières séparées est en contradiction avec le principe de l'éducation inclusive. Quelles sont les barrières à surmonter dans ces réformes ? Comment peuvent-elles être surmontées et quel rôle la CDPH joue-t-elle dans ce contexte ? Le Schleswig-Holstein, un *Land* au système scolaire relativement inclusif, est comparé à la Bavière encore très ségrégationniste. L'étude éclaire les limites et le potentiel de la CDPH pour mettre en place un système éducatif inclusif.

Mots-clés: Education inclusive, établissements d'éducation spécialisée, changement institutionnel, Convention relative aux droits des personnes handicapées, Allemagne

293 La critique de la réforme. De la construction des personnes au sein des organisations de formation en transition [A] | Thorsten Peetz, Karin Lohr et Romy Hilbrich

L'article argumente que les considérations de la théorie des systèmes sur les organisations de formation peuvent être avantageusement mises en relation avec les éléments théoriques d'une «sociologie de la critique» (Boltanski/Thévenot). Nous démontrons, à partir de l'exemple d'un choix d'écoles et d'organisations de formation continue, comment les personnes au sein d'organisations en cours de réforme se réfèrent à des schémas justificatifs sociétaux pour critiquer la réorganisation des organisations de formation, mais aussi pour légitimer les instruments mis en œuvre et les changements identifiés. Pour conclure, nous indiquons des pistes pour l'intégration théorique de la théorie des systèmes sociaux avec la sociologie pragmatique de la critique.

Mots-clés: Réforme de l'enseignement, théorie des systèmes, sociologie de la critique, organisations de formation, personne

315 La possibilité de réforme de l'accès à la formation professionnelle duale dans le contexte des contradictions institutionnelles [A] | Mona Granato et Joachim Gerd Ulrich

Le système de formation professionnelle duale en Allemagne se caractérise par une contradiction institutionnelle. D'un côté, les entreprises décident de façon autonome si elles participent à la formation professionnelle duale; de l'autre, il existe un consensus social selon lequel l'économie a le devoir d'offrir suffisamment de places de formation. Cette contribution étudie d'un point de vue organisationnel le comportement des associations économiques face à cette contradiction. Tout en proclamant officiellement le droit des jeunes à une formation, les associations économiques sont cependant parvenues à l'intérieur de la gestion corporatiste du système de formation à pousser à une définition statistique restrictive des candidats à une formation. Ainsi le manque de places de formation est resté latent, les réformes de fond n'ont pas eu lieu et les experts restent sceptiques sur les chances de ces réformes.

Mots-clés: Théorie de l'*agency*, formation professionnelle, corporatisme, légitimité, néo-institutionnalisme

341 La haute école spécialisée comme malentendu. Réforme, identité, autodescription [A] | Urs Kiener

La mise en place des hautes écoles spécialisées (HES) en Suisse est considérée comme une réforme couronnée de succès. Notre contribution analyse la manière dont cette réforme, prise dans son contexte, a institué la «haute école spécialisée» comme type de haute école ainsi que les différents établissements HES. Nous nous inscrivons dans la théorie des systèmes et dans celle du discours, et postulons que les réformes doivent être comprises comme des autodescriptions. Deux sortes d'autodescription sont présentées et analysées dans leurs relations mutuelles: «équivalente, mais différente» et «marché», resp. «haute école entrepreneuriale». Nous concluons premièrement que ces autodescriptions sont insuffisantes à fonder l'évolution des hautes écoles spécialisées, et deuxièmement que les débats actuels sur les hautes écoles spécialisées reposent largement sur des malentendus concernant leur identité.

Mots-clés: Haute école spécialisée, réforme, identité, autodescription, théorie des systèmes

361 La gouvernance de l'enseignement supérieur [A] | Daniel Houben

Même si les universités sont conçues comme des lieux de recherche et d'enseignement, l'analyse systématique des facteurs conditionnant l'enseignement supérieur en tant que variable dépendant d'une interaction régulatrice est restée marginale au sein de la recherche sur la gouvernance. À la lumière de la critique du processus de Bologne, cet article tente d'explorer le potentiel pour une analyse critique de la réforme universitaire dans une perspective de gouvernance. En s'appuyant sur les principes directeurs, les conditions organisationnelles et les prescriptions régulatrices et avec l'aide d'éléments d'interprétation, de légitimation et de socialisation, il identifie les facteurs conditionnants et les principes de comportement du corps enseignant, et en fait usage pour expliquer certains problèmes centraux du processus de Bologne.

Mots-clés : Processus de Bologne, réforme de l'université, gouvernance, institutionnalisme, enseignement supérieur

383 Promotion de la femme prise entre des logiques hétérogènes : Le cas d'un programme post-doc dans l'initiative pour l'excellence en Allemagne [A] |

Grit Petschick, Robert J. Schmidt et Maria Norkus

De nouveaux instruments d'encouragement de la relève scientifique (post-doc) forcent l'Université à prendre en compte des exigences scientifiques et de politique d'égalité afin de réduire les difficultés bien connues des femmes dans cette phase. Par une analyse de cas, cette contribution étudie les mesures de promotion des femmes prévues dans le programme de relève d'un pôle de sciences naturelles développé dans le cadre de l'initiative pour l'excellence en Allemagne. Il est démontré que ces mesures ont des conséquences parfois paradoxales pour la carrière des femmes participant au programme, en raison des interactions en perpétuel changement entre les logiques de l'égalité et de la science d'une part et les structures de l'organisation d'autre part.

Mots-clés : Université, inégalités sociales, logiques institutionnelles, genre, réforme

405 L'enseignement supérieur entre convergence internationale et variétés du capitalisme. Une comparaison entre états européens [A] | Michael Hoelscher

L'article examine si les différences nationales des systèmes d'enseignement supérieur peuvent s'expliquer à l'aide de la théorie des variétés du capitalisme. Sur la base d'une approche néo-institutionnelle et de résultats actuels, l'étude constate que les modèles globalisés exercent une influence croissante sur les organisations d'enseignement supérieur nationaux et induisent un processus de convergence. Le discours politique considère souvent cette convergence comme économiquement utile. À l'inverse, la théorie des variétés du capitalisme suggère que de nettes différences nationales dans l'enseignement supérieur devraient se maintenir en raison des complémentarités entre systèmes économique et éducatif. L'auteur démontre ces complémentarités à l'aide de l'étude REFLEX. Une dernière partie discute des conséquences possibles des réformes actuelles dans ce contexte.

Mots-clés : Variétés du capitalisme, enseignement supérieur, processus de Bologne, diplômés, néo-institutionnalisme