

Heise, Hannes

## Chancengleichheit durch "Neue Steuerung"? Konzepte, Wirkungsprozesse und Erfahrungen am Beispiel des englischen Schulsystems

*formal überarbeitete Version der Originalveröffentlichung:*

*formally revised edition of the original source:*

München : Utz, Herbert 2010, 208 S. - (Münchner Beiträge zur Bildungsforschung; 18) - (Zugl.: Freiburg, Pädagogische Hochschule, Diss., 2010)



Bitte verwenden Sie in der Quellenangabe folgende URN oder DOI /  
Please use the following URN or DOI for reference:

urn:nbn:de:0111-opus-33824

10.25656/01:3382

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-33824>

<https://doi.org/10.25656/01:3382>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

# Inhalt

<b>1. Einleitung</b> .....	8
1.1 Anlass und Gegenstand .....	8
1.2 Leitfragen und Ziele .....	14
1.3 Methodologische Überlegungen .....	15
1.4 Gliederung der Studie .....	22
<b>2. Chancengleichheit und Diskriminierung</b> .....	25
2.1 Chancengleichheit als gesellschaftlicher Diskurs .....	25
2.1.1 Gerechtigkeit als Chancengleichheit .....	26
2.1.2 Kritik am Chancengleichheitsbegriff .....	32
2.1.3 Der empirische Streit um die Chancengleichheit .....	35
2.1.4 Chancengleichheit und Wettbewerb .....	37
2.2 Diskriminierung als Forschungsgegenstand .....	38
2.3 Zwischenfazit: Institutionelle Diskriminierung im Kontext des Chancengleichheits-Diskurses .....	46
<b>3. ‚Neue‘ Steuerung im Bildungswesen</b> .....	48
3.1 ‚Neue‘ Steuerung als internationaler Trend des Regierens .....	48
3.1.1 Bezugstheorien des ‚neuen‘ Steuerungsmodells .....	50
3.1.2 Steuerung durch De- und Rezentralisierung .....	53
3.1.3 Steuerung durch Leistungsvereinbarungen und -kontrollen .....	55
3.1.4 Steuerung durch Wettbewerb .....	59
3.1.5 Interaktionen und Überlagerungen von Steuerungs- mechanismen .....	64
3.1.6 Das terminologische Problem mit der ‚neuen‘ Steuerung .....	67
3.1.7 Chancengleichheit im Kontext ‚neuer‘ Steuerung .....	68
3.2 Educational Governance als Forschungsperspektive .....	72
3.2.1 Verfügungsrechte statt Hierarchien .....	75
3.2.2 Die Handlungen der Akteurskonstellation .....	76
3.2.3 Das Mehrebenensystem als Handlungskontext .....	77
3.2.4 Anforderungen an aktuelle Governance-Studien .....	78
3.3 Zwischenfazit: Die Trennung von Reformprogramm und Analyseperspektive .....	82
<b>4. Kontextualisierung: Strukturelle und historische Rahmen- bedingungen der Schulbildung in England</b> .....	84
4.1 Hauptakteure der Steuerung im englischen Schulsystem .....	85
4.2 Die Struktur des englischen Schulsystems .....	87

4.3	Migrationspezifische und sozioökonomische Bildungsbenachteiligung im Vereinigten Königreich .....	93
4.3.1	Die Geschichte der Einwanderung in das Vereinigte Königreich.....	93
4.3.2	Ethnische Minderheiten im Vereinigten Königreich .....	95
4.3.3	Ethnische Bildungsbenachteiligung im Vereinigten Königreich.....	97
4.3.4	Bildungsbenachteiligung im Vereinigten Königreich im internationalen Vergleich .....	99
4.4	Englische Bildungspolitik seit den 1940er Jahren .....	105
4.4.1	Der ‚Education Reform Act‘ 1944.....	105
4.4.2	Der ‚Education Reform Act‘ 1988.....	106
4.4.3	Der Regierungswechsel 1997.....	114
4.5	Zwischenfazit: Chancengleichheit in der englischen Bildungspolitik.....	121
<b>5.</b>	<b>Die Steuerungslogik der Reformprogramme .....</b>	<b>123</b>
5.1	Chancengleichheit durch Bedarfsorientierung? Der ‚Ethnic Minority Achievement Grant‘ .....	124
5.1.1	Befunde der Wirkungsforschung .....	125
5.1.2	Die Steuerungslogik des EMAG.....	127
5.2	Chancengleichheit durch Prozessvorgaben? Der ‚Race Relations Act‘ .....	129
5.2.1	Race Relations (Amendment) Act .....	130
5.2.2	Befunde der Wirkungsforschung .....	135
5.2.3	Die Steuerungslogik des ‚Race Relations Act‘ .....	137
5.3	Chancengleichheit durch Strukturreformen und Output-Steuerung? Die ‚Every Child Matters‘-Agenda.....	138
5.3.1	Strukturelle Integration der Bildungs- und Sozialleistungen ...	139
5.3.2	Output-Orientierung.....	143
5.3.3	Befunde der Wirkungsforschung .....	144
5.3.4	Die Steuerungslogik der ‚Every Child Matters‘-Agenda.....	145
5.4	Chancengleichheit durch High-Stakes-Testing? Der ‚Children‘ s Plan‘ .....	146
5.4.1	Fortgesetzte Outputorientierung .....	147
5.4.2	Fördern und Fordern: Die ‚National Challenge‘ .....	149
5.4.3	Die Steuerungslogik des ‚Children‘ s Plan‘ .....	153
5.5	Zwischenfazit: Die Renaissance ‚neuer‘ Steuerung.....	155
<b>6.</b>	<b>Wirkungsprozesse der Bildungsreformen in der Praxis .....</b>	<b>161</b>
6.1	Staatliche Intervention durch Strukturreformen und Handlungsvorgaben.....	161

6.1.1	Strukturreform durch Verzahnung von Bildungs- und Sozialleistungen .....	162
6.1.2	Strukturreform durch Privatisierung .....	167
6.1.3	Handlungsvorgaben .....	177
6.2	Staatliche Intervention durch datenbasierte Steuerung .....	180
6.2.1	Querschnittsdaten .....	180
6.2.2	Kontext- und Längsschnittsdaten .....	181
6.2.3	Prozessdaten.....	189
6.2.4	Die Qualität verschiedener Datentypen .....	194
6.3	Konsequenzen schulischer Qualität .....	197
6.3.1	Sanktionen und Anreize .....	198
6.3.2	Ressourcenvergabe.....	201
6.3.3	Marktmechanismen.....	205
6.3.4	Die Hierarchie verschiedener Datentypen .....	210
6.4	Zwischenfazit: Chancen und Grenzen der Interventionsformen.....	213
<b>7.</b>	<b>Schlussbetrachtung: Anforderungen an eine ‚neue‘ Steuerung zur Förderung von Chancengleichheit.....</b>	<b>219</b>
<b>8.</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>229</b>

# 1. Einleitung

## 1.1 Anlass und Gegenstand

The issue of (in)equality of educational opportunities has held the attention of both politicians and scholars continuously since the Second World War. Dependent on the political context, more or less drastic measures have been taken in various countries in an attempt to reduce or solve this problem. [...] [T]he problem has not been eliminated anywhere. From East to West and from North to South, a relationship can be observed between the social background of pupils and their success at school. (Meijnen & Peschar 1991, 3)

Chancengleichheit und Bildungsbenachteiligung werden international seit der Mitte des 20. Jh. intensiv diskutiert, theoretisch und empirisch erforscht und zum Ausgangspunkt sozial- und bildungspolitischer Maßnahmen gemacht. In den USA stieß der schwedische Wirtschaftswissenschaftler Gunnar Myrdal (1944) mit seiner Studie „An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy“ schon früh eine öffentliche Debatte um Rassismus und soziale Benachteiligung an. Ausgangspunkt der Untersuchung war das Spannungsverhältnis zwischen den liberalen Idealen der US-amerikanischen Gesellschaft und der Unterdrückung der schwarzen Minderheit. Innerhalb der USA entfachte die Studie nicht nur eine öffentliche Diskussion um Rassismus, sondern wurde auch vom obersten Gerichtshof im Fall ‚Brown vs. Board of Education of Topeka‘ herangezogen. Darin wurde in einer Grundsatzentscheidung ein allgemeines Verbot systematischer ethnischer Segregation im Schulwesen ausgesprochen (vgl. U.S. Supreme Court 1954). International stellte die Untersuchung Myrdals insbesondere in Ländern mit indigener Bevölkerung einen wichtigen Bezugspunkt für weitere Rassismusforschung dar. In England wurde in den 1960er Jahren der sog. ‚Plowden Report‘ zum Auslöser einer gesellschaftlichen Debatte um die Reproduktion sozialer Ungleichheit (vgl. Plowden 1967). Auf der Grundlage einer mehrjährigen Untersuchung englischer Grundschulbildung formulierten die Autoren eine Reihe von Empfehlungen, zu denen u.a. die materielle Bevorzugung von Schulen in sozioökonomisch benachteiligten Regionen, die Förderung von Englisch als Fremdsprache und die Abschaffung der Leistungsselektion gehörten. Der Bericht war geprägt von dem Optimismus, mit Hilfe gesellschaftlicher Reformen den Kreislauf der Reproduktion sozialer Ungleichheit durchbrechen zu können. In Deutschland wurde der von Georg Picht (1964) geprägte Begriff der „Bildungskatastrophe“ zum Anstoß für eine breite gesellschaftliche Debatte. Er thematisierte darin nicht nur die möglichen Folgen mangelnder akademischer Bildung in Deutsch-

land, sondern insbesondere die Bedeutung von Bildung für soziale Gerechtigkeit und forderte – ebenso wie Plowden in England – eine Abschaffung der Leistungsselektion, die aus seiner Sicht die Klassenstruktur der Gesellschaft widerspiegelte. Es folgte eine beispiellose Bildungsexpansion in Deutschland, die immer mehr Menschen immer höhere Bildungsabschlüsse zugänglich machte. Im Zuge dessen konnte die Bildungsbenachteiligung von Mädchen zwar überwunden werden (vgl. Diefenbach & Klein 2002), die Reproduktion sozialer Ungleichheit durch das Schulsystem fand jedoch weiterhin ungebremst statt (vgl. Schimpl-Neimanns 2000). Während in Deutschland die Bildungskatastrophe ausgerufen wurde, veröffentlichten die französischen Soziologen Bourdieu & Passeron (1964) eine Abhandlung über die Reproduktion sozialer Schichten durch die Hochschule.<sup>1</sup> Sie stellten darin fest, dass staatliche Bildungsinstitutionen keinesfalls zu einer Abschaffung sozialer Ungleichheit führen, sondern im Gegenteil einen wesentlichen Beitrag zu deren Fortbestehen leisten. Das Werk fand internationale Beachtung und fachte den gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskurs um soziale Ungleichheit und Bildungsbenachteiligung erneut an. Beispielsweise bezeichnete die deutsche Wochenzeitung ‚Die Zeit‘ in Bezugnahme auf Bourdieu & Passeron den Begriff der Chancengleichheit als „Stichwort unserer Zeit“ (Krockow 1972).

Im Laufe der 1970er Jahre flaute das öffentliche Interesse am Thema Bildungsbenachteiligung jedoch für über 20 Jahre ab – obwohl sich am Sachverhalt nichts Wesentliches geändert hatte (vgl. Ditton 1995, 116). In Deutschland hatten sich die Fronten an der Schulstrukturdebatte verhärtet, in den USA war man darüber zerstritten, ob ‚Busing‘ (Desegregation durch Bustransfer bildungsferner SchülerInnen<sup>2</sup> in Schulen mit überwiegend bildungsnahem Klientel) eine geeignete Maßnahme zur Förderung gleicher Chancen darstellt. In Deutschland wurde das Thema Bildung insgesamt zu einem Nebenschauplatz der Politik und Versuche wie die des damaligen Bundespräsidenten Roman Herzog, Bildung zum „Mega-Thema“ (Herzog 1997) zu machen, scheiterten. Eine Renaissance erlebte das Thema Chancengleichheit als gesellschaftlicher Diskurs erst im Jahr 2001 mit den Ergebnissen der PISA-Studie (vgl. OECD 2001). Zum Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungserfolg wurden darin zwar keine grundlegend neuen Erkenntnisse gewonnen, bestehende

---

1. In deutscher Übersetzung erschien der Text 1971 unter dem Titel ‚Die Illusion der Chancengleichheit‘ (Bourdieu & Passeron 1971).

2. Um kenntlich zu machen, dass Menschen beider Geschlechter gemeint sind, wird im Rahmen dieser Arbeit die Schreibweise mit Binnen-I verwendet. Aus Gründen der Lesbarkeit wird jedoch bei Komposita auf das Binnen-I verzichtet.

Befunde wurden jedoch auf eine quantitative Datenbasis neuer Größenordnung gestellt und machten das Ausmaß der Ungleichheit von Bildungschancen international vergleichbar. In zahlreichen Teilnehmerländern folgte daraufhin eine rege öffentliche Debatte der Qualität nationaler Schulsysteme einerseits und der darin bestehenden ungleichen Bildungschancen andererseits.

Während High-Scale-Assessments wie die PISA-Studie eine umfassende Kenntnis über das Ausmaß von Bildungsbenachteiligung ermöglichen, befasst sich eine Reihe von Untersuchungen damit, *wie* es zu einer Reproduktion sozialer Ungleichheit im Bildungswesen kommt. Hier sind insbesondere zwei Forschungsrichtungen zu unterscheiden. Einerseits lassen sich ungleiche Bildungschancen auf der Grundlage sozialschichtspezifischer Bildungsentscheidungen erklären. Hierzu liegen ältere Ansätze wie die Humankapitaltheorie (vgl. Schultz 1961) und die Unterscheidung in primäre und sekundäre Effekte der Schichtzugehörigkeit nach Boudon (1974) vor. Diese Arbeiten wurden in den 1990er Jahren aufgegriffen und weiterentwickelt (vgl. Erikson & Jonsson 1996; Breen & Goldthorpe 1997).<sup>3</sup> An Stelle des Individuums (mit seinen durch gesellschaftliche Rahmenbedingungen und soziale Position beeinflussten Entscheidungen) kann andererseits auch die Organisation Schule als Ursache für die Reproduktion sozialer Ungleichheit in den Blick genommen werden. In diesem Fall stellt sich die Frage, welche Mechanismen innerhalb einer Schule zu statistisch nachweisbaren Ungleichheiten führen und welche Bedingungsfaktoren dabei von Bedeutung sind. Mader (1989) und Baker & Lenhardt (1988) konnten beispielsweise zeigen, dass Entscheidungen in Bildungsorganisationen von deren Eigeninteresse geprägt sind und das Ergebnis von Selektionsprozessen z.B. vom Schülerbedarf der jeweiligen Organisation abhängt. Gogolin (1994) identifizierte den „monolingualen Habitus der multilingualen Schule“ als wesentliche Ursache der Benachteiligung von SchülerInnen nicht-deutscher Herkunftssprache und Gomolla & Radtke (2002) führten in Bezug auf die Theorie institutioneller Diskriminierung eine Untersuchung zu den zentralen Selektionsstufen deutscher Schulen durch. Dabei gelang es ihnen, ein detailliertes Bild der Mechanismen zu zeichnen, die bei Einschulung und Überweisung auf andere Schularten die Zugehörigkeit der SchülerInnen zu den jeweiligen Organisationen regeln. Das jeweilige Eigeninteresse der beteiligten Organisationen (z.B. die Bestandserhaltung durch eine bestimmten Schülerzahl) erwies sich dabei als entscheidende Bedingung dafür, ob ein Merkmal

---

3. Einen Überblick über klassische und neuere Forschungsansätze zu Bildungsentscheidungen im Zusammenhang mit Bildungsungleichheit bietet Kristen (1999).

wie der Migrationshintergrund im Einzelfall zu Diskriminierungsmechanismen führt.

Die „Multikausalität der Ungleichheit“ (Becker & Lauterbach 2007, 22) macht es plausibel, dass die eine Forschungsrichtung das Individuum und dessen Bildungsentscheidung zum Ausgangspunkt der Untersuchung macht, während eine andere bei den Bildungsorganisationen und deren jeweiliger Eigenrationalität ansetzt. Die vorliegende Untersuchung schließt an letztgenannte Arbeiten an und bezieht sich dabei auf die veränderten Rahmenbedingungen für Bildungsorganisationen, die sich seit den 1980er Jahren aus dem internationalen Reformtrend der sog. ‚neuen‘ Steuerung<sup>4</sup> ergeben. Dabei handelt es sich um ein effizienzorientiertes Konzept zur Steuerung im Bildungswesen, das insbesondere im englischsprachigen Ausland seit den späten 1980er Jahren zu umfassenden Transformationsprozessen geführt hat. Marktmechanismen (insbesondere durch freie Schulwahl) wurden mit erweiterter Schulautonomie und straffer Output-Steuerung durch Zielvorgaben und Leistungsüberprüfungen kombiniert, um auf diese Weise eine Erhöhung der Effizienz zu erreichen. Nach anfänglicher Implementierung in Ländern wie den USA, Großbritannien und Neuseeland nimmt ‚neue‘ Steuerung mit rund 20-jähriger Verspätung zunehmend auch auf Bildungssysteme Einfluss, die bislang für eine hierarchische Organisation und starke staatliche Regulierungen bekannt waren (vgl. Windzio et al. 2005). So wurden in den vergangenen Jahren z.B. in Deutschland systematische Schulinspektionen und Selbstevaluationen eingeführt (vgl. Lambrecht et al. 2008), es fand eine Erweiterung von Schulautonomie statt (vgl. Rürup 2007) und der Einfluss privater Akteure auf das Schulsystem wurde ausgeweitet (vgl. Höhne & Schreck 2009). Für eine Untersuchung von Bildungsbenachteiligung und Chancengleichheit ist ‚neue‘ Steuerung in zweifacher Weise von Bedeutung. Einerseits gehen daraus veränderte Rahmenbedingungen für die einzelnen Bildungsorganisationen hervor. Es ist daher zu vermuten, dass die Reproduktion sozialer Ungleichheit vor dem Hintergrund der Eigenrationalität von Bildungsorganisationen ebenfalls von diesem Wandel betroffen ist. Andererseits liegen zahlreiche Untersuchungen dazu vor, dass Instrumente ‚neuer‘ Steuerung drastische Nebenwirkungen in Form einer Verstärkung sozialer Ungleichheit haben können. In Bezug auf die Einführung von Schulwahlfreiheit in Verbindung mit einer Pro-Kopf-Finanzierung der Schulen stellte z.B. Driscoll (1993) in den USA fest, dass Eltern eine Schulwahlentscheidung stärker von der ethnischen Zusammensetzung der Schülerschaft

---

4. Zum Begriff der ‚neuen‘ Steuerung (in Anführungszeichen) vgl. S. 67f.

abhängig machen, als von den Qualitätsmerkmalen der Schule (vgl. auch Munín 2001; Whitty & Power 2001). Ebenfalls in den USA wurde gezeigt, dass überwiegend bildungsnahe Familien von der prinzipiellen Möglichkeit der freien Schulwahl Gebrauch machen (vgl. Carnegie Foundation 1992). Gewirtz et al. (1995) stellten in England fest, dass sich Familien sozialschichtspezifisch darin unterscheiden, inwiefern sie dazu in der Lage sind, die Schulwahlfreiheit zum Vorteil der eigenen Kinder zu nutzen. Umgekehrt finden Selektionsprozesse auch durch die Schulen statt, die ein bildungsnahe Klientel ohne Migrationshintergrund bevorzugen (vgl. Gillborn & Youdell 2000). Am Beispiel New Yorks konnte gezeigt werden, dass der Prozess gegenseitiger Selektion zwischen SchülerInnen und Schulen zu der Entstehung von ‚Restschulen‘ führt, an denen sich SchülerInnen mit geringer Lernbereitschaft konzentrieren und entsprechend schlechte Bildungschancen für die Schülerschaft bestehen (vgl. Wells & Crain 1992). Steiner-Khamsi (2002) konnte zeigen, in welcher Weise mehrsprachige SchülerInnen durch Wettbewerbsmechanismen im Schulsystem zusätzlicher Benachteiligung ausgesetzt sind und Cieslik (2002) weist darauf hin, dass Schulsponsoring, das häufig Bestandteil ‚neuer‘ Steuerung ist, in Abhängigkeit vom sozialen Milieu einer Schule unterschiedlich gut gelingt und insofern mit zusätzlicher Chancenungleichheit einhergeht. Gillborn & Youdell (2000) stellten fest, in welcher Weise Wettbewerbsmechanismen im Schulsystem zu verstärkter sozialer Segregation innerhalb der Schulen (durch sog. ‚setting‘) führen kann.

Die genannten Untersuchungen stellen nur einen kleinen Ausschnitt der zahlreichen Forschungsarbeiten dar, die sich international mit dem Ungleichheit verstärkenden Effekt ‚neuer‘ Steuerung beschäftigten. Wenig untersucht wurde hingegen, ob bzw. inwiefern Marktmechanismen, Schulautonomie und Output-Orientierung gezielt zur *Förderung gleicher Chancen* eingesetzt werden könnten. Eine Ausnahme stellt hier die international vergleichende Untersuchung von Mechthild Gomolla (2005b) dar, in der sie bildungspolitische Programme untersucht, mit denen in Deutschland, in der Schweiz und in England Aspekte der Bildungsgerechtigkeit mit ‚neuer‘ Steuerung verknüpft wurden. Auf der Grundlage von drei Fallstudien kommt sie zu dem Ergebnis, dass sich daraus gegenläufige Mechanismen ergeben:

Während die untersuchten Strategien darauf zielen, die Benachteiligung von Kindern aus Einwandererfamilien in der Schule zu senken [...] und die ‚offiziellen‘ Selektions- und Allokationsaktivitäten objektiver zu gestalten [...], wird im Zuge der Autonomisierung das Feld für vielfältige Formen des Ausschlusses und der Benachteiligung geöffnet. Unter den sich ausbreitenden Markt- und Wettbewerbsbedingungen sind diese weitaus stärker als im herkömmlichen

System unmittelbar mit den Funktions- und Überlebensinteressen der Organisationen verwoben, wodurch sich gegenüber Veränderungsbestrebungen umso resistenter werden. (Gomolla 2005b, 263)

Mit der vorliegenden Untersuchung wird an diese Befunde angeschlossen und nach den Chancen und Risiken gefragt, die aus einer bildungspolitischen Verknüpfung von effizienz- und chancengleichheitsorientierter Bildungspolitik für sozioökonomisch und migrationsspezifisch benachteiligte SchülerInnen hervorgehen. Anders als bei Gomolla dient dabei nicht ein internationaler Querschnitt, sondern ein nationaler Längsschnitt bildungspolitischer Maßnahmen als Untersuchungsgegenstand. Ziel ist es, zunächst die Steuerungsqualität von bildungspolitischen Programmen zur Förderung von Chancengleichheit zu analysieren, um anschließend die Prozesse in den Blick zu nehmen, die sich infolge der Implementierung der untersuchten Reformen entfalten. Eine Längsschnittuntersuchung bietet dabei die Möglichkeit, verschiedene Wirkungen unterschiedlicher Reformen innerhalb eines Schulsystems vergleichend zu untersuchen und dabei auch Interferenzen zwischen den Maßnahmen in den Blick zu nehmen.

Dabei sollen zwei Wirkungsebenen unterschieden werden. Unter Reformwirkungen erster Ordnung werden systeminterne Prozesse verstanden, die sich aus der Implementierung von Reformmaßnahmen ergeben. Sie werden im Folgenden als Wirkungsprozesse bezeichnet. Hierzu zählen insbesondere die veränderten Aktivitäten der Bildungsakteure. Unter Reformwirkungen zweiter Ordnung werden die beabsichtigten und unbeabsichtigten Effekte verstanden, die die Implementierung der Reformen außerhalb des Bildungssystems zur Folge hat. Dabei handelt es sich in erster Linie um veränderte Schülerleistungen und um veränderte Leistungsdifferenzen unterschiedlicher Schülergruppen, die entweder beabsichtigt sind oder sich in Form von unerwünschten Nebenwirkungen entfalten. Reformwirkungen zweiter Ordnung können zwar quantitativ erhoben werden (und die dafür notwendigen Daten liegen für das Untersuchungsland England bereits in großem Umfang vor), vereinfachende Ursache-Wirkungs-Annahmen sind jedoch unzulässig. Die vorliegende Untersuchung fokussiert deshalb die sich entfaltenden Wirkungsprozesse innerhalb des Schulsystems. Auf dieser Grundlage sind schließlich auch Annahmen in Bezug auf die zu erwartenden Wirkungen zweiter Ordnung möglich.

## 1.2 Leitfragen und Ziele

*Die Reformprogramme sollen im Rahmen einer ersten Forschungsfrage daraufhin untersucht werden, in welcher Weise effizienz- und chancengleichheitsorientierte Steuerung miteinander verknüpft wurden.* Es wird also danach gefragt, wie das Leitziel gleicher Bildungschancen konzeptionell in das ‚neue‘ Steuerungsinstrumentarium integriert wurde. Dabei wird von der These ausgegangen, dass Steuerungssysteme in der Regel nicht eindeutig einem Steuerungsparadigma zugeordnet werden können, sondern dass es sich real um hybride Systeme handelt, die Mechanismen unterschiedlicher Steuerungsparadigmen miteinander verbinden (vgl. Bogumil 2004). Aus diesem Grund gilt es zunächst die Steuerungslogik der Reformen zu untersuchen. Damit ist der jeweilige Steuerungsmechanismus gemeint, der sich hinter den einzelnen Programmen verbirgt und von dem anzunehmen ist, dass er sich nur teilweise auf ‚neue‘ Steuerungsinstrumente stützt. Vielmehr ist zu erwarten, dass auch Elemente hierarchischer Steuerung von Bedeutung sind. Dabei handelt es sich um ein Regelungsmodell, bei dem von umfassenden Einflussmöglichkeiten des Bildungsministeriums auf die einzelnen Schulen mit Hilfe von Verordnungen, Gesetzen, bedarfsorientierter Budgetierung und Prozessvorgaben ausgegangen wird. Unter Berücksichtigung der spezifischen Steuerungskonstellation soll untersucht werden, in welcher Weise die Förderung gleicher Bildungschancen darin jeweils integriert wurde.

*Die zweite Forschungsfrage richtet sich auf die Wirkungsprozesse, die aus dem jeweiligen Steuerungsmechanismus hervorgehen.* Sie sollen vor dem Hintergrund einer zweiten These untersucht werden, nach der Reformen zur Förderung von Chancengleichheit in Verbindung mit ‚neuen‘ Steuerungselementen auf Grund der genannten Nebenwirkungen zu Interferenzen und gegenläufigen Effekten führen. Inwiefern kam es in England dabei zu Spannungen und Widersprüchen? In welcher Weise wirken die Reformen im Sinne der beabsichtigten Förderung von Chancengleichheit und inwiefern bewirken sie das Gegenteil?

Die vorliegende Arbeit stützt sich auf zwei Bezugstheorien. Erstens ist die Theorie der institutionellen Diskriminierung geeignet, um – in Abgrenzung zur sozialpsychologisch orientierten Vorurteilsforschung – institutionelle Prozesse und Praktiken als Ursachen von Bildungsbenachteiligung zu untersuchen. Dabei geraten die beteiligten Organisationen und ihre jeweiligen Interessen in den Blick (vgl. Feagin & Booher Feagin 1978; Gomolla & Radtke 2002; Hornel 2007). Zweitens wird die Theorie der Educational Governance hinzugezo-

gen, um Steuerungshandlungen zur Förderung von Chancengleichheit zu analysieren. Dabei gilt es, die Gesamtkonstellation unterschiedlicher Akteursgruppen und deren unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten als Kontext der Wirkungsprozesse zu berücksichtigen (vgl. Benz 2004; Altrichter et al. 2007; Altrichter & Maag Merki 2010a).

### 1.3 Methodologische Überlegungen

Das zentrale Erkenntnisinteresse der Untersuchung richtet sich auf die Chancen, die ‚neue‘ Steuerung für die Förderung gleicher Bildungschancen bietet, sowie auf Nebenwirkungen, die in diesem Zusammenhang zu gegenläufigen Effekten führen können. Notwendig ist deshalb ein Untersuchungskontext, in dem erstens ‚neue‘ Steuerung in umfassender Weise implementiert wurde und zweitens die Förderung von Chancengleichheit ein bildungspolitisches Anliegen von zentraler Bedeutung darstellt. Dabei erweist sich England als geeignetes Untersuchungsland. 1988 führte die konservative Regierung unter Margaret Thatcher eine weit reichende Bildungsreform im Sinne umfassender Wettbewerbsorientierung durch. Die Förderung gleicher Bildungschancen als Aufgabe der Bildungspolitik verlor dabei zunächst stark an Bedeutung. Nach dem Regierungswechsel von 1997 wurde das ‚neue‘ Steuerungskonzept von New Labour nicht nur fortgesetzt, sondern auch mit dem erklärten Ziel einer umfassenden Förderung von Chancengleichheit verknüpft. Bis 2009 fanden daraufhin vier Reformprogramme statt, mit denen die Benachteiligung ethnisch und sozioökonomisch diskriminierter Gruppen reduziert werden sollte.

Die englische Bildungspolitik unter New Labour dient deshalb als Gegenstand einer Länderstudie, die sich als Beitrag zur „Vergleichenden Erziehungswissenschaft im weiteren Sinne“ (Hörner 1999) versteht und einem *doppelten Erkenntnisinteresse* dient. Erstens wird nach der spezifischen Konfiguration effizienz- und chancengleichheitsorientierter Steuerung im Untersuchungsland gefragt. Entsprechend der vier von Hörner unterschiedenen Formen des Vergleiches liegt hier eine Nähe zur idiographischen Funktion vergleichender Untersuchungen vor, bei der es darum geht, „wie Schule und Erziehung anderswo sind (Deskription) und warum sie so sind (Explikation)“ (Hörner 1993, 6). Die Analyse von Steuerungskonstellationen findet deshalb unter Berücksichtigung des historischen Kontextes (der Bildungs- und Einwanderungspolitik der vergangenen 60 Jahre) statt. Dabei zeichnet sich ab, wie es zu einer systematischen Verknüpfung von chancengleichheits- und effizienzorientierter Steuerung durch New Labour kam. Zweitens sollen auf dieser Grund-

lage systematische Zusammenhänge, Spannungen und Widersprüche zwischen unterschiedlichen Steuerungsformen in Verbindung mit der Förderung gleicher Bildungschancen analysiert werden. Es gilt also Zusammenhänge und Gesetzmäßigkeiten herauszustellen, die auch jenseits des spezifisch englischen Kontextes von Bedeutung sind. Nach Hörner ist die vorliegende Arbeit somit der experimentellen Funktion zuzuordnen. Ziel ist demnach das

Identifizieren von universellen, d.h. länderunabhängigen Strukturen und Funktionszusammenhängen. Dazu dienen die Länder als bestimmte Kombinationen von Variablen, in denen wie beim naturwissenschaftlichen Experiment, Hypothesen überprüft oder – auf eher induktivem Weg – generiert und präzisiert werden können. (Hörner 1993, 10)

Da eine künstliche Versuchsanordnung auf der Ebene von Bildungssystemen nicht möglich ist, wird die spezifische Merkmalskombination in England – die Verknüpfung ‚neuer‘ Steuerung mit der Förderung gleicher Bildungschancen – als indirektes Experiment betrachtet (vgl. Adick 2008, 180). In erster Linie soll damit ein innerwissenschaftlicher Beitrag (vgl. Schriewer 1982, 192) zu Governance- und Ungleichheitsforschung geleistet werden. Daraus lassen sich jedoch in begrenztem Umfang auch bildungspolitische Konsequenzen formulieren, der innerwissenschaftliche Erkenntnisgewinn verweist somit auch auf den außerwissenschaftlichen Handlungskontext. Abschließend sollen deshalb einige Anforderungen formuliert werden, die sich bei einer bildungspolitischen Verknüpfung von Effizienz- und Chancengleichheitsorientierung als notwendig erweisen.

Die Untersuchung ist in zwei Forschungsphasen unterteilt, in der jeweils zwei verschiedene Forschungsmethoden zum Einsatz kommen. In der ersten, explorativen Phase wurden Reformprogramme zur Förderung von Chancengleichheit identifiziert. Hierzu fanden Dokumentenanalysen statt und erste, explorative Experteninterviews wurden durchgeführt. In der zweiten, systematisierenden Forschungsphase folgte zunächst ein zweiter Materialdurchlauf der Dokumentenanalyse. Damit sollte die Frage beantwortet werden, welcher Steuerungslogik die Reformen folgten und in welcher Weise das Leitziel gleicher Bildungschancen in diese integriert wurde. Anschließend fanden weitere, fokussierte Experteninterviews statt, um entsprechend der zweiten Forschungsfrage die Wirkungsprozesse infolge der Reformen zu untersuchen.

Als Material für die Dokumentenanalyse dienten bildungspolitische Dokumente und graue Literatur des Bildungsministeriums. Berücksichtigt wurden darüber hinaus Veröffentlichungen von Organisationen, die dem Bildungsministerium nahe stehen – wie beispielsweise die Inspektionsbehörde Ofsted (vgl.

Kap. 4.1). Es handelte sich um programmatische Schriften, Handreichungen, Handlungsanleitungen und Erläuterungen, die in Buchform, als Online-Publikation und in Form von Broschüren verbreitet wurden. Die untersuchten Dokumente stellten zentrale Kommunikationsmittel bei der Vermittlung der Reformimpulse von der zentralstaatlichen zur ausführenden Ebene dar. Das Material war deshalb geeignet, Aufschluss über die Konzeption von Reformprogrammen zu geben. Auf sich entfaltende Wirkungsprozesse konnte auf der Grundlage dieser Texte jedoch nicht direkt geschlossen werden. Nicht die Reformen, also die tatsächlichen Veränderungen im Bildungssystem, spiegelten sich also in den untersuchten Dokumenten des Bildungsministeriums wider, sondern lediglich die Reformimpulse. Um Wirkungsprozesse im Schulsystem infolge der Implementierung zu erfassen, bedurfte es deshalb der Durchführung von Experteninterviews. Die Triangulation von Dokumentenanalysen und halbstandardisierten Interviews ermöglichte es, die Differenz zwischen bildungspolitischer Reformidee und resultierenden Prozessen auf unterschiedlichen Ebenen des Schulsystems in den Blick zu nehmen.

Die Auswahl von Dokumenten erfolgte zunächst danach, ob darin die Förderung gleicher Bildungschancen für sozioökonomisch oder migrationsbedingt benachteiligte SchülerInnen im Schulsystem Englands thematisiert wurde. Berücksichtigt wurden Dokumente seit dem Regierungsantritt New Labours 1997. Es entstand zunächst ein umfassender Textkorpus zu einer großen Zahl von Reformimpulsen. Eine zweite Selektionsstufe erfolgte nach dem Kriterium der Bedeutung dieser Reformen für die verschiedenen Bildungsakteure. Als Indizien galten die Verknüpfung von Reformen mit zusätzlichen Ressourcen durch das Ministerium, die Verankerung in Gesetzestexten, die Anzahl an Stellungnahmen nicht-ministerieller Bildungsakteure sowie entsprechende Hinweise im Rahmen der Experteninterviews. So entstand ein überschaubarer Textkorpus, der die Einführung von insgesamt vier Reformprogrammen durch das Ministerium dokumentierte: ‚Ethnic Minority Achievement Grant‘ (1998), ‚Race Relations (Amendment) Act‘ (2000), ‚Every Child Matters‘ (2003) und ‚Children’s Plan‘ (2007). Im Sinne einer inhaltlichen Strukturierung wurde das Material qualitativ inhaltsanalytisch ausgewertet (vgl. Mayring 1990). Die verwendeten Kategorien ergaben sich aus vorausgehenden theoretischen Überlegungen zur Steuerungslogik der Reformprogramme und basierten auf der Unterscheidung zwischen ‚neuer‘ und hierarchischer Steuerung (vgl. Kap. 3.1) sowie auf der spezifischen Perspektive der Educational Governance (vgl. Kap. 3.2). Die Analyse der Integration der Leitidee gleicher Bildungschancen in Steuerungshandlungen basierte auf einer Auseinandersetzung mit dem merito-

kratischen Chancengleichheitsbegriff (vgl. Kap. 2.1) sowie der Theorie der institutionellen Diskriminierung (vgl. Kap. 2.2).

Den größeren Teil des empirischen Materials machten Experteninterviews aus. Dabei handelt es sich um eines der am häufigsten verwendeten Verfahren der Sozialforschung, das als eigenständige Methode jedoch nicht unumstritten ist. Die Diskussion um das Experteninterview soll deshalb an dieser Stelle kurz beleuchtet werden. Nach Meuser & Nagel ist ExpertIn,

wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt. (Meuser & Nagel 2005, 73)

Es sind also die Funktionseliten eines gesellschaftlichen Teilsystems, über die der Einblick in den Forschungsgegenstand ermöglicht werden soll. Für die Befragung schlagen Meuser & Nagel die Verwendung von offenen Leitfäden vor. Das Material wird dabei je nach Beschaffenheit teilweise transkribiert und teilweise paraphrasiert. Bei der Auswertung der Interviews stehen nicht die individuellen Deutungsmuster im Vordergrund, sondern es geht darum,

das Überindividuell-Gemeinsame herauszuarbeiten, Aussagen über Repräsentatives, über gemeinsam geteilte Wissensbestände, Relevanzstrukturen, Wirklichkeitskonstruktionen, Interpretationen und Deutungsmuster zu treffen. (Meuser & Nagel 2005, 80)

Mit Hilfe eines mehrstufigen Kodierverfahrens wird das Material bei Meuser & Nagel für einen thematischen Vergleich vorbereitet. Vergleichbare Textpassagen werden identifiziert, um typische Wirklichkeitskonstruktionen zu identifizieren. Nicht die Sequenzialität, sondern der Funktionskontext der/des ExpertIn bildet dabei die Grundlage der Interpretation.

Kassner & Wassermann (2005) formulieren eine umfassende Kritik an diesem Ansatz, die sich aber weniger an die Vorgehensweise als solche, sondern an deren Einordnung als eigenständige Methode richtet. Für eine eigenständige Methode sei eine umfassende metatheoretische Begründung notwendig, die eine Übertragung auf andere Forschungsvorhaben ermögliche. Dies sei z.B. beim problemzentrierten Interview nach Witzel und beim narrativen Interview nach Schütze der Fall. Im Falle des Experteninterviews nach Meuser & Nagel sei das methodische Vorgehen jedoch auf den gewählten Begriff der/des ExpertIn als Mitglied machtvoller Entscheidungseliten zurückzuführen, der nur durch das spezifische Erkenntnisinteresse der AutorInnen, nicht aber metatheoretisch begründbar sei. Kassner & Wassermann kommen deshalb zu dem Schluss, dass es sich im Falle des Experteninterviews nach Meuser & Nagel

nicht um eine eigenständige Methode, sondern lediglich um ein Forschungsdesign handle, das sie als „Rekonstruktion sozialer Deutungsmuster von EperInnen mittels leitfadengestützter qualitativer Interviews“ (Kassner & Wassermann 2005) bezeichnen. Bogner & Menz (2005) sprechen sich hingegen für das Experteninterview als eigenständige Methode aus und gehen dabei von drei unterschiedlichen Typen von Experteninterviews aus. Das ‚explorative Experteninterview‘ dient demnach der Orientierung im Forschungsfeld und der Generierung von Hypothesen. Die ExpertInnen können, müssen aber nicht Teil des Handlungsfeldes sein. Bei der Gesprächsführung ist auf größtmögliche Offenheit zu achten, eine Standardisierbarkeit der Daten ist nicht möglich. Das ‚systematisierende Experteninterview‘ zielt auf die Gewinnung von exklusivem Expertenwissen mit Hilfe von ausdifferenzierten Leitfäden und wird häufig zum Zweck der Triangulation eingesetzt. Das von Meuser & Nagel entwickelte Vorgehen wird als ‚theoriegenerierendes Experteninterview‘ bezeichnet. Es zielt auf eine analytische Rekonstruktion des Expertenwissens ab und ermöglicht Aufschluss über implizite Wissensbestände.

Die Interviews im Rahmen der ersten Forschungsphase dieser Untersuchung sind dem explorativen Typ zuzuordnen. Sie dienten der Orientierung im komplexen Feld bildungspolitischer Förderung von Chancengleichheit in England und lieferten wichtige Hinweise über zentrale Reformen und einschlägige Dokumente, weitere Interviewpartner und relevante Bildungsakteure. Im Rahmen der zweiten Forschungsphase fanden systematisierende Experteninterviews statt. Sie dienten nicht der Exploration, sondern der systematischen Analyse von Wirkungsprozessen aus Sicht unterschiedlicher Bildungsakteure. Deren exklusives Wissen ermöglichte eine facettenreiche Sicht auf die Prozesse, die infolge der jeweiligen Reform in Gang kamen, die jeweilige Rolle der verschiedenen Akteursgruppen und die zu erwartenden Konsequenzen für (Un-)Gleichheit von Bildungschancen. Dabei stehen nicht die impliziten Wissensbestände, sondern das explizite Wissen zu den untersuchten Wirkungsprozessen aus Perspektive der jeweiligen Organisation im Vordergrund.

Auf der Grundlage theoretischer Überlegungen zum Zusammenhang von effizienzorientierter und chancengleichheitsorientierter Steuerung im Bildungswesen wurden halbstandardisierte Leitfäden konzipiert. Dabei wurden Hypothesen über die jeweilige Bedeutung einer Reform für den befragten Bildungsakteur berücksichtigt, die sich aus den Dokumentenanalysen einerseits und den explorativen Interviews andererseits ergaben. Die offene Strukturierung der Leitfäden bot den Befragten darüber hinaus die Möglichkeit, andere als die erwarteten Dimensionen und Wirklichkeitskonstruktionen zu

äußern (vgl. Liebold & Trinczek 2002). Die Strukturierungsdimensionen der Analyse ergaben sich aus unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten, die im Rahmen der Dokumentenanalysen identifiziert wurden. Der Fokus war auf die sich entfaltenden Wirkungsprozesse in Abhängigkeit von der Art des Steuerungsinstruments gerichtet. Das vorab erstellte Kategoriensystem wurde im Laufe des ersten Analysedurchgangs entsprechend der vorläufigen Befunde überarbeitet, danach folgte ein zweiter Materialdurchgang. Zusätzlich zum deduktiven Kategoriensystem wurden dabei auch induktive Kategorien einbezogen. Beispielsweise wurde erst im Laufe des ersten Analysedurchgangs deutlich, dass die datenbasierte Steuerung bei der Förderung gleicher Bildungschancen von großer Bedeutung ist und dabei unterschiedliche Datentypen zu unterscheiden sind, die entscheidenden Einfluss auf die Art der Steuerungsprozesse haben. Im zweiten Analysedurchgang wurden daraufhin verschiedene Datentypen als Teil des Kategoriensystems berücksichtigt.

Insgesamt wurden 22 Experteninterviews auf allen steuerungsrelevanten Ebenen vom Bildungsministerium bis zur Einzelschule durchgeführt. Davon wurden 13 für die vollständige Transkription und Analyse ausgewählt. Es wurden sämtliche Interviews mit VertreterInnen überregionaler Organisationen einbezogen. Dabei handelte es sich um das Bildungsministerium, quasi-ministerielle Organisationen und nationale Nichtregierungsorganisationen. Auf regionaler Ebene fand eine Auswahl statt. Interviews mit LeiterInnen von Schulbehörden wurden bei der Analyse nur berücksichtigt, wenn mindestens zwei Schulen aus deren Einzugsgebiet ebenfalls erfasst wurden. Umgekehrt wurden Schulen ausgeschlossen, sofern nicht ebenfalls die zuständigen Schulbehörden und mindestens eine Nachbarschule erfasst waren. Dieses Vorgehen ermöglichte es, unterschiedliche Perspektiven auf regionale Sachverhalte zu erheben. Zwei Regionen wurden bei der Auswahl von Interviews einbezogen. Mit Birmingham handelt es sich um eine englische Großstadt mit ausgesprochen hohem Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund. Die Schulbehörde ist die größte Englands und landesweit für Innovationen zur Förderung gleicher Bildungschancen bekannt. Mit Oxfordshire wurde eine zweite Region einbezogen, die sich aus der Kleinstadt Oxford und dem umliegenden Landkreis zusammensetzt. Die ethnische und sozioökonomische Zusammensetzung der Schülerschaft ist hier ausgesprochen heterogen. Während einige Stadtteile Oxfords fast ausschließlich von akademischem Milieu bewohnt werden, konzentriert sich im Stadtteil Oxford East der bildungsferne Teil der Bevölkerung. Da die vorliegende Untersuchung nationale Reformprogramme zum Gegenstand hat, die nur bedingt Einfluss auf privat finanzierte Schulen (sog. „Inde-

pendent Schools<sup>5</sup>) haben, wurden Experteninterviews nur an staatlich finanzierten Schulen durchgeführt. Dabei wurden unterschiedliche Schularten (Grund- und Sekundarschulen) sowie verschiedene Formen der Trägerschaft („Community“ und „Trust Schools“; vgl. Kap. 4.2) berücksichtigt.

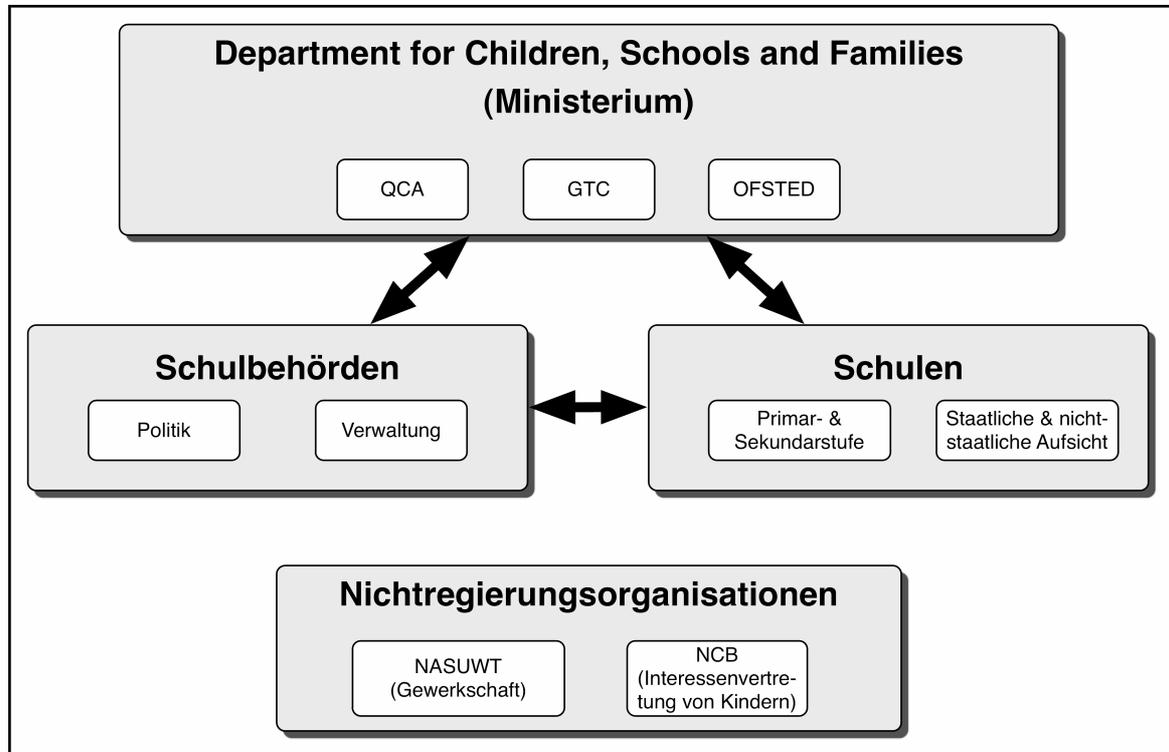


Abbildung 1: Im Rahmen der Experteninterviews berücksichtigte Bildungsorganisationen

### Überregionale Organisationen

- Als Vertreter des „Department for Children, Schools and Families“ (DCSF) wurde M.A.<sup>5</sup> befragt. Er ist stellvertretender Direktor der „School Standard Group“ und verantwortlich für die Förderung sozialer Gleichheit („Narrowing the Gap“) durch das Ministerium.
- Als Vertreterin des „Office for Standards in Education“ (Ofsted), das für die Inspektion von Schulen und LAs zuständig ist, wurde E.B. interviewt, die als leitende Angestellte ein Mitglied der Abteilung „Curriculum and Dissemination“ ist.
- Die „Qualification and Curriculum Authority“ (QCA) ist eine quasi-autonome öffentliche Einrichtung, die dem DCSF beigeordnet ist. Die zentralen Zuständigkeiten umfassen die Entwicklung des nationalen Curriculums und der Leistungstests. Hier fand ein Gruppeninterview mit T.C.,

5. Das Interviewmaterial wurde anonymisiert, die verwendeten Initialen sind deshalb fiktiv.

Leiter der ‚International Unit‘ des QCA, A.D., Mitglied der ‚Curriculum Group‘ und A.E., Managerin für ‚Diversity & Inclusion Programmes‘ statt.

- E.G. ist ‚Senior Policy Advisor‘ des ‚General Teaching Council England‘ (GTC), einer quasi-autonomen, staatlich finanzierten Organisation mit der Aufgabe, die Qualität des Lehrens und Lernens in England zu erhöhen.
- S.F. ist ‚Principal Official‘ des ‚Equality & Training Team‘ der Lehrergewerkschaft ‚National Association of Schoolmasters & Union of Women Teachers‘ (NASUWT).
- L.H. ist ‚Principal Policy Officer‘ des ‚National Children’s Bureau‘ (NCB), einer gemeinnützigen Organisation, deren Ziel es ist, die Lebensbedingungen der Kinder in England zu verbessern.

### **Schulbehörden**

- Für die politische Leitung eines LA ist in der Regel ein ‚Lead Member for Children’s Services‘ (LM) zuständig. In seine/ihre Verantwortung fällt auch die Förderung sozialer Gleichheit. In Birmingham nimmt L.I. diese Position ein und wurde im Rahmen der Untersuchung befragt. In Oxford teilen sich zwei StadträtInnen diese Aufgabe. Sie standen aber leider nicht für ein Gespräch zur Verfügung.
- Auf administrativer Ebene ist in jedem LA ein ‚Director of Children’s Services‘ für die Leitung des operativen Geschäftes verantwortlich. In Oxford nimmt J.K., in Birmingham T.J. diese Position ein.

### **Schulen**

- Die SchulleiterInnen von vier Schulen in Oxford und Birmingham wurden befragt.
- P.L. und L.M. sind SchulleiterInnen zweier Sekundarschulen mit ‚Community School‘-Status (vgl. Kap. 4.2) in Birmingham.
- F.P. ist Schulleiterin einer sog. ‚Trust School‘ (vgl. Kap. 4.2) in einer Kleinstadt nahe Oxford.
- S.N. ist Schulleiterin einer Grundschule mit ‚Community School‘-Status in Oxford.

## **1.4 Gliederung der Studie**

Die Untersuchung ist in sieben Kapitel gegliedert. Im Anschluss an die Darstellung von Anlass und Gegenstand, Leitfragen und methodischem Vorgehen gilt es zunächst den zwei theoretischen Strängen zu folgen, an die die Studie anknüpft. Im zweiten Kapitel findet eine Auseinandersetzung mit Chancen-

gleichheit als Gerechtigkeitsideal statt. Der Chancengleichheitsbegriff ist nicht nur als vorherrschendes Gerechtigkeitsverständnis von allgemeinem Interesse für die vorliegende Untersuchung, sondern bildet einen zentralen Bezugspunkt insbesondere für die englische Bildungs- und Sozialpolitik. Für eine Untersuchung von Chancen(un)gleichheit im Bildungssystem bietet sich die Theorie der institutionellen Diskriminierung an, mit der institutionelle Praktiken und Prozesse als Ursachen in den Blick geraten. Sie soll anschließend dargestellt werden. Im dritten Kapitel wird mit der ‚neuen‘ Steuerung das Reformmodell dargestellt und kritisch beleuchtet, das die Grundlage englischer Bildungspolitik seit den 1980er Jahren bildet. Dabei wird auf immanente konzeptionelle Probleme ebenso eingegangen wie auf mögliche Anschlussstellen für die Förderung gleicher Bildungschancen. Mit der Perspektive der Educational Governance soll anschließend eine Forschungsrichtung umrissen werden, die insbesondere für eine Untersuchung ‚neuer‘ Steuerungsmechanismen geeignet ist und dabei den Blick auf die Konstellation beteiligter Bildungsakteure richtet. Im vierten Kapitel werden die strukturellen und historischen Rahmenbedingungen der untersuchten Reformen dargestellt. Auf einige Erläuterungen zu den steuerungsrelevanten Akteuren im englischen Schulsystem folgt eine Beschreibung der Schulstruktur unter besonderer Berücksichtigung der verschiedenen Schultypen und der Übergänge im Laufe einer Schulkarriere. Die Einwanderungsgeschichte des Vereinigten Königreichs seit der Mitte des 20. Jh. wird umrissen und Befunde zur Bildungsbenachteiligung ethnischer Minderheiten und bildungsferner Schichten werden aufgezeigt. Schließlich wird die englische Bildungspolitik der vergangenen 60 Jahre knapp dargestellt. Dabei liegt der Fokus auf der sich wandelnden Bedeutung von Chancengleichheit einerseits und den verwendeten Steuerungsinstrumenten andererseits. Im fünften Kapitel finden Dokumentenanalysen zu den vier untersuchten Reformprogrammen statt. Ziel ist es, die jeweils verwendeten Steuerungsmechanismen zu identifizieren und herauszuarbeiten, in welcher Weise diese in den Dienst der Förderung gleicher Bildungschancen gestellt werden sollen. Grundlage dieser Untersuchung sind (quasi-)ministerielle Dokumente, die Analyse beschränkt sich daher zunächst auf die jeweilige *Reformidee*, wird jedoch um Befunde der Wirkungsforschung ergänzt. Über die Implementierung und die daraus hervorgehenden *Wirkungsmechanismen* aus Sicht unterschiedlicher Bildungsakteure gibt das sechste Kapitel Aufschluss. Im Vordergrund stehen dabei die Spannungen und Widersprüche, die sich aus der Verknüpfung von ‚neuer‘ Steuerung mit der Förderung gleicher Bildungschancen für die verschiedenen Akteursgruppen ergeben. Auf dieser Grundlage lassen sich Schlussfolgerungen

zu den Möglichkeiten und Grenzen ziehen, die sich aus unterschiedlichen ministeriellen Interventionsformen für eine Förderung von Chancengleichheit ergeben, was im siebten Kapitel zusammenfassend beurteilt werden soll. Abschließend sollen Anforderungen an Steuerungsregime formuliert werden, die eine Verknüpfung von effizienz- und chancengleichheitsorientierter Steuerung beabsichtigen.

## 2. Chancengleichheit und Diskriminierung

Um Reformprogramme zur Förderung von Chancengleichheit zu untersuchen, gilt es zunächst, den Begriff der Chancengleichheit auf seinen normativen Gehalt zu befragen. Ein Abriss des gesellschaftlichen Diskurses um Chancengleichheit soll das normative Fundament der untersuchten politischen Handlungen thematisieren. In einem zweiten Schritt soll die Frage nach der geeigneten wissenschaftlichen Perspektive auf Chancengleichheit beantwortet werden. Mit der Theorie institutioneller Diskriminierung wird ein Konzept vorgestellt, mit dem die untersuchten Reformen in Bezug auf unterschiedliche Bildungsorganisationen (insbesondere Schulen, Schulämter und Ministerien) und deren Eigenrationalität in den Blick genommen werden können.

### 2.1 Chancengleichheit als gesellschaftlicher Diskurs

Die Frage nach der Verteilung von Ressourcen und Privilegien ist eines der zentralen Themen gesellschaftlicher Auseinandersetzung. Die Legitimität eines Staates hängt wesentlich davon ab, inwiefern es gelingt, einen Allokationsmodus zu installieren, der den verbreiteten Gerechtigkeitsvorstellungen entspricht. Dabei ist es keinesfalls notwendig, eine *gleiche* Verteilung von Ressourcen und Privilegien auf die Mitglieder einer Gesellschaft vorzunehmen. Im Gegenteil ist in marktorientierten, kapitalistischen Gesellschaften die Ansicht verbreitet, dass eine Verteilung in Abhängigkeit von der Leistung der Mitglieder zu erfolgen hat. Dieses Gerechtigkeitsverständnis wird als Meritokratie bezeichnet, der entsprechende Schlüsselbegriff ist die Chancengleichheit. Kapitalistische Gesellschaften sind nach Andreas Hadjar (2008) von dem Prinzip der Arbeitsteilung und dem Austausch von Produkten geprägt. Ihnen sei der Wettbewerbsgedanke immanent, nach dem eine ungleiche Verteilung von Ressourcen und Privilegien auf der Grundlage ungleicher Leistung als gerecht angesehen werde. Dabei würden umso stärkere soziale Ungleichheiten akzeptiert, je mehr an die Gleichheit der Chancen und eine leistungsgerechte Verteilung geglaubt wird.

Das wahrgenommene Ausmaß sozialer Ungleichheit wird akzeptiert, wenn die als faktisch wirksam erachteten Kriterien sozialer Selektion für legitim gehalten werden. D.h., wenn individuelle Leistungen und Fähigkeiten als legitime Selektionsprinzipien gelten und Chancengleichheit den dominanten Standard sozialer Gerechtigkeit darstellt, dann wird Ungleichheit in dem Maße akzeptiert, zu dem Chancengleichheit geglaubt und das Prinzip individueller Leistung und Fähigkeit als weitgehend realisiert gilt. (Mayer 1975, 72)

Dieses spezifische Gerechtigkeitsverständnis – das Prinzip der leistungsgerechten Verteilung – hat sich im Laufe des 20. Jh. herausgebildet und soll an dieser Stelle historisch umrissen werden. Die Genese des Chancengleichheitsbegriffs kann in wenigen Sätzen vorweggenommen werden: In den 1940er Jahren entwarfen Davis & Moore eine funktionalistische Schichtungstheorie, nach der das Leistungsprinzip für die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft erforderlich ist. Diesem Ansatz war ein Verständnis von Gerechtigkeit als Chancengleichheit immanent, für das der Brite Michael Young in den 1950er Jahren den Begriff der Meritokratie prägte. Er verband damit jedoch eine sozialkritische Perspektive. Eine positive Wendung des Meritokratie-Begriffs fand in den 1960er und 1970er Jahren in den USA statt, wo von einer Egalitarismus-Kritik ausgehend eine weitreichende Umsetzung des Leistungsprinzips als gesellschaftliche Vision propagiert wurde. Dabei grenzte man sich insbesondere von egalitaristischen Gerechtigkeitsvorstellungen wie der John Rawls ab. Der US-Amerikaner John Roemer entwarf schließlich eine Differenzierung des Leistungsprinzips, die als Versöhnung zwischen Meritokratie und Egalitarismus verstanden werden kann. Der meritokratische Gesellschaftsentwurf ist grundlegenden Einwänden von KritikerInnen wie Klaus Offe, Helmut Heid oder Heike Solga ausgesetzt, wurde aber dennoch in Großbritannien zu einem zentralen Element – auch sozialdemokratischer – Politik. Gleichzeitig ist ein empirischer Streit entbrannt, ob es sich bei kapitalistischen Gesellschaften wie Großbritannien tatsächlich um Meritokratien handelt.

### **2.1.1 Gerechtigkeit als Chancengleichheit**

Davis & Moore (1945) gehen in ihrer maßgeblichen Publikation „Some Principles of Stratification“ der Frage nach, inwiefern es sich bei der Verteilung von Menschen auf soziale Positionen um eine gesellschaftliche Notwendigkeit handelt und wie ein solcher Prozess stattfinden muss, um gesellschaftlichen Nutzen zu optimieren. Dabei rücken sie die eigennützige Motivation des Individuums in den Mittelpunkt der Überlegungen.

Als funktionierender Mechanismus muß eine Gesellschaft ihre Mitglieder irgendwie auf soziale Positionen verteilen und sie veranlassen, die damit verbundenen Pflichten zu erfüllen. Sie muß sich also auf zwei verschiedenen Ebenen um Motivierung kümmern. (Davis & Moore 1973, 397)

Zur Schaffung von Motivation sind nach Davis & Moore Belohnungen notwendig, die entsprechend der gültigen sozialen Ordnung zu verteilen sind, um eine gesellschaftliche Schichtung herzustellen. Bei diesen Belohnungen handelt es sich um Rechte und Privilegien, die mit der jeweiligen gesellschaftli-

chen Position verbunden seien. Für den Rang einer Position gelte es zwei Dinge zu berücksichtigen: das Ausmaß der gesellschaftlichen Bedeutung einer Tätigkeit einerseits und die dafür erforderliche Begabung und Ausbildung andererseits. Die relative Bedeutung einer Tätigkeit muss nach Davis & Moore insofern bei der Allokation berücksichtigt werden, als dass für jede Position eine geeignete Besetzung zu gewährleisten sei. Nur wenn wichtigere Positionen attraktiver seien als weniger wichtige, sei gewährleistet, dass die wichtigeren mit den fähigeren Personen besetzt würden. Das Gleiche gelte für Tätigkeiten, die eine besondere Begabung erforderten. Die umfangreicheren Rechte und Privilegien würden auch hier dazu dienen, die begrenzte Anzahl begabter Personen den Positionen zuzuordnen, bei denen dies erforderlich sei. Schließlich müssten auch Positionen, die eine aufwändige Ausbildung verlangten, mit besonderen Anreizen ausgestattet werden. So könne gewährleistet werden, dass genügend Personen die Mühen beispielsweise eines Medizinstudiums auf sich nähmen. Die Theorie Davis' & Moores basiert auf der Vorstellung eines Homo Oeconomicus, des Menschen als Nutzenmaximierer, dessen Handeln auf eine rationales Verfolgen von Eigeninteressen ausgerichtet sei. Eine Gesellschaftsordnung müsse demnach so konzipiert sein, dass ein Maximum an gesamtgesellschaftlichem Wohlstand gewährleistet sei, wenn die Individuen jeweils ihre Eigeninteressen verfolgen würden. Hierfür betrachten Davis & Moore die ungleiche Verteilung gesellschaftlicher Positionen als notwendig.

Soziale Ungleichheit ist somit ein unbewußt entwickeltes Werkzeug, mit dessen Hilfe die Gesellschaft sicherstellt, daß die wichtigsten Positionen von den fähigsten Personen gewissenhaft ausgefüllt werden. (Davis & Moore 1945, 398)

Soziale Ungleichheit wird also als gesellschaftliches Funktionserfordernis betrachtet, das die Motivation der Individuen garantiert, wichtige gesellschaftliche Positionen anzustreben, umfangreiche Ausbildungen zu absolvieren und in der erlangten Positionen maximale Leistung zu erbringen. Menschliche Begabung stellt dabei eine knappe Ressource dar, die mit Hilfe wettbewerblich geregelter Zugang optimal einzusetzen ist. Für das Individuum bedeutet die Umsetzung des Leistungsprinzips idealerweise die Erlangung einer der jeweiligen Begabung entsprechenden Ausbildung und Tätigkeit. Resultierende soziale Ungleichheiten werden dabei als gerecht wahrgenommen und akzeptiert.

Der Brite Michael Young (1958) spitzte dieses Leistungsprinzip in seiner Gesellschaftssatire „The Rise of Meritocracy“ zu und prägte dabei erstmals den Begriff der Meritokratie (von engl. ‚merit‘ = Leistung, Verdienst). Er entwirft darin eine dystopische Vision eines zukünftigen Großbritanniens, die von einem fiktiven Erzähler rückblickend aus dem Jahre 2034 erzählt wird. Dieser

berichtet von der Entwicklung einer Gesellschaft, die ausschließlich auf dem Leistungsprinzip beruht. An Stelle von Begabung und Ausbildung (wie bei Davis & Moore) gelten bei Young Intelligenz und Anstrengung als Allokationskriterien: „Intelligence and effort together make up merit“ (Young 1958). Der Untertitel lautet „An Essay on Education and Equality“ und macht deutlich, dass der Bildung eine besondere Bedeutung in Bezug auf (Chancen-)Gleichheit zukommt. In seiner fiktiven Gesellschaft müssen junge Menschen zu Beginn ihrer Bildungslaufbahn Intelligenztests durchlaufen, mit Hilfe derer ihre Begabung quantifiziert und der dementsprechend angemessene Bildungsweg festgelegt wird. Die in dieser vorbestimmten Laufbahn erworbene Qualifikation legitimieren schließlich die damit einhergehende gesellschaftliche Position. Youngs politische Abhandlung basiert auf einer sozialkritischen Auseinandersetzung der britischen Gesellschaft, erfuhr durch US-amerikanische Soziologen wie Daniel Bell (1972) jedoch eine positive Wendung. Dieser geht davon aus, dass es sich in jeder postindustriellen Gesellschaft zwangsläufig um eine Meritokratie handle. Ebenso wie bei Davis & Moore beruhen seine Überlegungen auf der Annahme, dass eine moderne Gesellschaft darauf angewiesen sei, den begabtesten Personen die wichtigsten und anspruchsvollsten Aufgaben zu übertragen. Den Bildungsinstitutionen komme hierbei die zentrale Selektionsfunktion zu. Sie müssten die Personen nach Begabung unterscheiden, den entsprechenden Bildungswegen zuweisen und somit für die Ausübung ihrer zukünftigen Tätigkeiten vorbereiten. Die Zuweisung zu gesellschaftlichen Positionen falle somit innerhalb des Bildungssystems, Bells Theorie wird deshalb als ‚bildungsbasierte Meritokratie‘ bezeichnet. Der Wettbewerb um Statuserhalt oder -gewinn ende dabei nicht mit dem ersten Selektionsprozess zu Beginn der Bildungslaufbahn, sondern setzt sich während des gesamten Berufslebens fort. Wer sein Bildungsniveau nicht fortwährend erhöhe, riskiere es, in seiner Qualifikation von MitbewerberInnen überholt und dementsprechend in der gesellschaftlichen Position und Tätigkeit herab gestuft zu werden. Es entstehe ein ständiger Weiterbildungsdruck zur Verteidigung der jeweiligen gesellschaftlichen Position, der umso größer werde, je mehr BewerberInnen in eine bestimmte Tätigkeit drängen würden.<sup>6</sup> Forderungen nach einer Einführung von Quoten bei der Vergabe gesellschaftlicher Positionen oder dem Zugang zu Bildungsinstitutionen lehnt Bell ab. Wenn z.B. Füh-

---

6. Die Ausführungen Bells können an dieser Stelle als Vorgriff auf das Konzept des Lifelong Learning verstanden werden, das in den vergangenen Jahren – insbesondere in der Europäischen Union – u.a. mit dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit und Employability propagiert wurde. (European Commission 2001)

rungspositionen unter Berücksichtigung ethnischer Minderheiten in der Gesellschaft vergeben werden, so sieht er das Leistungsprinzip ausgehebelt. Denn erstens werde beim Einsatz von Quoten die jeweilige Leistung zu einem nachrangigen Kriterium und zweitens werde in diesem Fall nicht das individuelle, sondern das Gruppenmerkmal zur Grundlage von Selektion. Außerdem müsse geklärt werden, welche Gruppen bei einer Quotierung zu berücksichtigen seien (neben ethnischen Gruppen evtl. auch soziale Schichten oder religiöse Gruppen?) und welche geographische Bezugsgröße bei der Quantifizierung der Quoten zu Grunde gelegt werden müsse (Repräsentativität in Bezug auf den Ort, die Region oder das Land?). Eine Quotierung im Sinne gruppenspezifischer Ergebnisgleichheit steht für Bell deshalb im Widerspruch zu individualistischen Ansätzen – ein Vorwurf, den er auch insgesamt der Theorie des egalitären Liberalismus macht, wie er von John Rawls in seiner „Theory of Justice“ entworfen wurde. Rawls formuliert darin zwei Gerechtigkeitsgrundsätze:

First: each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others. Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and b) attached to positions and offices open to all. (Rawls 1971, 266)

Der erste Grundsatz beinhaltet die Forderung nach gleichen bürgerlichen und politischen Rechten für alle Personen und ist auch für Bell unstrittig. Der zweite Grundsatz legt fest, in welcher Weise soziale und ökonomische Ungleichheiten herzustellen seien. Privilegierte gesellschaftliche Positionen müssten nicht nur allen Menschen zugänglich sein, sondern eine ungleiche Verteilung habe auf eine Weise stattzufinden, die allen zugute käme. Wie können aber Privilegien in einer Weise verteilt werden, von der auch die Nichtprivilegierten profitieren? Rawls geht zunächst davon aus, dass alle Mitglieder einer Gesellschaft die gleichen Chancen auf Erfolg haben sollen. Unverdiente, zufällige Merkmale wie z.B. die jeweilige soziale Herkunft, die zu einer besseren oder schlechteren Ausgangsposition führten, gelte es deshalb durch das Bildungssystem auszugleichen. Der Kern des Disputs zwischen Bell und Rawls liegt darin, dass Letzterer auch die Veranlagung jedes einzelnen Menschen für zufällig und willkürlich hält. Selbst die Motivation eines Menschen lässt sich nach Rawls nicht dessen Verantwortung zuschreiben.

There is no more reason to permit the distribution of income and wealth to be settled by the distribution of natural assets than by historical and social fortune. [...] Even the willingness to make an effort, to try, and so to be deserving in the ordinary sense is itself dependent upon happy family and social circumstances.

It is impossible in practice to secure equal chances of achievement and culture for those similarly endowed, and therefore we may want to adopt a principle which recognizes this fact and also mitigates the arbitrary effects of the natural lottery. (Rawls 1971, S. 73f)

Mit Rawls Ansatz handelt es sich somit um einen egalitaristischen Ansatz, jedoch nicht im Sinne strikter Ergebnisgleichheit, schließlich geht er in seinem zweiten Gerechtigkeitsgrundsatz davon aus, dass soziale und ökonomische Ungleichheiten unter bestimmten Umständen hinnehmbar seien. Nicht jedoch, weil begabtere Menschen entsprechende Belohnungen verdient hätten – einen Begabungsvorsprung lehnt er als zufällig und willkürlich ab – sondern weil eine Ungleichverteilung u.U. auch zum Vorteil derer sein könne, die am wenigsten erhalten. Wenn die am stärksten Benachteiligten ebenfalls von einer ungleichen Verteilung profitieren, sieht Rawls dies als gerechtfertigt an.

No one deserves his greater natural capacity nor merits or a more favorable starting place in society. But it does not follow that one should eliminate these distinctions. There is another way to deal with them. The basic structure can be arranged so that these contingencies work for the least fortunate. (Rawls 1971)

Rawls verwirft somit den meritokratischen Ansatz, nach dem der Einzelne für das Ausmaß seiner Begabung und Motivation verantwortlich gemacht wird. Die individuelle Begabung stellt für ihn kein individuelles, sondern ein kollektives Kapital dar, das zufällig verteilt sei und von dem alle Mitglieder einer Gesellschaft profitieren müssten. Bell hingegen verwirft den egalitären Liberalismus Rawls' als sozialistische Gerechtigkeitsmoral, die dem Prinzip des Individualismus widerspreche. Er weist darauf hin, dass die Rawls'sche Theorie in der Praxis zu den aus seiner Sicht abzulehnenden Quotenregelungen führen könne.

John Roemer entwirft in den 1990er Jahren ein formales Modell von Chancengleichheit, das als Versuch einer Versöhnung von Egalitarismus und Meritokratie verstanden werden kann. Er entwickelt ein abstraktes Konzept von Chancengleichheit, das je nach vorherrschenden Normvorstellungen von jeder Gesellschaft anders ausgestaltet werden kann. Zunächst erkennt er den Grundsatz der individuellen Freiheit an, nach dem jeder Mensch bis zu einem gewissen Grad in freien Entscheidungen über sein Leben bestimmt. Daraus leitet er das Prinzip der Verantwortlichkeit ab, nach dem ein Mensch die Konsequenzen dieser von ihm getroffenen Entscheidungen selbst tragen müsse. Sie seien zu unterscheiden von den Konsequenzen fremdbestimmter Bedingungen, für die der Einzelne nicht verantwortlich gemacht werden könne und die durch die

Gesellschaft entsprechend ausgeglichen werden müssten. Hierin sieht er das Prinzip der Chancengleichheit verwirklicht.

A person's actions are determined by two kinds of cause: circumstances beyond her control, and autonomous choices within her control. Any particular action a person takes, and its associated consequences, are thus caused by a highly complex combination of circumstances and autonomous choices. I say that equality of opportunity has been achieved among a group of people if society indemnifies persons in the group against bad consequences due to circumstances and brute luck, but does not indemnify them against the consequences of their autonomous choices. Thus an equal-opportunity policy must equalize outcomes in so far as they are the consequences of causes beyond a person's control, but allow differential outcomes in so far as they result from autonomous choice. When there is equality of opportunity, then, no one will be worse off than others as a result of factors beyond her control. (Roemer 1995)

Zur Verwirklichung von Chancengleichheit gelte es deshalb zu klären, welcher Verhaltensanteil eines Menschen in dessen eigener Verantwortung liege und welcher Anteil externen Ursachen zugerechnet werden müsse. Eine Antwort auf diese Frage kann nach Roemer nicht prinzipiell gegeben, sondern müsse in jeder Gesellschaft ausgehandelt werden und falle unterschiedlich aus, je nachdem, wie individualistisch oder sozialdemokratisch diese ausgerichtet sei. Roemer nennt das Beispiel eines Menschen, der an Lungenkrebs erkrankt. Wer kommt für die Kosten der Behandlung auf? Handelt es sich um eine Person, die 30 Jahre lang rauchte, so könne die Erkrankung als Folge einer freien Entscheidung betrachtet werden, welche die Person getroffen habe und für deren Folgen sie nun selbst verantwortlich sei: Sie müsste also die Kosten selbst tragen. Was aber, wenn die statistische Wahrscheinlichkeit, RaucherIn zu sein, mit Merkmalen wie Sozialschicht oder Geschlecht zusammen hänge, für die die betroffene Person keine Verantwortung trage? Roemer vergleicht einen 60-jährigen männlichen Stahlarbeiter mit einer 60-jährigen Akademikerin, die beide 30 Jahre lang geraucht haben und nun an Lungenkrebs erkrankt sind. Wenn die statistische Wahrscheinlichkeit, RaucherIn zu sein, bei der Akademikerin geringer sei als bei dem Stahlarbeiter, müsse ihr ein größerer Teil der Verantwortung für ihr Rauchen zugeschrieben werden, sie würde also stärker an den entstehenden Kosten beteiligt. Es liege aber im Ermessen der jeweiligen Gesellschaft, zu entscheiden, welche Merkmale außerhalb des Einflusses einer Person stehen. Das Beispiel der RaucherInnen würde nur dann wie beschrieben entschieden werden, wenn sich die entsprechende Gesellschaft darauf geeinigt hätte, dass ein Mensch weder für sein Geschlecht noch für seine Sozialschicht verantwortlich gemacht werden könne. Bei der „repräsentativen Chancengleichheit“, die bereits in den 1980er Jahren von Klemm, Rolff und Tillmann

entworfen wurde, handelt es sich um eine Gerechtigkeitsvorstellung, die wie bei Roemer von einer Trennung externer Faktoren und eigener Entscheidungen ausgeht. Hier werden insbesondere die jeweilige Sozialschicht und der Migrationshintergrund zu Faktoren erklärt, deren Konsequenzen der Staat zu kompensieren habe (vgl. Klemm et al. 1985).

### **2.1.2 Kritik am Chancengleichheitsbegriff**

Eine Reihe von AutorInnen unterschiedlicher Disziplinen, insbesondere der Soziologie, der Philosophie und der Pädagogik, stellen das meritokratische Gerechtigkeitsideal aus verschiedenen Gründen in Frage. Im Zentrum der Kritik stehen dabei die Vorwürfe, die Meritokratie würde bestehende soziale Ungleichheiten legitimieren, naturalisieren und personalisieren – tatsächlich handele es sich also um eine Fiktion sozialer Gerechtigkeit.

Für Klaus Offe (1975) stellt der Versuch, soziale Gleichheit in einer wettbewerbsorientierten Gesellschaft umzusetzen, einen prinzipiellen Widerspruch dar. Denn eine Wettbewerbssituation sei geprägt von der Unterschiedlichkeit der BewerberInnen, die sich wiederum aus Merkmalen (z.B. der sozialen Herkunft) ergäbe, auf die diese keinen Einfluss hätten. Gleichzeitig sei es für einen kapitalistischen Staat erforderlich, die Illusion sozialer Gleichheit aufrecht zu erhalten, um bestehende Herrschaftsverhältnisse zu legitimieren. Zu diesem Zweck würden formal gleiche Regeln für alle BürgerInnen angewendet – auch wenn diese Regeln auf Grund der Unterschiedlichkeit der BürgerInnen zu unterschiedlichen Ergebnissen führten.

Man kann sagen, daß der kapitalistische Staat als Staat nur Legitimität besitzt und ein als gerecht geltendes Gewaltmonopol ausüben kann, wenn er durch die Anwendung eines formalen Gleichheitsprinzips auf alle ‚Bürger‘ sich deren Unterstützung und Anerkennung verschafft, d.h. sich gegenüber den Gruppen- und Klassenauseinandersetzungen als ‚neutrale Instanz‘ [...] darstellt. Gleichzeitig tendieren aber die außerhalb der Sphäre politischer Herrschaft entstehenden Macht- und Ungleichheitsverhältnisse dahin, diese Gleichheitsbedingung, die die Grundlage der staatlichen Herrschaftsorganisation ist, als *fiktiv* in Erscheinung treten zu lassen. Bewahren kann der Staat seine eigene Legitimität, d.h. die Unterstützung und Anerkennung durch die Bürger nur in dem Maße, wie es ihm gelingt, die Fiktion staatsbürgerlicher Gleichheit aufrechtzuerhalten und gegen jene Erfahrungen von Unterprivilegierung und Ausbeutung, wie sie durch die ökonomischen Mechanismen einer kapitalistischen Gesellschaft dauernd erzeugt werden, wirksam zu verteidigen; denn anderenfalls gerieten die staatlichen Institutionen selbst in Gefahr, des Anscheins ihrer Neutralität entkleidet [...] zu werden. (Offe 1975, 240f)

Der Staat stehe demnach vor dem Problem, die Fiktion gleicher Chancen aufrecht zu erhalten, während die gesellschaftlichen Verteilungsmechanismen Ungleichheiten (re-)produzierten. Hier käme dem Bildungssystem eine Schlüsselrolle zu. Es habe die Aufgabe, Begabung zu diagnostizieren und entsprechende Zertifikate zu vergeben, die wiederum einen entscheidenden Beitrag zur späteren Verteilung auf gesellschaftliche Positionen leisteten. Die Definition der Leistungskriterien und deren Ermöglichung lägen gleichermaßen in der Verantwortung der Bildungseinrichtungen.

Bildungseinrichtungen haben damit als Gatekeeper eine Monopolstellung in der Verteilung von Lebenschancen (auf der individuellen Ebene) und in der Reproduktion oder in Veränderungen sozialer Ungleichheiten (auf der gesellschaftlichen Ebene). (Solga 2005, 30)

In der Praxis sei es nicht nur die Begabung, sondern insbesondere Herkunftsmerkmale, die sich in der gemessenen Leistung widerspiegeln. Bildungssysteme könnten dennoch soziale Ungleichheiten legitimieren, wenn es ihnen gelänge, Leistungsunterschiede ausschließlich als Resultate biologischer Intelligenz- oder Begabungsunterschiede erscheinen zu lassen. Bei diesen Kategorien handele es sich jedoch lediglich um soziale Konstrukte, die gesellschaftlich definiert und in Bildungseinrichtungen kategorisiert würden. Für eine Legitimation sozialer Ungleichheit auf der Grundlage von Intelligenz und Begabung sei es jedoch notwendig, die sozial konstruierten Kriterien als natürliche darzustellen (Solga 2005, 25). Heike Solga weist außerdem darauf hin, dass die Herstellung von Ungleichheit nach dem meritokratischen Gerechtigkeitsideal zwar nur nach erworbenen Merkmalen stattfinden dürfe, Begabung aber paradoxerweise als ein solches Merkmal betrachtet werde. Tatsächlich handele es sich dabei um einen angeborenen Unterschied. Zu berücksichtigen sei deshalb nicht Begabung, sondern Fleiß. Das würde jedoch bedeuten, dass ein fleißiger Mensch auch bei geringerer Leistung höhere Belohnung erhalte, sofern die geringere Leistung lediglich durch geringere Begabung zustande gekommen sei. Das Leistungsprinzip wäre somit ausgehebelt. In einer Meritokratie werde stattdessen suggeriert, dass Erfolg und Misserfolg davon abhängen, wie weit die – vorgeblich verdiente – Begabung einer Person diese gebracht habe.

Das Prinzip rechtfertigt die Sieger (sie haben ihre Chance genutzt) und es verhöhnt die Verlierer (sie hatten die gleiche Chance). [...] Mit der Forderung nach Chancengleichheit wird ein sozialstrukturelles Problem in ein scheinbar individuell lösbares Bildungsproblem verwandelt. (Heid 1988, 7)

Die Ursachen für Erfolg oder Misserfolg würden in erster Linie den von der Natur gegebenen Begabungsunterschieden zugeschrieben werden, die in einer additiven Verbindung mit sozialen Einflüssen und nicht in einer interdependenten Verbindung gesehen werden würden. Solga weist darauf hin, dass bereits Rousseau deutlich machte, dass eine analytische Trennung angeborener und sozial bedingter Begabung nicht möglich sei.

Und wie kann es der Mensch dahin bringen, daß er sich in Gestalt betrachte, die ihm die Natur gegeben hat, nachdem die Folge der Zeiten und der Dinge auf einander so vieles an seiner ursprünglichen Beschaffenheit geändert hat? (Rousseau 2000, 85)

Nach dem meritokratischen Verständnis wird Leistung dennoch auf Begabung zurückgeführt, also als angeborenes, gleichzeitig aber selbst zu verantwortendes Merkmal gedeutet, dessen Konsequenzen der Einzelne zu tragen habe. Da aber Differenzen in der Leistung von Personen zumindest zu einem Teil auf die gesellschaftlich vereinbarte Verteilung von Bildungschancen und Lebensbedingungen zurückzuführen sind, also gesellschaftlich geschaffen werden, handelt es sich hierbei um eine Individualisierung sozialer Prozesse, mit der die strukturellen Komponenten der Leistungsunterschiede ausgeblendet werden. Im zweiten Abschnitt dieses Kapitels soll mit der Theorie der institutionellen Diskriminierung ein Perspektive vorgestellt werden, mit der diese gesellschaftlichen Prozesse zur Herstellung von Ungleichheit wieder in den Blick geraten.

Helmut Heid (1988) formuliert grundlegende Bedenken an einem Gerechtigkeitsideal, das im Wesentlichen nicht auf die Abschaffung oder Reduzierung, sondern auf eine Herstellung von Ungleichheit abziele. Schließlich ändere eine Umverteilung nach dem Leistungsprinzip nur etwas an der Zusammensetzung der Verteilten, nichts jedoch an dem Prinzip sozialer Ungleichheit. Für jeden benachteiligten Menschen, dem in einer meritokratischen Gesellschaft der Aufstieg in eine höhere Gesellschaftsschicht ermöglicht werde, müsse dort schließlich ein Platz von jemandem geräumt werden, der im Gegenzug in eine niedrigere Sozialschicht absteige. Die Meritokratie diene dabei lediglich als „moralische Legitimation (oder Verschleierung) der Regeln und Verfahren, nach denen Menschen tatsächlich in Güteklassen eingeteilt werden“ (Heid 1988, 11). Auch Solga kommt vor diesem Hintergrund zu dem Schluss:

Diese meritokratische Formel ist jedoch zunächst nichts anderes als eine normative Selbstdefinition moderner Gesellschaften für die Begründung und Legitimation sozialer Ungleichheit. (Solga 2005, 23)

### 2.1.3 Der empirische Streit um die Chancengleichheit

Unabhängig von der dargestellten theoretisch fundierten Kritik am meritokratischen Verständnis von Chancengleichheit stellt sich die empirisch zu beantwortende Frage, ob in Gesellschaften, die sich auf den meritokratischen Allokationsmodus berufen, dieser tatsächlich realisiert ist. Nach Daniel Bell heißt es: „The post-industrial society, in its initial logic, is a meritocracy“ (Bell 1994, 695). John Goldthorpe hat empirisch überprüft, ob diese Annahme für die britische Gesellschaft bestätigt werden kann. (Zu den folgenden Ausführungen vgl. Goldthorpe 2003; Goldthorpe 2005.) Auf der Grundlage von Bells Theorie der bildungsbasierten Meritokratie geht Goldthorpe von drei Konsequenzen aus, die eine reale Umsetzung des Leistungsprinzips für die Verteilung gesellschaftlicher Positionen haben müsste.

1. Der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg müsste im Laufe der Zeit schwächer werden.
2. Der Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und zukünftiger Position in der Gesellschaft müsste stärker werden.
3. Der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und zukünftiger Position in der Gesellschaft müsste verschwinden.

Im Ergebnis wäre der Kreislauf generationenübergreifender Reproduktion sozialer Schichten gebrochen und die gesellschaftliche Position eines erwachsenen Menschen wäre ausschließlich das Produkt seines Bildungserfolges und vollkommen unabhängig von seiner sozialen Herkunft. Goldthorpe stellt die Erwartung an gesellschaftliche Konsequenzen einer realen Meritokratie folgendermaßen dar:

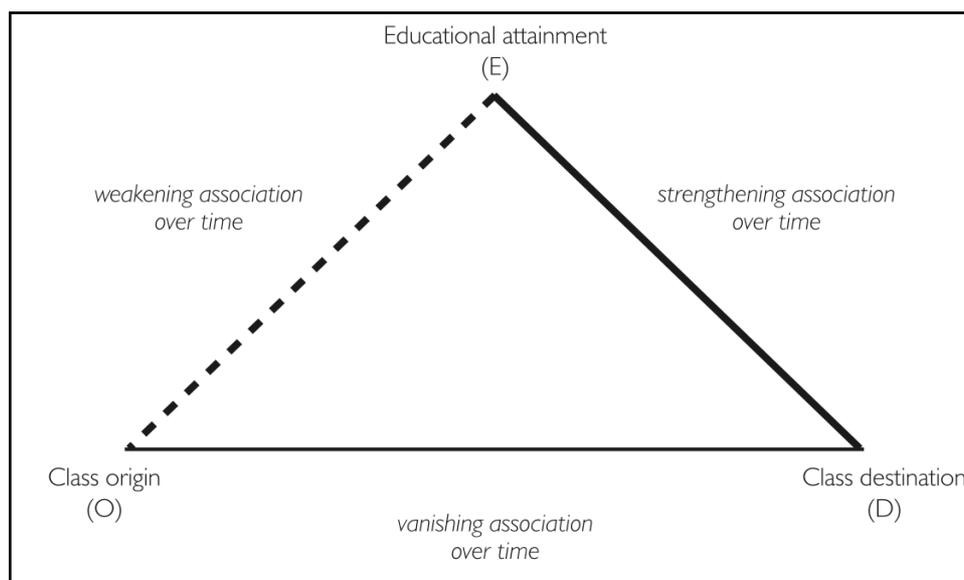


Abbildung 2: Theorie bildungsbasierter Meritokratie (Goldthorpe 2003)

Erstens überprüfte Goldthorpe, ob in Großbritannien von einer Abschwächung des Zusammenhangs zwischen sozialer Herkunft (Class Origin ‚O‘) und Bildungserfolg (Educational Attainment ‚E‘) ausgegangen werden kann. Hierzu bemühte er Daten über den relativen Schulerfolg von SchülerInnen verschiedener sozialer Herkunft im Jahr 2001 und stellte fest, dass niedrige Sozialschichten im Alter von 16 Jahren (GCSE) deutlich schlechtere Schulnoten erreichen als höhere Sozialschichten. Zusätzlich überprüfte er, welche SchülerInnen mit welchen Abschlussnoten anschließend ihre Schulbildung fortsetzten, um eine Hochschulzugangsberechtigung zu erreichen. Er stellte fest, dass bei gleicher Leistung für höhere Sozialschichten eine deutlich größere Wahrscheinlichkeit der Fortsetzung der Schullaufbahn besteht. Zusätzlich zu der primären sozialen Benachteiligung (Einfluss der sozialen Herkunft auf die Schulleistung) liegt also eine deutliche sekundäre soziale Benachteiligung (Einfluss der sozialen Herkunft auf den Erwerb von Bildungszertifikaten bei gleicher Leistung) vor. Goldthorpe geht deshalb davon aus, dass selbst bei einer theoretisch möglichen Reduzierung primärer sozialer Benachteiligung sekundäre Effekte weiterhin bestehen blieben. Denn bei niedrigeren Sozialschichten sei eine Verlängerung der Schullaufbahn mit größeren Risiken verbunden, was zu einer geringeren Nutzung dieser Möglichkeit und entsprechend geringeren Bildungsabschlüssen führe. Zweitens überprüfte Goldthorpe, ob in Großbritannien tatsächlich der Zusammenhang zwischen Bildungserfolg (Educational Attainment ‚E‘) und Sozialschicht (Class Destination ‚D‘) zunahm. Er verglich Daten aus den 1970er und den 1990er Jahren und kam zu dem Ergebnis, dass der Einfluss des Bildungserfolgs nicht zu-, sondern abnahm. Bei hohem Bildungserfolg ist der Einfluss der sozialen Herkunft zwar nur schwach, bei niedrigem Bildungserfolg gelingt es jedoch Menschen mit hoher sozialer Herkunft dennoch häufig, ein Beschäftigungsverhältnis mit hohem sozialem Status zu erreichen. Personen mit niedriger sozialer Herkunft scheitern hingegen bei geringer formaler Bildung eher auf dem Arbeitsmarkt. Diese sozialschichtspezifische Differenz hat im Beobachtungszeitraum zugenommen. Goldthorpe verweist auf Untersuchungen, nach denen sich die Bedeutung formaler Qualifikationen bei der Auswahl von BewerberInnen je nach Tätigkeit stark unterscheidet. Eine Zunahme an Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich, bei denen nicht-formale Qualifikationen besonders stark gewichtet werden (z.B. Public Relations oder Tourismus) mag dazu geführt haben, dass höhere Sozialschichten ihren Vorsprung vor der Konkurrenz ausbauen. Sie verfügen möglicherweise über Kompetenzen, die sie außerhalb der Schule in ihrem sozialen Umfeld besser erworben haben und die ihnen später trotz geringer formaler Qualifikation zu einem angesehenen

Beschäftigungsverhältnis verhelfen. Somit ist auch die dritte Annahme zu empirischen Konsequenzen bildungsbasierter Meritokratie beantwortet. Nach Bells Theorie wäre ein Verschwinden des Zusammenhangs zwischen sozialer Herkunft und zukünftiger Sozialschicht zu erwarten (vgl. Bell 1972). Tatsächlich scheint der Zusammenhang jedoch stärker geworden zu sein. Goldthorpe schlussfolgert, dass es sich bei Großbritannien nicht um eine Meritokratie handelt: Weder nimmt der Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und späterer Sozialschicht zu, noch reduziert sich der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg bzw. zwischen sozialer Herkunft und späterer Sozialschicht (vgl. Goldthorpe 2003; Goldthorpe 2005).

Im Unterschied zu Goldthorpe sieht Peter Saunders (1995) keinen Grund, die Annahme zu verwerfen, in Großbritannien handele es sich um eine Meritokratie. Er setzt mit einer grundlegenden Kritik an Goldthorpes Studien an, die jedoch darauf beruhen, dass Saunders sich nicht auf die Theorie der bildungsbasierten Meritokratie nach Bell, sondern auf Youngs Meritokratiebegriff bezieht. Demnach gelte es, Gerechtigkeit durch die Verteilung gesellschaftlicher Positionen auf der Grundlage von Intelligenz und Anstrengung zu realisieren. Dies, kritisierte Saunders, sei von Goldthorpe nicht überprüft worden, dessen Befunde würden also auch nicht die Annahme widerlegen, bei der britischen Gesellschaft handele es sich um eine Meritokratie im Sinne Youngs. Saunders übersieht dabei, dass sich Goldthorpe auf den Bell'schen Meritokratiebegriff bezieht, nach dem die erreichten Bildungszertifikate als Grundlage für die Vergabe gesellschaftlicher Positionen dienen. Saunders stellt infolge seiner Kritik eigene Berechnungen an, nach denen die theoretische Möglichkeit bestehe, dass die in Großbritannien festgestellte Reproduktion sozialer Schichten auf einer biologischen Vererbung von Intelligenz beruhe; eine quantitative Überprüfung seiner These fand jedoch mangels entsprechender Daten nicht statt. Sanders vertrat dennoch eine sozialdarwinistische Begründung der Reproduktion sozialer Schichten, nach der eine reine Leistungsorientierung als legitime Form der Herstellung sozialer Ungleichheit in jeder wettbewerbsorientierten Gesellschaft gelten könne.

#### **2.1.4 Chancengleichheit und Wettbewerb**

Ob im Falle Großbritanniens die Verwirklichung einer meritokratischen Gesellschaft im Sinne Youngs gelungen ist, muss auf der Grundlage von Goldthorpes Befunden unbeantwortet bleiben. Es fehlen die notwendigen Daten zum Verhältnis von Intelligenz und sozialem Status. Doch selbst wenn ein solcher Zusammenhang empirisch belegt werden könnte, blieben die theo-

retischen Einwände Offes, Heids und Solgas gegen den meritokratischen Chancengleichheitsbegriff und gegen Intelligenz und Begabung als soziale Konstrukte bestehen. In Bezug auf die Bell'sche Theorie bildungsbasierter Meritokratie werden nicht nur schwerwiegende theoretische Einwände geltend gemacht, sondern es konnte auch gezeigt werden, dass zumindest in der britischen Gesellschaft keine praktische Annäherung an dieses Gerechtigkeitsverständnis feststellbar ist. Dennoch vollzog die britische Sozialdemokratie in den 1990er Jahren einen Wandel von einem egalitaristischen Gerechtigkeitsverständnis, das eine ausgeglichene Verteilung von Privilegien und Ressourcen zum Ziel hat, zu einem meritokratischen Gerechtigkeitsverständnis im Sinne von Chancengleichheit (vgl. Diamond & Giddens 2007). Eine Verschärfung des Wettbewerbs wird dabei als Voraussetzung nicht nur für gesellschaftlichen Wohlstand, sondern auch für soziale Gerechtigkeit betrachtet. Der damalige Ministerpräsident Tony Blair bezog sich vielfach explizit auf die Meritokratie als Gesellschaftsideal, was ihm die Kritik Michael Youngs einbrachte, der den Begriff zwar ursprünglich geprägt hatte, eine positive Wendung des Begriffs und eine Legitimation sozialer Ungleichheit jedoch immer abgelehnt hatte (vgl. Young 2001). Neben der Legitimationsfunktion sozialer Ungleichheit hat der Chancengleichheitsbegriff die in wettbewerbsorientierten Gesellschaften begehrte Funktion, einer zunehmenden Zahl an Personen die Teilnahme am Wettbewerb um voraussetzungsvolle oder bedeutsame gesellschaftliche Positionen und Tätigkeiten zu ermöglichen. Gesamtgesellschaftlich ist infolgedessen ein Effizienzgewinn zu erwarten, weil dadurch die Wahrscheinlichkeit steigt, jede dieser Positionen angemessen besetzen zu können.

In welchem Zusammenhang das Konzept der Chancengleichheit mit ‚neuer‘ Steuerung steht, soll im folgenden Kapitel (vgl. Kap. 3.1.7) geklärt werden. Vorab sei nur erwähnt, dass beide Konzepte auf dem Wettbewerbsprinzip beruhen. Flitner zufolge handele es sich dementsprechend schon in den 1980er Jahren, der Gründungszeit ‚neuer‘ Steuerung, bei dem Begriff der Chancengleichheit um eine „Grundfigur neokonservativer Bildungspolitik“ (Flitner 1985, 17).

## **2.2 Diskriminierung als Forschungsgegenstand**

Im Anschluss an eine Darstellung des zugrunde liegenden Diskurses stellt sich nun die Frage nach der geeigneten Forschungsperspektive für eine Untersuchung von Bildungsreformen zur Förderung von Chancengleichheit. Bei der

Theorie der institutionellen Diskriminierung<sup>7</sup> handelt es sich um einen Ansatz, der die institutionellen und organisationalen Bedingungen von Ungleichheit in den Blick nimmt. Zunächst soll kurz die Perspektive sozialpsychologischer Vorurteilsforschung auf Diskriminierung erläutert werden, von der abgrenzend sich die Theorie des institutionellen Rassismus entwickelte. Letztere diente als Grundlage für eine sozialkritische Rassismusforschung und wurde schließlich als institutionelle Diskriminierung auf andere Diskriminierungsmuster erweitert. Schließlich soll das Modell von Feagin & Booher Feagin (1978) vorgestellt werden, das eine Integration unterschiedlicher Diskriminierungstheorien darstellt.

Bis in die 1960er Jahre hatte man sich in der Rassismusforschung auf eine Untersuchung von individuellen Vorurteilen als Ursache der Benachteiligung konzentriert. Gunnar Myrdal verstand damals unter Vorurteilen einen Komplex von Werten und Überzeugungen der Mehrheitsgesellschaft gegenüber einer benachteiligten Minderheit, der zu diskriminierenden Handlungen einzelner Personen und Mustern der Segregation führe (Myrdal 1944). In weiterentwickelter Form findet sich diese Perspektive noch in der heutigen, sozialpsychologisch orientierten Vorurteilsforschung wieder. Dabei wird davon ausgegangen, dass Einstellungen einen affektiven, einen kognitiven und einen Verhaltensaspekt haben. Vorurteile werden als affektive Einstellungsaspekte betrachtet, die mit Stereotypen (kognitiver Aspekt) und mit Diskriminierung (Verhaltensaspekt) einhergehen (Güttler 2000, 77f; Aronson et al. 2004). Bei Stereotypen handelt es sich demnach um notwendige Vereinfachungsstrategien, mit Hilfe derer eine soziale Wirklichkeit in ihrer Komplexität reduziert werde. Diskriminierungshandlungen würden dabei als Formen der Benachteiligung bestimmter Gruppen aufgrund von Stereotypen und Vorurteilen betrachtet. Der Begriff Vorurteil wird dabei in der Regel für negative Einstellungen und falsche Annahmen gegenüber Gruppen verwendet, die zu Diskriminierungsprozessen führten. Ein solcher Vorurteilsbegriff hat sich jedoch als problematisch herausgestellt. Erstens wird dadurch impliziert, dass eine objektive, intersubjektive Wahrheit über soziale Gruppen existiert (von der das Vorurteil abweicht) (vgl. Güttler 2000, 108). Zweitens werden Vorurteile als Einstellungen gegenüber Personen aufgrund ihrer Gruppenzugehörigkeit betrachtet. Problematisch ist in diesem Fall die Annahme von Gruppen als real existierende Referenzobjekte. Dabei wird vernachlässigt,

---

7. Eine umfassende Klärung dieser Theorie in Abgrenzung von Ansätzen sozialpsychologischer Vorurteilsforschung findet sich bei Ulrike Hormel (2007).

dass Vorurteile erst im Kontext von sozialen Kategorisierungsprozessen relevant werden, in denen gruppenbezogene Abgrenzungen und Zuordnungen etabliert werden, die der Kategorienbildung und der darin eingelassenen Bedeutungszuschreibung keineswegs vorgelagert sind. (Hormel 2007, 37)

Während die Untersuchung von ethnischen und ‚rassischen‘ Vorurteilen die reale Existenz dieser Ethnien und Rassen annimmt, geht eine Untersuchung ethnisierender und rassialisierender Vorurteile davon aus, dass die soziale Konstruktion von Ethnien und Rassen und die Entstehung bestimmter Einstellungen diesen gegenüber miteinander einhergehen. Drittens unterstellt der o.g. Vorurteilsbegriff, dass die Ursachen für Diskriminierungsprozesse auf individuelle Kognitionen und Affekte zurückgeführt werden können. Dabei handelt es sich doch um Handlungen, die in spezifischen sozialen Kontexten auftreten, also auch im jeweiligen sozialen Kontext verankert sind. Diese allein auf die Ebene des Individuums oder allenfalls der Gruppe zurückzuführen, würde bedeuten, den jeweiligen sozialen Kontext auszublenden.

Aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive ist es [...] nicht plausibel, Praktiken, die sich in bestimmten sozialen Situationen [...] realisieren, im Horizont individueller Handlungsmotive zu deuten und die Handlungsursachen auf im Individuum verankerte Einstellungen, Absichten oder Motive zurückzuführen. (Hormel 2007, 44)

Die sozialpsychologische Vorurteilsforschung bleibt einer intraindividuellen Sichtweise verhaftet, bei der Vorurteile und Stereotype lediglich als Konstrukte von Individuen betrachtet und untersucht werden und Diskriminierung an Handlungen von Einzelpersonen festgemacht wird. Aus soziologischer Perspektive werden dabei soziale Prozesse ausgeklammert, die eine wichtige Grundlage für Untersuchungen von Diskriminierungshandlungen bilden. Da die Vorurteilsforschung stark von der Begriffsbildung der Sozialpsychologie bestimmt wird, überrascht es nicht weiter, dass von Seiten der Soziologie der Vorwurf einer zu geringen Berücksichtigung sozialer Prozesse laut wird. Schließlich liegt die Vorurteilsforschung als Bereich der Sozialpsychologie auf der inhaltlichen Schnittstelle zwischen Persönlichkeitspsychologie einerseits und Soziologie andererseits und muss sich bei dem Versuch des Brückenschlags nach beiden Seiten verantworten. Für die Einwände aus soziologischer Sicht spricht, dass der Diskriminierungsbegriff der Vorurteilsforschung nahe legt, Diskriminierungshandlungen ließen sich durch die Reduzierung der ihnen zugrunde liegenden Vorurteile verhindern. Die folgenden Ansätze zeigen, dass eine solche Annahme zu kurz greift.

Der Sozialpsychologe Henri Tajfel schließt an die Perspektive der Vorurteilsforschung an, hebt dabei aber insbesondere die Bedeutung der Gruppe hervor. Er geht davon aus, dass ein Stereotyp ein soziales Konstrukt ist, somit also von einer großen Zahl von Personen geteilt wird (vgl. Tajfel 1982, 39). Es muss weder negativ noch falsch sein, denn Tajfels Begriffsbestimmung geht weder von normativen Maßstäben, noch von der empirischen Existenz der betroffenen Gruppen aus. Bei ethnischen Minderheiten handele es sich vielmehr um Konstrukte, die durch Prozesse der Selbst- und Fremdethnisierung entstünden. Vorurteile und Stereotype werden nach Tajfel von Gruppen generiert und verweisen auf andere Gruppen. In seinen Experimenten konnte er eindrücklich zeigen, dass allein die erfolgreiche Suggestion einer Gruppenzugehörigkeit ausreicht, Vorurteile und Stereotype gegenüber anderen Gruppen zu entwickeln. Die US-amerikanische Vorurteilsforschung führte die Unterscheidung in offene und verdeckte Vorurteile ein. Dies geht auf die Tatsache zurück, dass Versuche der Reduzierung von Vorurteilen und Diskriminierungen nicht zu deren Überwindung geführt hatten, in der Bevölkerung aber das Bewusstsein für die soziale Unerwünschtheit dieser Einstellungen gestärkt worden war. Vorurteile wurden folglich nicht mehr offen geäußert, existierten in verdeckter Form aber weiterhin (vgl. Dovidio & Gaertner 1986). Fortan war deshalb eine neue Vorurteilsforschung notwendig, die auch diese verdeckten Formen berücksichtigte.

Mit der Erweiterung des Vorurteilsbegriffs um den Gruppenaspekt einerseits und die Unterscheidung zwischen offenen und verdeckten Vorurteilen andererseits wurde das Konzept zwar deutlich ausdifferenziert, die Diskriminierungsforschung blieb aber der Vorstellung verhaftet, Einstellungen gegenüber sozialen Gruppen würden die Ursache von Diskriminierungsprozessen darstellen. Der bereits in den 1960er Jahren entworfene Ansatz der *Interessentheorie* grenzt sich in diesem Punkt von der Vorurteilsforschung ab. Rassismus wird dabei nicht als Folge von Vorurteilen betrachtet, sondern als das Resultat der Interessen von Mehrheitsgruppen, die ihre Privilegien und Machtoptionen gegenüber einer Minderheitengruppe schützen wollen. Rassismus wird somit zum Ausdruck bestehender Herrschaftsverhältnisse und der Bemühungen der Herrschenden, diese zu erhalten. ‚Rassen‘ werden hier als soziale Konstruktionen verstanden und Vorurteile werden nicht als Ursache, sondern als Folge rassistischen Verhaltens betrachtet (vgl. Blumer 1965). Demnach führe das Interesse herrschender Gruppen, ihre Macht und ihre Privilegien zu erhalten, zu Diskriminierungen gegenüber Minderheitengruppen, die wiederum nachträglich durch rassistische Vorurteile rationalisiert und legitimiert würden. Auf-

gabe der Rassismusforschung sei es, den gesellschaftlichen Kontext und nicht die Einstellungen von Individuen oder Gruppen zu untersuchen. Dabei seien insbesondere Prozesse der Selbst- und Fremdethnisierung von Bedeutung, die die Grundlage für rassistische Prozesse darstellten.

Ebenfalls in den 1960er Jahren entwickelten die Rassismus-Theoretiker Carmichael & Hamilton (1967) den sozialwissenschaftlichen Forschungsansatz des *institutionellen Rassismus*. Auch sie gehen davon aus, dass eine Fokussierung der beteiligten Individuen bei einer Untersuchung von Rassismus zu kurz greift und der soziale Kontext in den Blick genommen werden müsse. Dabei unterscheiden sie offenen, individuellen Rassismus einerseits von verdecktem, institutionellen Rassismus andererseits. Bei offenem individuellem Rassismus handele es sich um zielgerichtete Handlungen mit der Absicht, einer ‚rassistischen‘ Minderheit zu schaden. Diese Form des Rassismus wurde auch im Rahmen der Vorurteilsforschung untersucht, dort jedoch anderen Ursachen zugeschrieben. Bei verdecktem institutionellen Rassismus handelt es sich nach Carmichael & Hamilton um eine bis in die 1960er Jahre vollkommen vernachlässigte Form der Benachteiligung, die auf etablierten gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen beruhe. Diese Prozesse seien weniger offensichtlich und schwerer zu identifizieren als offener Rassismus. Was der Theorie des institutionellen Rassismus zu durchschlagendem Erfolg verhalf, war die Tatsache, dass damit erstmals auch rassistische Handlungen in den Blick gerieten, die nicht absichtsvoll stattfanden. Dabei richtete sich das Interesse jedoch zunächst ausschließlich auf die Effekte des institutionellen Rassismus, während ursächliche Mechanismen ausgeblendet blieben (vgl. Gomolla & Radtke 2002, 40). Nach Williams (1985) ist für diese frühe Konzeption von institutionellem Rassismus bezeichnend, dass Rassismus als das Resultat regulärer Operationen von Institutionen verstanden wird, dass die Absichten der jeweiligen Akteure dabei als irrelevant gelten, dass rassistische Ausgrenzung und Unterdrückung historisch begründet werden und dass Beziehungen zwischen den diskriminierenden Institutionen bestehen, die zu einer Überlagerung und Verstärkung von Benachteiligungen führen. Mit dem Ansatz des institutionellen Rassismus wurden zunehmend staatliche Organisationen dafür verantwortlich gemacht, dass einzelnen gesellschaftlichen Gruppen einer statistisch nachweisbaren Benachteiligung ausgesetzt sind, die es durch diese Organisationen auszugleichen oder abzuschaffen gelte.

„If one or more minority groups are, on average, disadvantaged in an organisation, then that organisation (be it a classroom, a school, or an entire national educational system) stands accused of institutional racism. In this view, intentions are irrelevant: it does not matter whether politicians and/or teachers genuinely believe that they are doing their very best for everyone; if their actions

have the effect of disadvantaging minority pupils, then their actions are racist in their consequences". (Gillborn 2005, 5; zit. n. Hormel 2007, 58)

Die Theorie des institutionellen Rassismus machte in den 1960er und 70er Jahren in den USA Karriere und wurde zunehmend zur Grundlage für eine Gesetzgebung, die sich gegen die Benachteiligung der schwarzen Bevölkerung richtete. In England gewann das Konzept mit dem McPherson-Report in den 1990er Jahren an Bedeutung. Darin wurde die Unfähigkeit der Polizei, den Mord an einem schwarzen Jugendlichen aufzuklären, auf institutionellen Rassismus innerhalb der Polizeibehörde zurückgeführt. Wenige Jahre später kam es daraufhin zur Reform der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung (vgl. Kap. 5.2.1).

Seit dem Multikulturalismus-Ansatz in den 1980er Jahren wurde das Konzept als *institutionelle Diskriminierung* auf weitere Diskriminierungsmuster wie Geschlecht und Sozialschicht erweitert. Auf dieser Grundlage wurden politische Maßnahmen wie Quotierungen, sog. ‚Affirmative Action‘ oder Monitorings möglich, mit denen z.B. im Bildungssystem der relative Erfolg einzelner Gruppen überprüft und wiederum zur Grundlage von Interventionsmaßnahmen gemacht werden konnte (vgl. Gomolla & Radtke 2002, 41).

Potentielle Diskriminierungsmuster gilt es prinzipiell theoretisch zu erarbeiten, und empirisch zu überprüfen. Dabei ist insbesondere festzustellen, ob die viel beachteten Merkmale der ethnischen Zugehörigkeit und des Geschlechts tatsächlich von herausragender Bedeutung für Diskriminierungsmechanismen sind, oder ob andere Dimensionen in drastischerer Weise zu Benachteiligungen führen. In Kap. 4.3.3 werden empirische Befunde dargestellt, die zeigen, dass ethnische und genderspezifische Diskriminierung in Großbritannien im Vergleich zur sozialschichtspezifischen Diskriminierung weit überschätzt werden. Hormel schlägt vor, insbesondere drei Dimensionen in den Blick zu nehmen: soziale Klasse, Beherrschung der Verkehrssprache und rassialisierende, ethnischierende bzw. kulturalisierende Zuschreibungen. Dabei geht sie von Überlagerungen dieser Dimensionen aus, die im Detail empirisch festzustellen wären.

Ethnisierungsprozesse richten sich somit nicht gleichermaßen und gleichförmig auf MigrantInnen im Allgemeinen, sondern sie betreffen MigrantInnen aus den so genannten bildungsfernen Schichten in anderem Maße und in anderer Weise als MigrantInnen, die etwa einen akademischen Familienhintergrund haben. Damit handelt es sich nicht um zwei unabhängige Diskriminierungsressourcen ‚soziale Herkunft‘ und ‚Ethnizität‘, die sich in bestimmten Fällen additiv verschränken, sondern es stellt sich auch die Frage, inwiefern sich diese wechselseitig überlagern und überformen. (Hormel 2007, 128)

Mit der Theorie der institutionellen Diskriminierung wurde eine für die vorliegende Arbeit bedeutende Perspektive auf Formen der systematischen Benachteiligung gesellschaftlicher Gruppen eröffnet, die von Feagin & Booher Feagin in einem Modell weiterentwickelt wurde, das diesen Ansatz systematisch mit Theorien der Vorurteilsforschung und der Diskriminierung durch Gruppen verbindet.

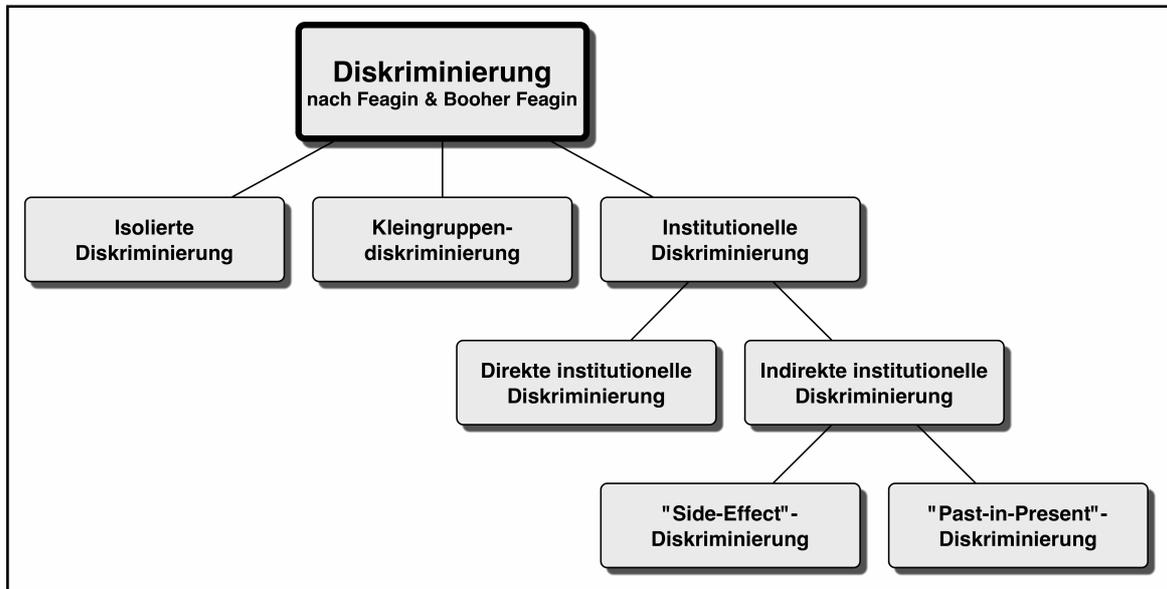


Abbildung 3: Diskriminierungsmodell nach Feagin & Booher Feagin (1978), eigene Abb.

Unter *isolierter Diskriminierung* verstehen die AutorInnen eine Benachteiligung im Rahmen einer direkten Kommunikation zweier Personen auf Grund von Vorurteilen und mit der Absicht, der anderen Person zu schaden. Hierzu zählen z.B. rassistische oder sexistische Übergriffe. In diesen Typ fallen Diskriminierungshandlungen, wie sie im Rahmen der Vorurteilsforschung untersucht werden. *Kleingruppendiskriminierung* findet ebenfalls absichtsvoll statt, hierzu zählen beispielsweise Brandanschläge auf Asylbewerberwohnheime. Dieser Typ entspricht dem Diskriminierungsbegriff Tajfels und unterscheidet sich von *institutioneller Diskriminierung* darin, dass es sich bei Letzterer um organisatorisch vorgeschriebene Prozesse handelt, die zur Benachteiligung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen führen. Sie wird nochmals in einen direkten und einen indirekten Typ unterschieden. Bei direkter institutioneller Diskriminierung handelt es sich um Handlungen, deren Absicht es ist, eine Gruppe zu benachteiligen. Sämtliche Privilegien, die ein Inhaber einer bestimmten Staatsangehörigkeit genießt, gehen z.B. mit der Absicht einher, andere Personen von diesen Privilegien auszuschließen, also direkt institutionell zu diskriminieren. Im Bildungssystem liegt eine solche Form der Benach-

teilung z.B. bei der Einrichtung sog. Ausländer- oder Integrationsklassen vor. Auf der Grundlage institutionalisierter Verfahren führt in diesem Fall der Migrationshintergrund zur Zuweisung zu besonderen Lerngruppen, in der häufig schlechtere Bedingungen für den Lernzuwachs herrschen als in einer Regelklasse. Im Unterschied dazu handelt es sich bei indirekter institutioneller Diskriminierung um Handlungen, Verfahren oder Prozesse, die eine Benachteiligung zwar nicht beabsichtigen, aber bewirken. In der Regel scheint dabei eine Gleichbehandlung stattzufinden, die auf Grund der Unterschiedlichkeit der Personen jedoch zu einer systematischen Benachteiligung bestimmter Gruppen führt. Gomolla & Radtke (2002) haben verschiedene Formen der indirekten institutionellen Diskriminierung empirisch festgestellt – beispielsweise durch eine Rückstellung von der Einschulung auf Grund von Sprachdefiziten, was bei vielen Kindern mit Migrationshintergrund zu einer verzögerten und damit nachträglich beeinträchtigten Bildungslaufbahn führt.

Feagin & Booher Feagin unterscheiden darüber hinaus zwei weitere Untergruppen indirekter institutioneller Diskriminierung. Bei der ‚*Side-Effect*‘-Diskriminierung entfaltet eine Handlung diskriminierende Wirkung, weil sie in Zusammenhang mit einem anderen organisationalen Sektor steht, in dem eine direkte Diskriminierungsform stattfindet. Beispielsweise wäre eine Arbeitnehmerin mit Migrationshintergrund, die von ihrer Vorgesetzten auf Grund von Vorurteilen absichtlich einer niedrigeren Position mit geringerem Gehalt zugewiesen wird, auf Grund des begrenzten Einkommens auch bei der Wohnungssuche benachteiligt. Eine Diskriminierung findet in diesem Fall auch dann statt, wenn die Vermieterin bei allen BewerberInnen die gleichen Kriterien für die Vergabe ansetzt, nämlich die Höhe des Einkommens und das Prestige des Beschäftigungsverhältnisses. Unter einer ‚*Past-in-Present*‘-Diskriminierung ist eine Handlung zu verstehen, die in Verbindung mit einem in der Vergangenheit liegenden Diskriminierungsprozess steht und deshalb zu einer erneuten Benachteiligung führt. Gomolla & Radtke (2002) haben beispielsweise festgestellt, dass bei der Überweisung von Kindern mit Migrationshintergrund auf die Sekundarschule ein höheres Alter der GrundschülerInnen als Indikator für eine problematische Lernbiographie gedeutet wird und sich dadurch negativ auf die Schulwahl niederschlagen kann. Das höhere Alter ist wiederum häufig die Folge von indirekter institutioneller Diskriminierung von Kindern mit Migrationshintergrund, die bei der Einschulung auf Grund von Sprachdefiziten zurückgestellt wurden.

Für die vorliegende Arbeit ist die Theorie der institutionellen Diskriminierung von Bedeutung, weil damit der Perspektivwechsel vom Individuum und der

Gruppe zu den institutionellen und organisationalen Bedingungen vollzogen wird. Gomolla & Radtke (2002) konnten eindrücklich zeigen, in welcher drastischen Weise die institutionalisierten Prozesse und Verfahren einerseits und das Eigeninteresse der jeweiligen Organisation andererseits für die Bildungsbenachteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund entscheidend sind. Es ist davon auszugehen, dass dies auch bei sozialschichtspezifischer Benachteiligung der Fall ist.

## **2.3 Zwischenfazit: Institutionelle Diskriminierung im Kontext des Chancengleichheits-Diskurses**

Im Rahmen dieses Kapitels wurde zunächst gezeigt, wie sich der Chancengleichheitsbegriff seit den 1940er Jahren in kapitalistischen Gesellschaften entwickelt hat und in welcher Weise er zum Schlüsselbegriff der Meritokratie geworden ist. Dabei handelt es sich um ein wettbewerbsorientiertes Gerechtigkeitsverständnis, wie es in marktorientierten Gesellschaften verbreitet ist. Soziale Ungleichheit wird als gesellschaftliches Funktionserfordernis dargestellt und im Rahmen des Leistungsprinzips gerechtfertigt, indem das Individuum für seine eigene Leistung verantwortlich gemacht wird. Von zentraler Bedeutung ist dabei das Bildungssystem, das gleichzeitig für die Entfaltung unterschiedlicher Leistung sowie für Selektionsprozesse auf deren Grundlage verantwortlich ist. Sofern das Individuum *nicht* für die eigene Leistung verantwortlich gemacht wird, hat man es mit einem egalitaristischen Gerechtigkeitsverständnis zu tun. Mit der formalistischen Theorie John Roemers werden beide Ansätze miteinander verknüpft. Demnach hat jede Gesellschaft die Entscheidung zu treffen, für welche leistungsrelevanten Merkmale eine Person verantwortlich ist und für welche nicht. Einigt man sich darauf, dass kein Mensch für seine soziale Herkunft oder seinen Migrationshintergrund verantwortlich ist, so dürfen soziale oder migrationsspezifische Gruppen auch nicht systematisch, also statistisch erfassbar benachteiligt werden. Klemm verwendet hierfür den Begriff der ‚repräsentativen Chancengleichheit‘. Das Konzept spiegelt sich in international vergleichenden Schulleistungsstudien wie TIMSS, PISA oder IGLU wider, in denen empirisch erhoben wird, wie sich die Leistung einerseits und die Bildungswege und -zertifikate andererseits auf die entsprechenden Gruppen verteilen (vgl. Kap. 4.3.4). Unter „Bildungsgerechtigkeit im engeren Sinne“ (Baumert & Schümer 2002, 164) wird im Rahmen dieser Untersuchungen jedoch lediglich verstanden, dass keine sekundäre soziale Benachteiligung stattfindet, dass also bei gleichen Leistungen die gleichen Bil-

dungswege und -zertifikate zugewiesen werden. Primäre soziale Ungleichheiten hingegen werden nicht als ungerecht beurteilt. Wenn also systematisch geringere Leistungen im Zusammenhang mit Merkmalen wie Migrationshintergrund oder Sozialschicht festgestellt werden, so werden für diese unterschiedlichen Leistungen die Individuen und nicht die institutionalisierten Prozesse im Bildungswesen verantwortlich gemacht. Im Unterschied dazu geraten mit der Theorie institutioneller Diskriminierung organisationale Gegebenheiten und institutionalisierte Praktiken als Ursachen systematischer Benachteiligung in den Blick. Dies gilt auch für die Herstellung primärer sozialer Ungleichheiten, wenn also gleiche Leistungen auf gleiche Weise honoriert werden, bestimmte gesellschaftliche Gruppen aber in systematischer Weise dabei benachteiligt werden, das gleiche Leistungsniveau wie andere Gruppen zu erreichen. Meritokratische Verteilungsprozesse werden dabei nicht nur auf ihre Funktionsfähigkeit überprüft, sondern es werden auch die der unterschiedlichen Leistung zugrunde liegenden Prozesse in den Blick genommen.

### **3. ‚Neue‘ Steuerung im Bildungswesen**

Analog zum vorangegangenen Kapitel soll nun der zweite inhaltliche Strang der vorliegenden Untersuchung theoretisch geklärt werden. Dabei gilt es, das Reformkonzept der ‚neuen‘ Steuerung einerseits sowie den wissenschaftlichen Diskurs der Educational Governance andererseits darzustellen, um Anschlussstellen für die vorliegende Untersuchung aufzuzeigen. Zunächst soll geklärt werden, welcher Art und Ausprägung das vorherrschende ‚neue‘ Steuerungskonzept ist, an dem sich auch die Bildungspolitik im Untersuchungsland England orientiert und das dort entscheidend mitgeprägt wurde. Der erste Abschnitt beschäftigt sich deshalb mit ‚neuer‘ Steuerung als internationalem Trend der Bildungspolitik. Die Entstehung des Konzepts durch eine Übertragung von ‚Steuerungsrezepten‘ aus dem Verwaltungswesen („New Public Management“) wird erläutert und die zentralen Reformelemente werden dargestellt. Außerdem sollen einige Befunde theoretischer Analysen und empirischer Untersuchungen angeführt werden, die ein kritisches Licht auf die Konzeption und Wirkungsweise ‚neuer‘ Steuerung werfen. Schließlich wird danach gefragt, welche Anschlussstellen das ‚neue‘ Steuerungsmodell für das normative Konzept der Chancengleichheit bietet. Im zweiten Abschnitt findet eine Auseinandersetzung mit dem aktuellen wissenschaftlichen Diskurs um Steuerung im Bildungswesen statt, der unter dem Leitbegriff der ‚Educational Governance‘ geführt wird. Governance bezeichnet eine spezifische Forschungsperspektive im Rahmen der Policy-Forschung, die sich von der traditionellen Sicht der Government-Forschung absetzt und – unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Akteuren und ihrer Handlungsmöglichkeiten sowie mehrerer Ebenen innerhalb eines Systems – eine differenzierte Sicht auf gesellschaftliche Teilsysteme ermöglicht.

#### **3.1 ‚Neue‘ Steuerung als internationaler Trend des Regierens**

Das Konzept der ‚neuen‘ Steuerung lässt sich auf Reformprogramme zurückführen, die unter dem Begriff der ‚Good Governance‘ seit den 1980er Jahren von Weltbank und Internationalem Währungsfond erarbeitet und Entwicklungsländern auferlegt wurden, um einen Abbau der Staatsverschuldung zu gewährleisten. (Zu den folgenden Ausführungen vgl. Benz 2004.) Diese Reformen umfassten z.B. den Abbau von Bürokratie, die Reduzierung von Staatsausgaben, die Privatisierung öffentlicher Leistungen und die Öffnung von

Märkten. In den späten 1980er und 1990er Jahren entwickelte sich daraus das Konzept des ‚New Public Management‘ (NPM), das als moderne Variante des ursprünglichen ‚Good Governance‘-Konzeptes zu verstehen ist. Es ist auf eine Umstrukturierung öffentlicher Verwaltungseinrichtungen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung angelegt. Zu diesem Zweck werden Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz aus betriebswirtschaftlichem Kontext auf staatliche Verwaltungsapparate übertragen. NPM wurde als Antwort auf die Verknappung öffentlicher Mittel entwickelt und in Ländern wie Neuseeland und den USA implementiert, um die wachsende Staatsverschuldung zu stoppen. Öffentliche Einrichtungen waren in den meisten industrialisierten Ländern im Laufe der Jahrzehnte stetig gewachsen und zunehmend dem Vorwurf ungenügender Effizienz ausgesetzt. Eine Orientierung an betriebs- und marktwirtschaftlichen Theorien erschien deshalb naheliegend und mündete in das Konzept des NPM, das gleichzeitig neue Möglichkeiten staatlicher Steuerung versprach (s.u.). Später fand eine Übertragung des Konzepts vom Verwaltungswesen auf Bildungssysteme statt, was zum sog. ‚neuen Steuerungsmodell‘ führte.

Das Grundprinzip von NPM und ‚neuer‘ Steuerung ist die Trennung von Gewährleistung einer Leistung einerseits und deren Erbringung andererseits. Schulbildung muss demnach vom Staat garantiert werden, das Bildungsangebot muss aber nicht von staatlichen Organisationen angeboten werden. Das Ministerium wird vielmehr vom Leistungserbringer zum Auftraggeber von Bildungsangeboten. Vorgegeben wird dabei im Idealfall nicht die genaue Art und der Umfang des Bildungsangebotes, sondern die zu erreichenden Lernziele bei den SchülerInnen, wofür pro Person eine bestimmte Summe zur Verfügung gestellt wird. Zu erreichende Schülerleistungen werden in Bildungsstandards und Leistungsvereinbarungen festgehalten und je nach Erfüllung honoriert oder sanktioniert, die Einzelschule wird somit für die Leistung ihrer SchülerInnen verantwortliche gemacht. Gleichzeitig werden ihr umfassendere Handlungsfreiheiten eingeräumt, um die geforderte Leistungserbringung zu ermöglichen. Mit Hilfe regelmäßiger Leistungstests und Schulevaluationen werden Daten gewonnen, auf deren Grundlage die Schulqualität beurteilt wird. Diese Informationen dienen den SchülerInnen bzw. deren Eltern bei der Wahl der Schule. Auf diese Weise setzt ein Wettbewerb zwischen Schulen ein, die nach der Anzahl beschulter Personen finanzielle Mittel erhalten. Die Existenz einer Schule wird somit abhängig von ihrer Fähigkeit, SchülerInnen bzw. Eltern von der Qualität des Bildungsangebotes zu überzeugen.

Unter ‚neuer‘ Steuerung wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit ein Regelungsmodell verstanden, das auf Dezentralisierung, Marktmechanismen, Leis-

tungsvorgaben und Leistungskontrollen setzt. Vertreter ‚neuer‘ Steuerung grenzen das Konzept in Anlehnung an den Weber’schen Bürokratiebegriff (vgl. Weber 1922) von ‚bürokratischer Steuerung‘ ab. Darunter wird meistens ein Regelsystem verstanden, das keine Marktmechanismen zulässt und auf Grund staatlicher Überregulierung als inflexibel und ineffizient betrachtet wird (vgl. Schedler & Proeller 2007, S. 16ff; Schmid et al. 2007). Bisher mangelt es jedoch an einer umfassend theoretisch begründeten und trennscharfen Unterscheidung zwischen wettbewerbsorientierter und staatlicher Steuerung. Renate Mayntz (2004) entwirft zwar eine schlüssige Unterscheidung zwischen den drei Regelungsmodellen ‚staatliche Bürokratie‘, ‚Politiknetzwerk‘ und ‚gesellschaftliche Selbstregulung‘, das zentrale Differenzkriterium lautet dabei jedoch Staat vs. Zivilgesellschaft und nicht Staat vs. Wettbewerb. Ihre Unterscheidung ist deshalb für die vorliegende Untersuchung wenig geeignet. Im Rahmen dieser Arbeit soll eine Unterscheidung zwischen ‚neuer‘ Steuerung und ‚hierarchischer Steuerung‘ verwendet werden. Unter ‚hierarchischer Steuerung‘ wird dabei ein Regelungsmodell verstanden, bei dem von umfassenden Einflussmöglichkeiten der staatlichen Akteure auf Makro-Ebene ausgegangen wird. Die Hierarchie zwischen den Akteurebenen wird dabei als zentral betrachtet und man stützt sich auf Verordnungen, Gesetzgebung, bedarfsorientierte Budgetierung und Prozessvorgaben als Mittel staatlicher Steuerung. Anders als bei dem Begriff der ‚bürokratischen Steuerung‘ soll dabei jedoch keine mangelnde Effizienz und Flexibilität unterstellt werden.

Aus Sicht von NPM-Theoretikern handelt es sich bei ‚neuer‘ Steuerung um ein Instrumentarium, das gegenüber der Politik neutral ist (vgl. Pelizzari 2001, 40). Schließlich bleibe es der Bildungspolitik überlassen, welche Bildungsstandards sie festlege und welche Leistungsvereinbarungen sie abschließe. Geändert werde dabei lediglich die Art der Einflussnahme. Diese Einschätzung soll am Ende dieses Kapitels wieder aufgegriffen werden. Zunächst werden die theoretischen Bezüge dargestellt, auf die sich NPM und ‚neue‘ Steuerung stützen. Anschließend sollen die zentralen Reformelemente Dezentralisierung, Leistungsvereinbarungen, Kontrollmechanismen und Vermarktlichung dargestellt und auf daraus hervorgehende Steuerungsprobleme untersucht werden. Schließlich werden Befunde zu Effekten auf sozial benachteiligte Gruppen erörtert.

### **3.1.1 Bezugstheorien des ‚neuen‘ Steuerungsmodells**

NPM und ‚neue‘ Steuerung beziehen sich im Wesentlichen auf zwei theoretische Begründungsstrukturen, den Public-Choice-Ansatz (vgl. Buchanan &

Tullock 1962) einerseits und den Managerialismus (vgl. Drucker 1969) andererseits. Dass beide Ansätze trotz ihrer Unterschiedlichkeit verbunden werden, führt nach Rick Vogel zu einem spannungsreichen theoretischen Eklektizismus. Ungeachtet dessen werden beide Ansätze wechselseitig zur Rechtfertigung ‚neuer‘ Steuerung herangezogen. (Zu den folgenden Ausführungen vgl. Schedler & Proeller 2007, 47ff ; Tolofari 2005; Vogel 2006.)

Charakteristisch für den *Public-Choice-Ansatz* ist die Annahme, der Mensch sei ein ‚Homo Oeconomicus‘, also ein Nutzenmaximierer, der auf der Grundlage feststehender Präferenzen in rationaler Weise seine Eigeninteressen verfolge. Diese Annahme wird zur Erklärung des Verhaltens von Entscheidern in Organisationen verwendet, die ihren Handlungsspielraum nicht im Interesse der Allgemeinheit, sondern in ihrem persönlichen Interesse nutzen würden. Der größtmögliche Vorteil ergebe sich dabei durch Budgetmaximierung, was zu erweiterten Handlungsspielräumen führe, die wiederum zur Erlangung weiterer Privilegien eingesetzt werden könnten. Das Individuum wird im Rahmen des Public-Choice-Ansatzes als einzige Analyseeinheit zugelassen, es liegt sozusagen ein „methodologischer Individualismus“ (Vogel 2006) vor – soziale Prozesse werden als Erklärungsgrundlage ausgeblendet. Public-Choice ist somit als Erklärungsmodell für mangelnde Effizienz auf Grund von Differenzen zwischen den Partikularinteressen von EntscheiderInnen und dem Gemeinwohl zu verstehen. In Bezug auf staatliche Organe wird auf dieser Grundlage deren ständige Ausweitung befürchtet, was zu umfassenden Wohlfahrtsverlusten führe (vgl. Schedler & Proeller 2007, 49).

Innerhalb des Public-Choice lassen sich unterschiedliche Theorien unterscheiden, die sich auf der Schnittstelle zwischen Politik- und Wirtschaftswissenschaft befinden. Drei dieser Theorien werden zur Begründung ‚neuer‘ Steuerung herangezogen. Die *Transaktionskostentheorie* geht davon aus, dass ein Austausch von Leistungen nicht ohne zusätzliche Kosten möglich ist. Dies ist vor Vertragsabschluss (ex ante-Transaktionskosten) durch das notwendige Suchen nach Angeboten und Sammeln von Informationen, durch Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse notwendig. Nach Vertragsabschluss (ex post-Transaktionskosten) entstehen Kosten bei der Überwachung und ggf. Durchsetzung der Vereinbarungen. Die Transaktionskostentheorie fokussiert die Frage, in welchen institutionellen Arrangements welche Transaktionsarten am effizientesten sind und kann somit als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden, welche Leistungen von staatlichen Trägern, nicht-staatlichen Trä-

gern oder kooperativ erbracht werden sollen und ob sie besonderer Regulierung bedürfen.

Die *Property-Rights-Theorie* nimmt Handlungsrechte und Handlungsmöglichkeiten von Individuen in den Blick. Neben dem Recht zur Nutzung kann auch das Recht zur Veränderung, zum Einbehalt von Erträgen aus der Nutzung oder zur Veräußerung eines Produktes bestehen. Das Konzept des Güterausstausches wird somit zum Austausch von Verfügungsrechten an einem Gut ausdifferenziert. Dabei wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass der Nutzen am höchsten ist, wenn Verfügungsrechte gebündelt und transferiert werden können. Dies ist im staatlichen Sektor nur sehr eingeschränkt der Fall. Mit der *Property-Rights-Theorie* wird somit für eine Vergabe von Dienstleistungsaufträgen an nicht-staatliche Einrichtungen oder für kooperative Leistungserbringung (*Public-Private-Partnership*) argumentiert.

Die *Principal-Agent-Theorie* setzt sich mit dem Verhältnis von Auftraggeber (*Principal*) und Auftragnehmer (*Agent*) als Interaktion zweier Nutzenmaximierer auseinander. Wenn eine Behörde durch Wettbewerb unter Druck gerät, Dienstleistungen effizient zu erbringen, hat sie die Möglichkeit, diese entweder selbst zu leisten (*intern*) oder die Leistungserbringung an einen Auftragnehmer abzugeben und mit diesem einen Vertrag abzuschließen (*extern*). Auftragnehmer können dabei staatlich, quasi-staatlich oder privat sein. Zielsetzung ist es, durch Verhandlungen, Spezifizierungen und Monitoring eine sichere Leistungserbringung zu garantieren, deren Effizienz höher ist als bei interner Erbringung. Durch Interessenunterschiede und asymmetrische Informationsverteilung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer können dabei jedoch Kosten entstehen, etwa indem Akteure Informationen zurückhalten, der Prozess der Leistungserbringung sich dem Auftraggeber entzieht oder tatsächliche Intentionen verborgen bleiben. Die *Principal-Agent-Theory* befasst sich mit Möglichkeiten der Überwindung dieser Probleme, z.B. mittels Herstellung von Interessenskongruenz oder Kontroll- und Informationsmechanismen.

Neben dem *Public-Choice-Ansatz* soll mit dem *Managerialismus* ein zweiter theoretischer Bezugspunkt von NPM und ‚neuer‘ Steuerung umrissen werden. Dabei handelt es sich um ein Verständnis von Management, das nach Vogel (2006) weder analytisch noch empirisch umfassend begründet ist. Sozialer Fortschritt wird darin als Ergebnis ökonomischer Produktionssteigerungen betrachtet. Diese seien durch die Entwicklung von Technologien (z.B. Informations- oder Produkttechnologien) möglich, deren Anwendung wiederum eine disziplinierte und am Produktivitätsideal ausgerichtete Arbeitskraft

voraussetze. Ökonomischer Erfolg sei von der Qualität des Managements abhängig, wobei Planung, Umsetzung und Messung des Produktivitätsfortschritts von besonderer Bedeutung seien. Im Interesse des Gemeinwohls sei es daher notwendig, Managern umfassendere Handlungsspielräume einzuräumen. Dabei wird unterstellt, dass Organisationen rational steuerbar seien (Rationalitätsunterstellung) und nach den selben Regeln funktionierten (Subsumtionslogik) (vgl. Höhne & Schreck 2009, 25). Sharon Gewirtz (2002) hat das Konzept des Managerialismus im Schulsystem theoretisch aufgearbeitet und empirisch untersucht. Die „manageriale Schule“ betrachtet sie als das Ergebnis einer konsequenten Anwendung des Managerialismus auf den Bildungssektor im Rahmen post-wohlfahrtsstaatlicher Bildungspolitik. SchulleiterInnen seien deshalb die Schlüsselfiguren eines funktionierenden Schulsystems und benötigten umfassende Handlungsmöglichkeiten um effektiv und innovativ agieren zu können. Im Mittelpunkt stehe die Einführung von Marktmechanismen im Bildungswesen und die Optimierung von Management-Strategien, was sich in Schlagwörtern wie „choice, diversity, efficiency, effectiveness, performance“ (Gewirtz 2002, 3) ausdrücke.

Die geforderten Handlungsfreiräume für ManagerInnen eröffnen jedoch – unter Berücksichtigung des Public-Choice-Ansatzes – auch Möglichkeiten zur individuellen Nutzenmaximierung und verursachen Nebenkosten, die den Zugewinn an Effizienz nicht übersteigen dürfen. Dies soll im Rahmen von NPM und ‚neuer‘ Steuerung durch ein Zusammenwirken der im Folgenden dargestellten Reformelemente ermöglicht werden.

### **3.1.2 Steuerung durch De- und Rezentralisierung**

Eine Dezentralisierung der Führungsstruktur ist auf die Annahme zurückzuführen, dass „nur effizient und effektiv arbeiten kann, wer für seine eigenen Handlungen verantwortlich ist“ (Schedler & Proeller 2007, 87). Eine Detailsteuerung durch die Politik wird dementsprechend abgelehnt. Ein umfassender Steuerungsanspruch wird aber dennoch nicht auf der ausführenden Ebene, im Schulsystem also im Sinne einer Eigenverantwortung der Lehrenden, formuliert. Vielmehr wird im Sinne des Managerialismus die Bedeutung der jeweiligen Schulleitung hervorgehoben und deren Verantwortung gestärkt. Als notwendig erachtet wird dabei die Ausweitung der Verantwortung von SchulleiterInnen durch „Entflechtungs- und Verselbstständigungsstrategien“ (Naschold & Bogumil 2000, 887f), die zu organisatorisch abgrenzbaren Verantwortungszentren führen sollen. Diese seien in Größe und Zuständigkeit so zu gestalten, dass ihnen Kosten und Leistungen zugeordnet werden können.

Dadurch soll Komplexität reduziert, Transparenz erhöht und Effizienz gesteigert werden. Dabei sei es von besonderer Bedeutung, Regulierung (Politik) und Erbringung (Verwaltung) der Dienstleistungen zu trennen. Dies setzt voraus, dass die politische Ebene Steuerungsmaßnahmen durch Handlungsvorgaben aufgibt und sich darauf beschränkt, Leistungsvereinbarungen abzuschließen, die vereinbarten Ressourcen zur Verfügung zu stellen und Kontrollmechanismen zur Leistungsüberprüfung anzuwenden. Wichtigstes Instrument der Dezentralisierung ist das Globalbudget. Die Mittelbindung nach Aufwandart wird dabei ersetzt durch eine Gesamtsumme nach Leistung. Während zuvor jedem Betrag ein bestimmter Verwendungszweck zugeordnet war, können die zugewiesenen Ressourcen nun flexibel eingesetzt werden. Bei der Leistungserbringung werden somit bei jeder Aufwandart Einsparungen reizvoll, da eingesparte Mittel beliebig eingesetzt werden können, also zu zusätzlichen Handlungsspielräumen führen. Gleichzeitig wird in der Regel die Einwerbung zusätzlicher Mittel von dritter Seite durch Sponsoring ermöglicht und die Verrechnung interner Dienstleistungen eingeführt, was den Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln ausweiten soll. Eine wirkungsvolle Dezentralisierung kann aber nicht allein durch die Einführung von Globalbudgets umgesetzt werden. Schließlich müssen die Akteure auch den notwendigen Handlungsfreiraum erhalten, um die zugewiesenen Mittel effizient einzusetzen. Es sind also umfangreiche Maßnahmen zur Erweiterung von Handlungsspielräumen notwendig. Dabei wird jedoch keinesfalls beabsichtigt, sämtliche Steuerungsansprüche auf Politik aufzugeben.<sup>8</sup>

Im übrigen zeigt die Erfahrung, daß auch ein für ‚neue‘ Steuerungsprinzipien aufgeschlossenes politisch-administratives System nicht bereit ist, sich bei einem marktorientierten Paradigmenwechsel ‚entmachten‘ zu lassen. Auch bei tendenzieller Deregulierung und Wettbewerbs-Steuerung in Teilbereichen des Bildungswesens hält der Staat insbesondere an seinen Kontroll- und Ordnungsfunktionen fest, er übt sie jetzt lediglich auf andere Weise aus. (Recum 2006, 76)

Handlungsvorgaben und Verordnungen werden deshalb im Rahmen ‚neuer‘ Steuerung nicht ersatzlos abgeschafft, sondern durch Zielvorgaben, Leistungsvereinbarungen und Kontrollmechanismen ersetzt. Der staatliche Steuerungsanspruch wird dabei nicht beschnitten, sondern im Gegenteil sogar ausgebaut.

---

8. Dies wäre bei zahlreichen staatlichen Aufgaben – z.B. der Schulbildung – auch rechtlich nicht möglich. In Deutschland ist beispielsweise grundgesetzlich verankert, dass das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates steht (Art. 7 Abs. 1 GG).

Die Verschiebung im Machtgefüge eines Verwaltungssystems durch Einführung ‚neuer‘ Steuerung findet daher als synchrone und gegenläufige Bewegung der De- und Rezentralisierung statt, aus der schließlich die politische Ebene gestärkt hervorgeht (vgl. Böttcher 2002). Möglichkeiten des Uminterpretierens, Umgehens oder Ignorierens staatlicher Vorgaben sollen mit Hilfe ‚neuer‘ Steuerungsinstrumente eingeschränkt werden und das Interesse der einzelnen Organisation wird an die maximale Erfüllung der Leistungsvereinbarung gebunden. Spielräume für Partizipation an Entscheidungsprozessen und autonomes Arbeiten werden dabei – wie Sharon Gewirtz (2002, 125) am Beispiel Englands feststellt – deutlich enger. Im Bildungssystem werden somit Schulen direkter an die Ziele der Bildungspolitik gekoppelt, während Lehrkräfte durch die wachsenden Befugnisse der Schulleitungen an Eigenständigkeit einbüßen. Dezentralisierung wird im Rahmen ‚neuer‘ Steuerung im Zusammenhang mit der Rechenschaft der Schule gedacht und findet nicht mit dem Ziel einer tatsächlichen Ermächtigung der Einzelschule statt. Vielmehr stellt die Erweiterung der Handlungsspielräume von Schulleitungen die notwendige Voraussetzung dar, von politischer Ebene aus, durch Leistungsvereinbarungen und Kontrollmechanismen, Druck auf die Einzelschule auszuüben, damit diese die konkret vorgegebenen Qualitätskriterien erfüllt.

### **3.1.3 Steuerung durch Leistungsvereinbarungen und -kontrollen**

Das Aushandeln von Leistungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ist eine der Grundmechanismen von NPM und ‚neuer‘ Steuerung und wird durch die Trennung von Gewährleistung und Erbringung einer Leistungen ermöglicht. (Zu den folgenden Ausführungen vgl. Schedler & Proeller 2007, Kap. 6; Bellmann 2007.) Im Bildungswesen ist der Staat zwar nach wie vor dafür verantwortlich, eine Grundbildung für alle zu garantieren. Das Bildungsangebot muss deshalb aber nicht unbedingt von staatlichen Organisationen, sondern kann auch von nicht-staatlichen Anbietern erbracht werden. Staatliche Akteure übernehmen in diesem Fall die Aufgabe, Bildungsstandards festzulegen, Bildungsanbieter zu akkreditieren, Leistungen zu prüfen und die Leistung entsprechend ihrer Quantität und Qualität zu finanzieren. Zu erbringende Leistungen, sog. Produkte, werden operationalisiert, in Leistungsvereinbarungen festgehalten und eine leistungsorientierte Mittelvergabe vereinbart. Abgesehen von Leistungskontrolle und Finanzierung hat der Auftraggeber keinen weiteren Einfluss auf die Leistungserbringung zu nehmen. Der Auftragnehmer hat seine Handlungsspielräume zu nutzen, um die vereinbarte Leistung zu erbringen. Die Kontrollinstrumente sind so zu gestalten, dass sie Leistungserbringung

umfassend messen, dabei aber die Auftragserfüllung nicht behindern und wenig Kosten verursachen. Operationalisierbarkeit von Produkten ist deshalb ein Funktionserfordernis ‚neuer‘ Steuerung, denn mit der Messbarkeit und Vollständigkeit des Produktkatalogs steht und fällt die Wirkung der Kontrollinstrumente. Nach Schedler & Proeller kommen dem Produkt im NPM-Konzept die folgenden fünf Funktionen zu:

Es bildet die Grundlage für die Definition, Vergabe, Messung und Kontrolle von Leistungen der Verwaltung. Es dient als Gegenstand für die Kalkulation, die Mittelzuteilung [...] Es ist mittelfristiger Planungsgegenstand [...] Es definiert die Ebene der politischen Einflussnahme [...] Es dient als Gegenstand für die Formulierung von Politik (Wirkungsziele) und Maßnahmen (Leistungsziele) sowie deren Evaluierung (Leistungs- und Wirkungsindikatoren). (Schedler & Proeller 2007, 143)

Für das Funktionieren ‚neuer‘ Steuerung ist es daher von grundlegender Bedeutung, dass die zu erbringende Leistung in allen wesentlichen Aspekten operationalisierbar ist, vorab festgelegt und anschließend gemessen wird. Im Bildungswesen ist dies jedoch nicht ohne Weiteres möglich. Allgemein bildende Schulen haben einen umfassenden Bildungsauftrag zu erfüllen, der nicht problemlos in einzelne, messbare Produkte ausdifferenziert werden kann. In Leistungsvergleichsstudien werden deshalb in der Regel nur einzelne Fachkompetenzen gemessen – ein umfassendes Bild von der Leistung der Schule entsteht dabei nicht. Wird das jeweils Messbare aber als globale Schulqualität missverstanden und wird die Schule gleichzeitig unter Druck gesetzt, Effizienz zu erhöhen, so wird sie sich in ihrer Aktivität auch auf die jeweils messbaren Qualitätsmerkmale konzentrieren und andere – womöglich entscheidende – Aspekte des Bildungsauftrags vernachlässigen. Eine Optimierung messbarer auf Kosten nicht messbarer Qualitätsaspekte wird als ‚Trade-Off‘ bezeichnet und führt nur dann zu einer Leistungssteigerung, wenn Erstere von größerer Bedeutung sind als Letztere. Im Bildungswesen kann davon jedoch nicht generell ausgegangen werden – beispielsweise lässt sich der Erfolg der Vermittlung von Fachkompetenzen wie Rechtschreibung oder mathematische Problemlösefähigkeit mit Hilfe von Tests leicht überprüfen. Eine Operationalisierung erfolgreicher Förderung von sozialen Kompetenzen, reflexivem Verhalten oder Demokratieverständnis erweist sich hingegen als deutlich komplizierter, die Bedeutung solcher Bildungsaufgaben ist deshalb aber nicht geringer zu bewerten. Die Operationalisierungslücke im Bildungswesen kann daher im Rahmen ‚neuer‘ Steuerung zu erheblichen Nebenwirkungen und Ineffizienzen führen.

Möchte man nicht mit einem verkürzten Qualitätsbegriff operieren, kann aber auch nicht alle relevanten Qualitätsaspekte eines Produktes operationalisieren, so gibt es die Möglichkeit, zusätzlich zum jeweiligen Produkt auch den Prozess in den Blick zu nehmen, der das vereinbarte Produkt hervorbringen sollen. Dies geschieht im Schulsystem im Rahmen von Inspektionen – dabei wird jedoch von einer reinen Output-Orientierung abgewichen. Der ausführenden Ebene wird dabei explizit oder implizit nicht nur vorgegeben, welches Ziel es zu erreichen gilt, sondern auch *wie* dies zu geschehen hat. Effizientes Handeln wird dann gleichzeitig auf Grund von Produkten und Prozessen beurteilt. Diese Form der Kontrolle bringt das Problem mit sich, dass dabei nicht allein aus dem gemessenen Output auf die Effizienz einer Organisation geschlossen wird, sondern auch aus ihren Bemühungen um Effizienz. Tatsächliche und vorge-täuschte Effizienzen sind jedoch häufig nur schwer unterscheidbar. Im Schulsystem kann es zu einer „symbolischen Politik“ (Schimank 2007, 155) durch die Schulen kommen, die effizientes Handeln vortäuschen, dadurch jedoch Ineffizienz verursachen. Von Output-Messungen auf Prozessbeobachtungen auszuweichen ist dennoch solange reizvoll, wie eine umfassende Operationalisierung der Aufgaben von Schulen als ungelöstes Problem bestehen bleibt. Die Möglichkeit einer sinnvollen Übertragung ‚neuer‘ Steuerung auf den Bildungssektor mag vor diesem Hintergrund bezweifelt werden:

Die Unschärfe der Zielbeschreibung scheint im pädagogischen Milieu Programm zu sein. Erfolgsunsicherheit, Technologievagheit oder die Tatsache, dass im pädagogischen Prozess häufig Unerwartetes passiert, mögen Anlass geben, die Schule von klaren Zielvorgaben zu befreien. (Böttcher 2007, 196)

Abgesehen von der Frage, ob eine umfassende Operationalisierung von Schulleistung prinzipiell möglich ist, stellt sich die Kostenfrage als zusätzliches Problem dar. Schließlich sollen Effizienzgewinne erzielt werden, die Transaktionskosten dürfen also zu erwartende Gewinne nicht übersteigen. Hierzu zählen nicht nur Leistungskontrollen in Form von Evaluationen und Vergleichsarbeiten samt Auswertung und Darstellung der gewonnenen Daten, sondern auch das Aushandeln der Leistungsvereinbarungen, die dazu notwendigen Entscheidungsprozesse in Politik, Schulbehörden und Einzelschulen sowie Belohnungen und Sanktionen je nach Erfüllung der Vereinbarungen. Gelingt es nicht, die Transaktionskosten auf ein vertretbares Maß zu reduzieren, so kommt es zu einer Situation wie Schimank sie pointiert in Bezug auf das Hochschulwesen darstellt:

Vielleicht ist es ja eine Fehlinvestition, dass immer mehr knappe Arbeitskraft guter Wissenschaftler darauf verwandt wird, schlechte Wissenschaftler zu iden-

tifizieren, damit man ihnen einige Finanzmittel entziehen kann, die dann zwar den Guten zufließen, von diesen aber angesichts ihrer Evaluationstätigkeit gar nicht nutzbar gemacht werden können. (Schimank 2007, 255)

Wenn sich die zu erbringenden Leistungen einer Organisation als für eine umfassende Messung zu komplex erweisen oder die Durchführung der Messungen als zu kostspielig, ist eine Organisation umso mehr vom persönlichen Engagement ihrer Mitglieder abhängig. Gerade das persönliche Engagement ist es aber, das unter einer umfassenden und dauerhaften Leistungsmessung leiden kann – insbesondere dann, wenn diese Messungen als kostspielig und ineffizient wahrgenommen werden, aus Sicht der Leistungsproduzenten also nicht die wesentlichen Qualitätsmerkmale ihrer Arbeit erfasst. Schimank (2007, 255) spricht in diesem Zusammenhang von einer „Erosion intrinsischer Motivation“. Eine zentrale Erfolgsbedingung ‚neuer‘ Steuerung ist somit eine Leistungsmessung, die alle wesentlichen Aspekte der Leistungserbringung berücksichtigt und dabei mit einem Minimum an Ressourcen auskommt. Ist dieses Kriterium nicht erfüllt, ist eine zunehmende Ineffizienz zu erwarten – u.A. auf Grund abnehmender Motivation der Leistungsproduzenten. Mit Hilfe von Sanktionen und Belohnungen für erbrachte Leistung soll zwar extrinsische Motivation erzeugt werden – diese kann nach Erkenntnissen der Sozialpsychologie jedoch fehlende intrinsische Motivation nicht ausgleichen (vgl. Deci & Ryan 1985).

Honorieren und Sanktionieren bringt noch eine andere Schwierigkeit mit sich. In marktwirtschaftlichem Kontext haben die Verhandlungspartner in der Regel eine Exit-Option, sie können sich also beim nächsten Vertragsabschluss für einen anderen Verhandlungspartner entscheiden. Ob ein Auftraggeber entsprechend der Leistungserbringung des Auftragnehmers also Prämien ausgezahlt oder Sanktionssummen einzieht, hat für den folgenden Vertrag mit dem gleichen oder einem beliebigen anderen Auftragnehmer keinerlei Konsequenzen. In staatlichen Teilsystemen besteht eine solche Exit-Option für die Organisationen jedoch häufig nicht. Das Verhältnis zwischen Schule und Schulbehörde ist in der Regel dauerhaft und beide Organisationen sind aneinander gebunden und aufeinander angewiesen. Ist es einer Schule nicht gelungen, die Vereinbarungen einzuhalten (z.B. wenn nur wenig SchülerInnen zum erfolgreichen Abschluss geführt wurden), so bleiben der Schulbehörde prinzipiell zwei Möglichkeiten. Sie kann die Schule sanktionieren, also finanzielle Zuwendungen kürzen. In diesem Fall ist aber fraglich, ob die Schule im folgenden Jahr unter den erschwerten Bedingungen eine Leistung erbringen wird, zu der sie zuvor unter besseren Bedingungen nicht fähig war. Alternativ kann das Schulamt mit

einer Erhöhung des Budgets reagieren, um die Bedingungen für eine vollständige Leistungserbringung zu verbessern. In diesem Fall besteht für die Schule jedoch kein Anreiz zur Erfüllung der Vereinbarung, im Gegenteil wird der Verstoß gegen die Vereinbarungen belohnt, die beabsichtigte extrinsische Motivation also in ihr Gegenteil gekehrt. Dieses *Sanktionierungsdilemma* macht deutlich, dass ‚neue‘ Steuerung einen konzeptuellen Schwerpunkt auf den Output von Organisationen legt, dabei aber die Bedeutung des Inputs für eine Leistungserbringung vernachlässigt. Dies ist umso problematischer, je geringer der Einfluss der Auftragnehmers auf seinen Input ist. In betriebswirtschaftlichem Kontext ist es für den Leistungsnehmer von Bedeutung, für mehrere Auftraggeber zu arbeiten um nicht in direkte finanzielle Abhängigkeit zu gelangen. Im Schulsystem hingegen ist eine Abhängigkeit von einer einzigen übergeordneten Schulbehörde und einem einzigen Ministerium die Regel. Diese stellen z.B. die Weichen in der Lehrerbildung, legen Regeln fest für die Verteilung von SchülerInnen auf Schulen, sind verantwortlich für einen Großteil der Finanzierung und entscheiden über Evaluationsinstrumente, Leistungstests und Bildungsstandards. Die große Zahl von Einflussfaktoren der Systemspitze auf die Einzelschule legt die Frage nahe, inwieweit Erfolg oder Misserfolg überhaupt der einzelnen Schule zugeschrieben werden können.

### **3.1.4 Steuerung durch Wettbewerb**

Neben De- und Rezentralisierung sowie der Einführung von Kontrollmechanismen und Leistungsvereinbarungen sind auch Marktmechanismen ein wesentlicher Bestandteil ‚neuer‘ Steuerung. Sie sollen einen Wettbewerb forcieren, dem eine heilsame, also Effizienz steigernde, Wirkung zugeschrieben wird. Häufig wird dabei dichotom zwischen staatlichem System und Marktsystem unterschieden, tatsächlich handelt es sich immer um Hybridformen unterschiedlichster Ausprägung.

Only if and when funding, regulation, and provision were all carried out by the state alone could we speak of a ‚public‘ system. Only if and when they were all carried out by ‚non-state‘ bodies could we speak of a ‚private‘ system. (Dale 1997, 275)

An Stelle der dichotomen Unterscheidung ist deshalb eine Einordnung von Bildungssystemen auf dem Spektrum zwischen staatlicher Steuerung und marktwirtschaftlichem Wettbewerb sinnvoll. Eine weitere Differenzierung ist durch die Unterscheidung der drei Dimensionen Planung, Finanzierung und Leistungserbringung möglich. Ein Schulsystem kann in jeder der drei Dimensionen in Hinblick darauf eingeschätzt werden, wie stark es an marktwirtschaftlichen

Mechanismen bzw. staatlicher Steuerung orientiert ist. Findet die Planung im Wesentlichen durch ein Ministerium und eine Schulbehörde statt oder existieren umfassende Freiräume für staatliche und private Schulen, die sich auf dem Bildungsmarkt gegeneinander durchsetzen müssen? Wie groß ist der staatliche Anteil der Bildungsfinanzierung und wie groß ist der private Anteil, also das Schulgeld und die Beteiligung von Sponsoren? Wie viele SchülerInnen werden in Schulen staatlicher Träger, wie viele in Schulen nicht-staatlicher Träger unterrichtet und wie stark sind die Schulen den Gesetzen des Marktes unterworfen? Insgesamt ergibt sich ein differenziertes Bild der Position eines Schulsystems auf dem Spektrum zwischen Staat und Markt. Pauschale Aussagen zur Wirkung von Marktmechanismen in Schulsystemen sind vor diesem Hintergrund nicht möglich. Z.B. hat die Einführung von Schulwahlfreiheit (vgl. Tomlinson 2000) andere Konsequenzen als die Durchführung von Schulevaluationen durch private Akteure (vgl. Höhne & Schreck 2009), bei beiden Maßnahmen handelt es sich jedoch um Formen der Privatisierung im Bildungswesen.

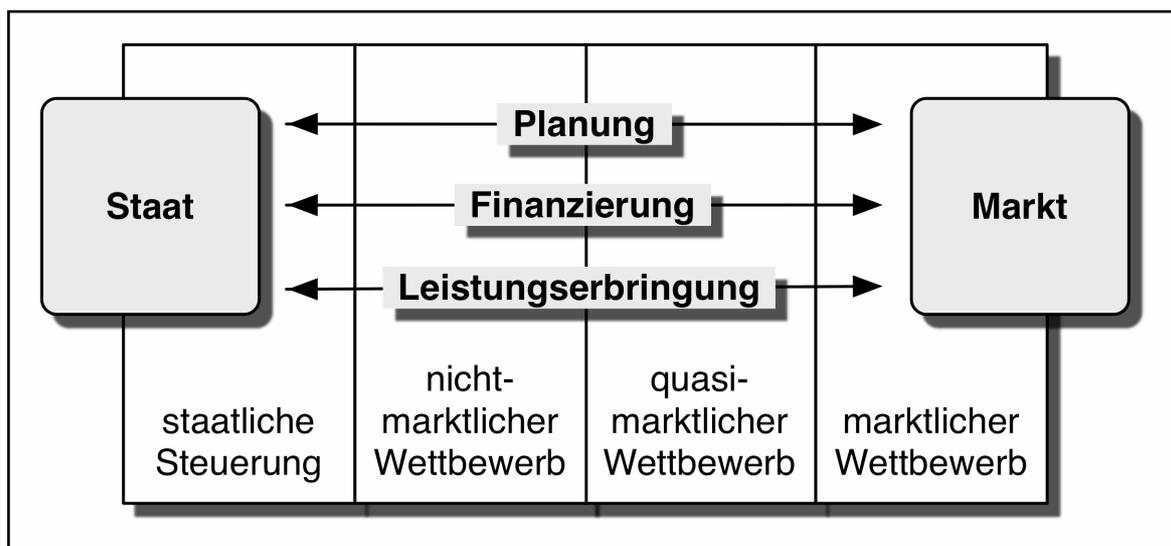


Abbildung 4: Graduelle Ausprägung von Marktmechanismen

Entsprechend dem Ansatz ‚neuer‘ Steuerung ist es nicht entscheidend, ob eine Leistung von staatlicher oder privater Seite erbracht wird, sondern ob ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern erfolgt. Dieser kann in Form von marktlichem, quasi-marktlichem oder nicht-marktlichem Wettbewerb stattfinden (vgl. Schedler & Proeller 2007, 191f). Bei marktlichem Wettbewerb treten private und staatliche Anbieter in Konkurrenz zueinander. Wird der Auftrag an einen privaten Anbieter vergeben, spricht man von ‚Contracting Out‘ oder ‚Outsourcing‘. Im Falle des nicht-marktlichen Wettbewerbs sollen Ineffizienzen u.a. durch die Einführung von Vergleichbarkeit der Leistungseinheiten

reduziert werden, z.B. durch interne Leistungsverrechnung oder Leistungsvergleich ähnlicher Einrichtungen untereinander. Durch den Vergleichsdruck soll indirekt Effizienz erhöht werden. Quasi-marktlicher Wettbewerb ist in seinen Maßnahmen weitgehender und umfasst z.B. die Aufhebung von geografischen Bindungen öffentlicher Einrichtungen. So können etwa Schulbezirke aufgehoben werden, sodass benachbarte staatliche Schulen um SchülerInnen als Kunden konkurrieren.

### **Finanzierung als staatliche oder private Aufgabe**

In Bildungsforschung und in der Politik besonders umstritten ist die Frage der Finanzierung von Schulsystemen. Bei einer rein staatlichen Finanzierung entstehen für die Leistungsnehmer, also SchülerInnen bzw. deren Eltern, keinerlei Kosten. Personal und Lehrerbildung, Räumlichkeiten und Unterrichtsmaterial werden vollständig öffentlich finanziert. Im Rahmen einer konsequent marktorientierten Finanzierung hingegen wird für die von der Schule erbrachte Leistung ein Betrag in Rechnung gestellt, der direkt von den SchülerInnen bzw. deren Eltern zu zahlen ist. Diese Variante ist in den meisten Ländern auf Grund der verfassungsmäßig verankerten Verantwortung des Staates für die Bildung jedoch kein gangbarer Weg. Friedman (1974) schlug deshalb schon in den 1950er Jahren eine Alternative vor, mit der trotz staatlicher Verantwortung Marktmechanismen im Bildungswesen eingeführt werden können.

Der Staat hat in der Hauptsache Schulen finanziert, indem er die Kosten für die Erhaltung der Ausbildungseinrichtungen direkt übernommen hat. Diesen Schritt hielt man wegen der Forderung nach einer Subventionierung des Erziehungssystems für gerechtfertigt. Indessen kann man die beiden Schritte durchaus trennen. Der Staat könnte ebenso gut das unabdingbare schulische Minimum dadurch erreichen, dass er den Eltern Gutscheine gibt, die bis zu einer bestimmten Summe pro Kind und Jahr eingelöst werden können, um dafür ‚staatlich anerkannte‘ Ausbildungsleistungen einzukaufen. Die Eltern wären dann in ihrer Entscheidung frei, diese Summe und möglicherweise zusätzliche eigene Mittel für den Kauf von Erziehungsleistungen auszugeben, die sie in einer ‚staatlich anerkannten‘ Institution eigener Wahl bekommen. Die Erziehungsdienstleistung könnte dabei auf privater Basis von gewinnorientierten Unternehmen angeboten werden – oder auch von nicht-gewinnorientierten. Die Rolle des Staates würde sich darauf beschränken, dafür zu sorgen, dass alle Schulen einen bestimmten Minimum-Standard aufweisen. (Friedman 1974, 184f)

Sinn und Zweck Friedmans Gutschein-Systems ist es, Schulen in eine Situation zu bringen, die der betriebswirtschaftlicher Unternehmen ähnlich ist. Sie müssen um die Gunst der SchülerInnen bzw. deren Eltern werben, ihr Bildungsangebot also auf die Interessen ihrer KundInnen abstimmen. Der Vorschlag Friedmans bildet die Grundlage späterer Vorschläge, mit denen durch

die Einführung von Schulwahlfreiheit bei gleichzeitiger pro-Kopf-Finanzierung der Schulen ähnliche Effekte erzielt werden sollten. Neben dem Argument der Effizienzsteigerung wird in diesem Zusammenhang auch das Argument angeführt, ein solches System diene der Gleichbehandlung aller sozialer Gruppen im Schulsystem. Schließlich handele es sich um ein „farbenblindes“ Steuerungssystem, das keinen Unterschied nach Geschlecht, Sozialschicht, ethnischer Herkunft etc. kenne. Hoxby (2003) spricht hier von einer „tide that lifts all boats“. Inzwischen liegen jedoch empirische Belege dafür vor, dass verschiedene SchülerInnen für die jeweilige Bildungseinrichtungen von unterschiedlichem Wert sind und Schulwahlfreiheit somit zu einer Verschärfung sozialer Benachteiligung führen kann (vgl. OECD 1994). Für England stellt Gewirtz in diesem Zusammenhang fest:

Some Students [...] are effectively worth more than others because they are virtually guaranteed good examination results with minimal investment. Children with special educational needs are not valued because they are judged unlikely to make a valuable contribution to a school's aggregate performance and are expensive to teach. Working-class children, particularly boys and more especially white and African-Caribbean working-class boys, tend to be viewed as potential liabilities in the market place. In contrast, middle-class children, particularly girls and some groups of South Asian children, are prized. [...] They are judged and processed in terms of their perceived capacity to contribute to a school's market success. (Gewirtz 2002, 122ff)

Selbst wenn eine staatliche Schule für die Beschulung aller SchülerInnen den gleichen Betrag zugewiesen bekommt, haben diese je nach Herkunft und Geschlecht unterschiedlichen Wert für die Schule. Bei SchülerInnen aus bildungsnahem Milieu fällt es den Schulen in der Regel besonders leicht, überdurchschnittliche Leistungen zu erzielen. Kognitive oder emotionale Bedürftigkeit wird hingegen ebenso als Störung des Schulbetriebs wahrgenommen wie ein Bedarf zur Förderung von Unterrichts- oder Herkunftssprache. Die Kundenorientierung der Schule findet somit im Rahmen einer Differenzierung der SchülerInnen als KundInnen statt, in der diese danach unterschieden werden, welches Potential sie für eine Maximierung des schulischen Outputs haben. Diese Form der – sozial und ethnisch sensitiven – Aufnahmeselektion führt zu einem Bildungsmarkt, in dem angesehene und stark nachgefragte Schulen sich SchülerInnen aus privilegierten Sozialschichten aussuchen können, während die Verantwortung für die Bildung benachteiligter Gruppen den wenig nachgefragten, unterfinanzierten und personell schlechter ausgestatteten Schulen zukommt. Durch einen Prozess gegenseitiger Selektion wird somit die soziale Segregation nochmals verschärft. Eine Vernachlässigung von Aspekten

sozialer Gerechtigkeit zugunsten von Wettbewerbsorientierung findet dabei nicht notwendigerweise unter Zustimmung der LehrerInnen und SchulleiterInnen statt. Durch die Einführung von Marktmechanismen wird es für sie jedoch zunehmend schwierig, antidiskriminierend zu handeln und dem Wettbewerbsdruck auf die Einzelschule standzuhalten (vgl. Gewirtz 2002, 128f). Die beabsichtigte Kundenorientierung im ‚neuen‘ Steuerungsparadigma wird vor diesem Hintergrund zur Mittel- und Oberschichtsorientierung.

### **Leistungserbringung als staatliche oder private Aufgabe**

Neben der Finanzierung kann auch die Leistungserbringung in staatlich und nicht-staatlich unterschieden werden. Die Grundfrage ist hier die nach der Trägerschaft der Schulen und danach, ob Schulen in staatlicher und nicht-staatlicher Trägerschaft konkurrieren. Ludger Wößmann (2005) hat in einer Sekundäranalyse der TIMSS-Daten international vergleichend untersucht, welcher Zusammenhang zwischen dem Anteil nicht-staatlicher Schulen und der Schülerleistung besteht. Er kommt zu dem Ergebnis, dass ein um 25% höherer Anteil nicht-staatlicher Schulen statistisch mit einer um 2,5-3% höheren Schulleistung einhergeht und unterstellt einen kausalen Zusammenhang, nach dem eine Erhöhung des Anteils nicht-staatlicher Schulen eine Erhöhung der Schülerleistungen zur Folge habe. Als Ursache vermutet er eine Effizienz steigende Wirkung des Wettbewerbsdrucks zwischen den Schulen, der sich insbesondere auf sozial benachteiligte Gruppen positiv auswirke. Im Widerspruch hierzu steht eine Längsschnittuntersuchung, die Böhlmark & Lindahl (2007) in Schweden durchführten um die Effekte einer Schulreform von 1992 zu untersuchen, die zu einem Anstieg des Anteils privater Schulen um 10% bei gleichzeitiger Einführung von Schulwahlfreiheit führte. Sie stellen zwar ebenfalls eine durchschnittliche Leistungssteigerung aller SchülerInnen fest (1%), allerdings kann dieser Effekt im untersuchten Fall die erhöhten Kosten im Umfang von rund 2% der Gesamtausgaben nicht aufwiegen. In Bezug auf sozial schwache Schichten stellen die Autoren zunehmende Benachteiligung durch wachsende Segregation fest. Dieser Effekt konnte auch in England festgestellt werden (vgl. Gewirtz et al. 1995).

### **Planung als staatliche Aufgabe**

Während Finanzierung und Leistungserbringung weitgehend auf nicht-staatliche Organisationen Akteure übertragbar sind, ist Bildungsplanung immer zu einem bedeutenden Teil staatlich organisiert statt – und zwar im Rahmen regionaler, nationaler und transnationaler Bildungspolitik. Während grundlegende Entscheidungen über die Struktur des Schulsystems, die Schulpflicht, das Cur-

riculum u.v.m. auf staatlicher Ebene getroffen werden müssen, können jedoch bildungsplanerische Teilaufgaben an nicht-staatliche Akteure übergeben werden. So findet z.B. die sog. Selbstevaluation von Schulen in einer Reihe deutscher Bundesländer zu erheblichem Teil durch die Bertelsmann-Stiftung statt, die dies auf der Grundlage eines selbst erstellten Qualitätsrahmens durchführt und dafür erhebliche Gebühren verlangt. In Polen, England und zahlreichen westafrikanischen Ländern werden Abschlussprüfungen von nicht-staatlichen Organisationen konzipiert, die teilweise gemeinnützig, teilweise gewinnorientiert operieren und in unterschiedlichem Maße an staatliche Vorgaben gebunden sind. Die Wirkung der Übertragung bildungsplanerischer Aufgaben an nicht-staatliche Akteure hängt von der Art der Aufgabe ebenso ab wie dem jeweiligen Zusammenwirken mit Maßnahmen der Leistungsmessung, der Kontrolle und der De- oder Re-Zentralisierung.

### **3.1.5 Interaktionen und Überlagerungen von Steuerungsmechanismen**

Gewirtz (2002, 15) weist auf die Problematik hin, dass einzelne Instrumente ‚neuer‘ Steuerung nicht ohne Probleme isoliert auf ihre Wirkung untersucht werden können. Schließlich sei die Grundidee ‚neuer‘ Steuerung das Zusammenwirken von Leistungsdruck durch Wettbewerb einerseits und staatlich gesteuerte, aber nicht notwendigerweise staatlich durchgeführte Leistungsmessungen und Evaluationen unter den Bedingungen erweiterter Handlungsautonomie andererseits. Von Bedeutung ist deshalb das jeweilige Zusammenwirken einzelner Steuerungsinstrumente. Dabei gilt es auch zu untersuchen, inwiefern sich Nebeneffekte durch Überlagerung hierarchischer und ‚neuer‘ Steuerung ergeben. Kussau & Brüsemeister (2007) sehen die Governance-Forschung (vgl. Kap. 3.2) gefordert, solche Interferenzen zu untersuchen. Es stellt sich hier z.B. die Frage, ob eine Schulevaluation, die als Instrument der Leistungsüberprüfung gedacht ist, zur Quasi-Vorschrift umfunktioniert wird, indem der zugrunde gelegte Qualitätsrahmen bestimmte Verfahren und Vorgehensweisen innerhalb der Schule einfordert, wie es das Beispiel Baden-Württembergs nahelegt (vgl. Lambrecht et al. 2008). Recum (2006, 76) weist in diesem Zusammenhang auf den hybriden Charakter von quasi-marktlichen Steuerungssystemen hin, Gewirtz spricht vom ‚Steuerungsmalgam‘, das daraus hervorgeht, dass man sich in eklektizistischer Weise verschiedener Steuerungsparadigmen bedient.

[...] in struggling to cope with and make sense of the new policy environment in which they find themselves, individual teachers and headteachers combine,

in complicated and diverse ways, languages, practices, values and ways of thinking drawn from both welfarist and post-welfarist discursive repertoires. (Gewirtz 2002, 120)

Schimank (2007) hat für das Hochschulwesen eine Unterscheidungsform auf der Grundlage von fünf Dimensionen entworfen, mit der die Art von Steuerungsregimen differenziert beschreibbar wird. Das NPM-Ideal zeichnet sich demnach durch externe Steuerung, Konkurrenzdruck und hierarchische Selbststeuerung bei geringer staatlicher Regulierung und geringer Selbstorganisation aus. Jedes Steuerungsregime kann nach diesen Dimensionen eingeordnet werden, wobei die Vermischung von ‚neuen‘ und hierarchischen Steuerungsformen deutlich wird. Die folgende Grafik zeigt beispielhaft die Entwicklung der Steuerung im Hochschulbereich von fünf Ländern im Vergleich. Die Befunde sind zwar nicht auf das allgemein bildende Schulwesen übertragbar, für die vorliegende Untersuchung ist an Schimanks Matrix aber von Bedeutung, dass sie die Vielfalt von Steuerungssystemen beschreibbar macht. Die Polarisierung von ‚neuer‘ und hierarchischer Steuerung weicht damit einer differenzierteren Betrachtung nach verschiedenen Dimensionen.

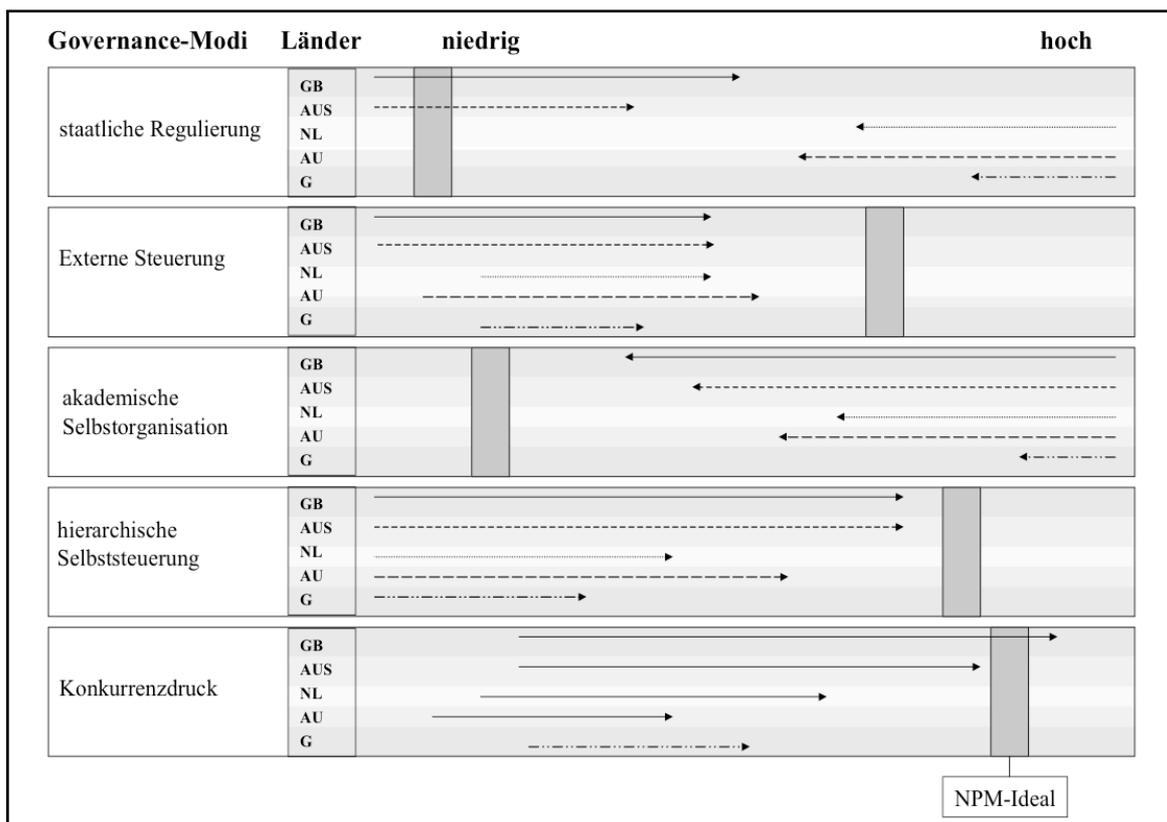


Abbildung 5: Entwicklung der Hochschul-Governance in Richtung NPM im Ländervergleich (Schimank 2007, 240)

Neben den von Schimank verwendeten Merkmalen kann auch die o.g. Trennung von Gewährleistung und Erbringung der Leistungen als kennzeichnend

für ‚neue‘ Steuerung gelten. Während die Bildungspolitik über strategische Ziele, also das „Was“ der Leistungserbringung entscheidet, ist die Einzelschule für die Ausführung, also das „Wie“ zuständig. Dabei können strategische Ziele nicht direkt in Handlungsvorgaben übertragen werden.

Politik und Management bilden zwei Welten mit unterschiedlichen Denkmustern, Begrifflichkeiten und Sanktions- bzw. Honorierungsmechanismen. Daraus entstehen Rationalitäten des Denkens und Handelns, die für Politik und Management abweichen. Was politisch rational ist, kann auf das Management irrational wirken. Wo das Management Sachentscheidungen fällt, ist die Politik auf Mehrheiten angewiesen, um ihre Anliegen durchsetzen zu können. (Schedler & Proeller 2007, 64f)

Nach Schedler & Proeller ist es deshalb notwendig, zwischen beiden Ebenen zu übersetzen. Einerseits seien politische Vorgaben in führungsrelevante Ziele zu zerlegen (Zielkonkretisierung). Andererseits seien die Ergebnisse der Handlungen für die Politik transparent und verständlich zu machen (Wirkungsdarstellung). Von einer Optimierung dieser Übersetzungsleistungen verspricht man sich die Möglichkeit eines reibungslosen Steuerungsablaufs. Kussau & Brüsemeister (2007) weisen jedoch darauf hin, dass ‚neue‘ Steuerung den gleichen Kontrollproblemen unterliegt wie jede andere Steuerungsform. Im Rahmen hierarchischer Steuerung werden im Schulsystem Vorgaben vom Ministerium über Schulämter zur Schule geleitet und sind dabei Vermittlungsprozessen unterworfen, die zu Missverständnissen, Uminterpretationen oder selektiver Umsetzung führen. Ähnliches kann sich auch im Zuge ‚neuer Steuerungsinstrumente‘ wie z.B. Leistungsvereinbarungen ereignen – insbesondere wenn eine erschöpfende Kontrolle der Leistung bzw. Wirkung nicht möglich ist.

Aufgrund programmatischer Unschärfen, Informationsverlusten, Umdeutungen und Nacherfindungsprozessen, mangelnder Kontrolle bzw. zu hohen Kontrollkosten ist vielmehr systematisch mit Abweichungen und sogar Gegenläufigkeiten zu rechnen. (Kussau & Brüsemeister 2007, 21)

Fraglich ist also, ob die Steuerungslücke in komplexen öffentlichen Systemen mit den ‚neuen‘ Steuerungsinstrumenten tatsächlich überbrückt werden kann. Im Schulsystem ist es dabei insbesondere entscheidend, wie gut die Kommunikation zwischen dem Bildungsministerium und den Schulleitungen gelingt und ob die dazu notwendige Übersetzungsleistung in ihrer Bedeutung erkannt werden (vgl. Altrichter 2005, 50). Doch auch bei gelingender Kommunikation dieser unterschiedlichen Ebenen ist keine rationale, technologische Steuerung der Schule möglich, wie sie sich wohl einige Vertreter ‚neuer‘ Steuerung wünschen. Eine solche Erwartung verweist auf einen verkürzten Organisationsbe-

griff, der die Komplexität gesellschaftlicher Teilsysteme unterschätzt (vgl. Höhne & Schreck 2009, 234). Insbesondere im Bildungssystem führt der umfassende gesellschaftliche Auftrag der Schule und daraus resultierende Operationalisierungsprobleme dazu, dass die Steuerungslücke, die mit Hilfe ‚neuer‘ Steuerung geschlossen werden soll, hier in veränderter Form bestehen bleibt. Problematisch ist auch die Tatsache, dass mit dem ‚neuen‘ Steuerungsmodell eine Verbesserung von Lernleistungen ausschließlich durch eine Veränderung des Steuerungssystems herbeigeführt werden soll. Unter welchen Bedingungen von einem solchen Zusammenhang ausgegangen werden kann, gilt es jedoch noch zu klären. Keinesfalls kann vorausgesetzt werden, dass Veränderungen im Schulmanagement prinzipiell auf Schülerleistungen durchschlagen (vgl. Wissinger 2007, 117). Vielmehr gilt es zu hinterfragen, unter welchen Bedingungen von ebenenübergreifenden Effekten einer Steuerungsreform ausgegangen werden kann.

Bislang ist die durchaus paradoxe Situation, Unterricht verändern zu wollen, ohne in die Unterrichtsprozesse einzugreifen, nicht diskutiert. (Böttcher 2007, 199)

‚Neue‘ Steuerung wird sich deshalb daran messen lassen müssen, ob es ihr gelingt, verschiedene Ebenen im Schulsystem miteinander zu verknüpfen und zusammenfassend zu regulieren, um dem im Rahmen des Neo-Institutionalismus theoretisch bearbeiteten Problem der „losen Kopplung“ (Weick 1976) mit praktischen Lösungen zu begegnen (vgl. Kussau & Brüsemeister 2007, 146).

### **3.1.6 Das terminologische Problem mit der ‚neuen‘ Steuerung**

Neben den dargestellten Problemen in theoretischer Konzeption einerseits und empirisch erfassbarer Wirkungsweise andererseits stellt sich die Frage, ob ‚neue‘ Steuerung mit Recht als ‚neu‘ bezeichnet werden kann. Eingangs wurde bereits erwähnt, dass sich hinter dem Konzept im Wesentlichen das Reformmodell NPM verbirgt, das bereits in den 1980er Jahren entwickelt und in zahlreichen Ländern implementiert wurde. Demnach ist das Konzept bereits über zwanzig Jahre alt. Herrmann (2009) weist darüber hinaus darauf hin, dass zahlreiche als ‚neu‘ bezeichnete Steuerungselemente schon bei der preußischen Bildungsverwaltung existierten. So habe ein detaillierter Durchgriff auf die regionalen Handlungsebenen durch die zentrale Bildungsverwaltung (im Sinne ‚alter‘, hierarchischer Steuerung) nie stattgefunden, vielmehr seien regionale Varianzen weitgehend zugelassen worden und eine Normierung des Bildungssystems sei zwar aus Gründen der Legitimation weitgehend propagiert, tatsächlich aber nie umfassend durchgesetzt worden. Die Einzelschule habe daher

umfassendere Handlungsspielräume besessen als retrospektiv angenommen werde und selbst Merkmale von Quasi-Märkten seien schon im frühen 19. Jh. feststellbar gewesen.

Die Unmöglichkeit der friktionslosen Umsetzung zentralstaatlicher Vorgaben zwang Zentralbehörden wie auch nachgeordnete Administrationsinstanzen zur Dialogfähigkeit und Verhandlungsbereitschaft. Verordnungen in dezidiert systematisierender Absicht nahmen gleichwohl in vielfältiger Weise Rücksicht auf die je besonderen Voraussetzungen vor Ort. [...] Die Möglichkeiten für umfassende bildungspolitische Vorgaben und auf deren schnelle Umsetzung angelegte administrative Steuerungsimpulse blieben eingeschränkt, weil auf kommunaler und regionaler nicht anders als auf staatlicher Ebene die jeweiligen Handlungsspielräume rechtlich, politisch, sozial und nicht zuletzt finanziell limitiert waren. [...] Aus bildungshistorischer Perspektive hat die vielleicht etwas voreilig als Auslaufmodell gehandelte bürokratisch-zentralistische Staatssteuerung im Rahmen ihrer in der gegenwärtigen Debatte häufig ausgeblendeten, aber die Modernität des aufgebauten Bildungssystems ausmachenden Universalisierungs- und Standardisierungserfolge Freiräume in beachtenswertem Umfang belassen, wenn nicht überhaupt erst geschaffen. (Herrmann 2009, 69)

Herrmann geht davon aus, dass eine verzerrte Darstellung ‚alter‘ Steuerung häufig dazu dient, die Dringlichkeit ‚neuer‘ Steuerungsmechanismen zu betonen, für deren positive Wirkung auf Bildungssysteme es jedoch keinesfalls ausreichend empirische Evidenz gebe. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll dennoch von dem Begriff der ‚neuen‘ Steuerung Gebrauch gemacht werden, der sich nicht nur bei Befürwortern dieses Reformkonzeptes durchgesetzt hat (vgl. Altrichter & Maag Merki 2010a). Die Verwendung des Begriffs in Anführungszeichen verweisen darauf, dass es sich dabei um einen bildungshistorisch unwahren Begriff handelt, der von den Vertretern dieses Steuerungsmodells geprägt wurde.

### **3.1.7 Chancengleichheit im Kontext ‚neuer‘ Steuerung**

Insgesamt wurden eine Reihe konzeptioneller Unstimmigkeiten ‚neuer‘ Steuerung deutlich. So liegt eine Rationalitätsunterstellung vor, wenn Bildungsakteure auf Nutzenmaximierer reduziert werden, für die der eigenen Vorteil das ausschließliche Handlungsmotiv darstellt. Der vielschichtigen Motivlage der Akteure wird das Konzept dabei nicht gerecht. Auch die Annahme, Qualität sei umfassend messbar, stellt einen Grundpfeiler ‚neuer‘ Steuerung dar, entpuppt sich im Kontext des Bildungssystems aber als unterkomplex. – denn eine Operationalisierung von Schulqualität ist nicht erschöpfend möglich. Wird dieses Defizit nicht berücksichtigt, kann es zu einer systematischen Vernachlässigung nicht messbarer Leistungen führen. Aus diesem Grund wird schulische Leis-

tung in der Regel nicht nur output-, sondern mit Hilfe von Inspektionen auch prozessorientiert gemessen. Dabei wird der ursprünglich beabsichtigte Output-Mechanismus ausgehebelt und Sanktionen und Honorierungen sind nicht mehr nur von dem erbrachten Produkt, sondern auch von der Art der Leistungserbringung abhängig. Gerade die soll entsprechend dem Konzept ‚neuer‘ Steuerung jedoch der Handlungsebene überlassen werden. Grenzen der Übertragbarkeit ‚neuer‘ Steuerungsmechanismen auf Schulsysteme werden darüber hinaus am Sanktionierungsdilemma deutlich. Weder Honorierungen noch Sanktionen stellen eine geeignete Reaktion auf mangelnde Leistungserbringung seitens der Schule dar, solange Schulämtern und Schulen keine Exit-Option aus der gegenseitigen Abhängigkeit bleibt.

Auch auf empirischer Grundlage wurden eine Reihe von Fallstricken ‚neuer‘ Steuerung deutlich. So gilt es, die Akteure der Makro-Ebene davon zu überzeugen, im Rahmen der Einführung ‚neuer‘ Steuerungsinstrumente, von alten Steuerungspraktiken (insbesondere der Intervention auf Prozessebene durch Handlungsvorgaben) Abstand zu nehmen. Andernfalls besteht die Gefahr einer „Verdoppelung von Bürokratie, wenn die Spitze nicht abgibt, das Modul aber zu – wenn auch womöglich folgenlosem – eigenen Handeln gezwungen wird“ (Böttcher 2007, 202). Schedlers eingangs erwähnte Annahme, das NPM-Modell sei gegenüber der Politik neutral, ist vor diesem Hintergrund zurückzuweisen. Vielmehr handelt es sich um einen umfassenden Eingriff in das Verhältnis staatlicher, teilstaatlicher und nicht-staatlicher Organisationen, der dazu führt, dass staatliche Steuerungshandlungen auf eine begrenzte Zahl an Handlungsfeldern reduziert werden. Schließlich wird ein Steuerungsmechanismus eingeführt, der misslingen muss, sobald die Politik über die ihr zugeschriebene Rolle hinaus aktiv wird und in die Prozesse zur Leistungserbringung eingreift. Dies ist im Bezug auf das Bildungssystem auf Grund einer traditionell starken staatlichen Prozesssteuerung besonders problematisch. Vor dem Hintergrund der genannten Operationalisierungslücke und daraus zu erwartenden Steuerungsdefiziten erscheint es auch fraglich, ob ein Rückzug der Bildungsministerien aus den Bildungsprozessen möglich ist, sofern das jeweilige Bildungswesen per Gesetz dem Staat unterstellt ist.

Die entstehende Wettbewerbsdynamik zwischen den einzelnen Organisationen gilt es in einer Weise zu kanalisieren, die eine Benachteiligung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen ausschließt. Beispiele wie Schweden, Neuseeland und England weisen darauf hin, dass dies in zahlreichen Fällen nicht gelang, sondern verheerende Nebenwirkungen für sozial schwache Schichten drohen (vgl. Hatcher 1996a; Rassool & Morley 2000; Munín 2001; Gewirtz 2002;

Lohmann & Rilling 2002; Steiner-Khamsi 2002). Der Bildungsmarkt stellt sich als Wettbewerbsarena dar, in der nicht nur Schulen, sondern auch SchülerInnen in Konkurrenz um begrenzte Ressourcen treten. Dabei lassen sich gesellschaftliche Privilegien nutzen, um wiederum Wettbewerbsvorteile zu erhalten.<sup>9</sup> Insgesamt liegen zahlreiche Befunde zu den Nebenwirkungen ‚neuer‘ Steuerungsmechanismen und insbesondere der Einführung von Quasi-Märkten auf Chancengleichheit im Bildungssystem vor. Bereits Ende der 1990er Jahre fasst Weiß zusammen:

Die durch empirische Analysen gewonnenen Einsichten in die Funktionsweise und Wirkungen solcher (Quasi-)Märkte legen die These nahe, dass sie zu einer Vergrößerung bestehender Chancenungleichheiten und Leistungsdisparitäten sowie infrastrukturellen Mehrkosten tendieren. (Weiß 1998, 16)

Prinzipiell besteht dabei das Problem, dass das Konzept der Chancengleichheit im ‚neuen Steuerungsmodell‘ nicht vorgesehen ist und eine Erhöhung der Effizienz eines Bildungssystems an der Höhe durchschnittlicher Leistungswerte, nicht aber an Kriterien wie der Breite der Leistungsstreuung oder dem Allokationsmodus von Bildungszertifikaten gemessen werden. Chancengleichheit stellt somit einen blinden Fleck im ‚neuen‘ Steuerungsmodell dar. Die Annahme liegt deshalb nahe, dass auch für die ‚neue‘ Steuerung gilt, was Angus in Bezug auf die School-Effectiveness- und School-Improvement-Forschung formulierte:

Family background, social class, any notion of context, are typically regarded as ‚noise‘ – as ‚outside‘ background factors which must be controlled for and then stripped away so that the researcher can concentrate on the important domain of school factors. The school, the process of schooling, the culture of pupils, the nature of community, the society, the economy, are not seen in relation to each other. It is particular school practices and their direct connection with particular outcomes which is important. All else is ‚simply‘ context and needs to be statistically controlled. (Angus 1993, 341)

Mit Frank-Olaf Radtke ist davon auszugehen, dass es sich bei dieser inhaltlichen Schwäche des ‚neuen‘ Steuerungsmodells nicht um einen Zufall, sondern um ein zentrales Merkmal des Konzepts handelt. Denn um eine Verknüpfung von marktorientierter Steuerung und Chancengleichheit zu ermöglichen, müsste das effizienzorientierte Steuerungsparadigma mit der politischen Entscheidung gekoppelt werden, eine konsequente Förderung von Chancengleichheit zu bewerkstelligen. ‚Neue‘ Steuerung kann hingegen als Modell verstan-

---

9. Für England vgl. Kap. 4.4.

den werden, bei dem politische Zielsetzungen einer Effizienzorientierung Platz machen.

„Wettbewerb“ und „Chancengleichheit“ in einer Autonomisierungsstrategie zu verbinden [...] würde also zumindest voraussetzen, daß systematisch über Sicherungsvorkehrungen nachgedacht würde, die notwendig wären, um offensichtlich Ungleichheit verursachende Folgen von ungesteuerten bzw. marktförmig gesteuerten Systemen zu vermeiden. Ohne gesellschafts- und bildungspolitische Zielsetzungen [...] ist nicht auszukommen. Das aber scheint genau die politische Attraktivität des Autonomiekonzeptes auszumachen, daß gesellschaftspolitische Wertentscheidungen delegiert und Inhalts- und Zugangsfragen in Organisations- und Kommunikationsmodellen aufgelöst werden können. (Radtke 2000, 27f)

Vor dem Hintergrund dieser Annahme scheint es unwahrscheinlich, dass eine konsequente Förderung von Chancengleichheit im Rahmen „neuer“ Steuerung stattfindet. Dies würde es schließlich notwendig machen, sämtliche Strukturen und Praktiken auf allen Ebenen des Bildungssystems fortwährend daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie diesem Ziel förderlich sind (vgl. Gomolla 2005b, 54).

Dennoch gibt es mit dem Wettbewerbsgedanken ein gemeinsames Element des „neuen“ Steuerungskonzepts und des Chancengleichheitsbegriffs. Für „neue“ Steuerung stellt der Wettbewerb von Dienstleistern eine zentrale Säule des Regelungsmechanismus dar. Dabei gilt es auf politischer Ebene die Rahmenbedingungen für einen Markt zu schaffen, auf dem sich der jeweils effizienteste Anbieter einer Leistung durchsetzt. Der meritokratische Chancengleichheitsbegriff hat hierzu insofern eine Nähe, als dass er zwar zunächst davon ausgeht, dass gleiche Ausgangschancen hergestellt werden müssen. Diese können und sollen jedoch individuell unterschiedlich genutzt werden, so dass schließlich im Ergebnis eine Ungleichheit entsteht, die die Grundlage der modernen, arbeitsteiligen Gesellschaft bildet. Beide Ansätze verbindet somit der Glaube an einen Wettbewerb als Funktionserfordernis, der im Falle der Chancengleichheit die funktionierende Gesellschaft, im Falle „neuer“ Steuerung die Effizienz von Bildungssystemen ermöglichen soll. So gesehen könnte man die Meritokratie als wettbewerbsorientierte Gerechtigkeitsphilosophie verstehen und „neue“ Steuerung als dessen steuerungspraktische Wendung. Doch diese Gemeinsamkeit ändert nichts an der Tatsache, dass effizienzorientierte Steuerungsmechanismen nicht offen zu sein scheinen für die Ursachen sozialer Ungleichheit, die im Rahmen des meritokratischen Chancengleichheitsideals relevant werden. Dass „neue“ Steuerungsinstrumente prinzipiell zu einer Verstärkung von Bildungsbenachteiligung führen, ist dennoch keine

zwingende Folge und ob sie trotz aller theoretischen Bedenken ein Potential besitzen, das zur Förderung von Chancengleichheit genutzt werden kann, gilt es empirisch zu klären. In der vorliegenden Arbeit wird der Fokus deshalb auf Bildungsreformen gelegt, die im Kontext ‚neuer‘ Steuerung explizit eine Förderung von Chancengleichheit beabsichtigen. Zur Untersuchung dieser bildungspolitischen Maßnahmen ist die Forschungsperspektive der Educational Governance hilfreich, die im folgenden Abschnitt behandelt werden soll.

### **3.2 Educational Governance als Forschungsperspektive**

Die Governance-Forschung ist eine junge Disziplin innerhalb der deutschsprachigen Policy-Forschung, die eine neue Sichtweise auf Steuerung in komplexen Systemen entwirft. Der Begriff ‚Governance‘ wurde bereits seit dem 13. Jh. verwendet und bezeichnete die Art und Weise des Regierens. Es handelte sich damals um einen weiten Governance-Begriff, der den strukturellen Aspekt (polity), den Prozessaspekt (politics) und den Inhaltsaspekt (policy) des Regierens umfasste. (Zu den folgenden Ausführungen vgl. Benz 2004.) Die Art und Weise, wie kollektive Probleme geregelt werden, kann demnach als Governance im weitesten Sinne bezeichnet werden. In der aktuellen, spezifisch deutschen Diskussion wird jedoch ein enger Governance-Begriff bevorzugt, der auf eine bestimmte wissenschaftliche Perspektive auf Steuerungshandlungen verweist. Diese Forschungsrichtung grenzt sich von ‚traditioneller‘ Steuerungstheorie ab, die – im Unterschied zur Governance-Perspektive – als *Government-Perspektive* bezeichnet wird. Letztere nimmt überwiegend die oberste Hierarchieebene eines Systems in den Blick, in der Regel also die zuständigen Ministerien. Hierarchie wird dabei als entscheidendes Merkmal staatlicher Steuerung gesehen und soll eine straffe, vertikale Führung ermöglichen. Die Governance-Perspektive hingegen schließt an Erkenntnisse des Neo-Institutionalismus (vgl. Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983) an und formuliert Zweifel am Nutzen einer Betrachtung von Steuerung als Top-Down-Prozess. ‚Der Staat‘ wird in dieser Perspektive zu einer Vielzahl staatlicher Akteure, die in Interaktion mit nichtstaatlichen Akteuren innerhalb der jeweiligen Konstellationen und bedingt durch die jeweiligen Verfügungsrechte auf das System einwirken. Dabei gilt es die komplexen gegenseitigen Abhängigkeiten und Einflussmöglichkeiten zu berücksichtigen.

Während die traditionelle Steuerungstheorie einen oder wenige privilegierte Steuerungsakteure in den Blick nahm und das Schicksal ihrer Steuerungspläne

untersuchte, rückt die Governance-Perspektive von vornherein „Akteurskonstellationen“ in den Fokus der Beschreibung und Analyse und bezieht damit systematisch andere, auch peripher oder weniger machtvoll scheinende Mitspieler mit ein. (Altrichter et al. 2007, 10)

Da der Begriff der Steuerung einen Ort der Steuerung, ein Machtzentrum impliziert, wird im Rahmen der Governance-Forschung stattdessen häufig von ‚Handlungskoordination‘ oder ‚Management von Interaktionsstrukturen‘ gesprochen. Benz (2004) stellt mit der folgenden Tabelle Government- und Governance-Perspektive gegenüber. Dabei werden die drei Dimensionen ‚polity‘, ‚politics‘ und ‚policy‘ unterschieden.

	<b>Government</b> Staat vs. Markt / Gesellschaft	<b>Governance</b> Staat, Markt und Netzwerke als komplementäre Steuerungsformen
<b>polity</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokussierung auf Staat</li> <li>• Mehrheitsdemokratie und Hierarchie als wichtigste Institutionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionelle Struktur, die Elemente von Hierarchie, Verhandlungssystemen und Wettbewerbsmechanismen verbindet</li> <li>• Netzwerke</li> </ul>
<b>politics</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb zwischen Parteien um Machterwerb und zwischen Interessengruppen um Einfluss</li> <li>• Konfliktregelung durch Entscheidung der zuständigen staatlichen Organe und Durchsetzung staatlicher Entscheidungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konflikte zwischen regierenden/leitenden und regierten/betroffenen Akteuren</li> <li>• Steuerung und Koordination im Kontext institutioneller Regelsysteme</li> <li>• Verhandlungen staatlicher und/oder gesellschaftlicher Akteure</li> <li>• Anpassung institutioneller Regelsysteme</li> </ul>
<b>policy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzgebung (Ge- und Verbote)</li> <li>• Verteilung öffentlicher Leistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verständigung (in Netzwerken und Gemeinschaften), Kompromisse, Tauschgeschäfte</li> <li>• Koproduktion kollektiver Güter</li> <li>• Netzwerkmanagement</li> <li>• Institutionenpolitik (Management des institutionellen Wandels)</li> </ul>

Tabelle 1: Government und Governance als Perspektiven der Politikwissenschaft (Benz 2004, 21)

Die Government-Perspektive hebt in dem Gefüge von Staat, Markt und Gesellschaft den Staat als Subjekt der Steuerung hervor. Konflikte werden von den zuständigen staatlichen Organen durch Gesetzgebung oder durch die Verteilung öffentlicher Ressourcen und Leistung gelöst. Die Governance-Perspektive

hingegen sieht Staat, Markt, soziale Netzwerke und Gemeinschaften „als institutionelle Regelungsmechanismen, die in variablen Kombinationen genutzt werden“ (Benz 2004, 20). Konfliktlösungen werden durch Aushandlungsprozesse innerhalb der Akteurskonstellation ermöglicht. Dabei spielen regierende und regierte, staatliche und gesellschaftliche Akteure in gleicher Weise eine zentrale Rolle. Nicht Steuerung durch alle Ebenen hindurch und mit maximaler Durchschlagskraft auf die Handlungsebene ist demnach die primäre staatliche Aufgabe, sondern Handlungskoordination im komplexen Mehrebenensystem. Dabei gilt es, Handlungsorientierungen und Handlungsmöglichkeiten von möglichst vielen Akteuren umfassend zu berücksichtigen. Nicht Druck auf die Akteure, sondern Verhandlungen mit ihnen und Anpassung auf den jeweiligen Kontext gelten dabei als Weg zum Erfolg. Die Governance-Perspektive bringt damit einen hohen Handlungsanspruch an die Organisationsspitze mit sich.

Der Wechsel von Government- zu Governance-Perspektive kann an einem Beispiel deutlich gemacht werden. Die Einführung von Bildungsstandards im Schulsystem kann mit der Government-Perspektive als staatliches Steuerungsinstrument verstanden werden, mit dem der Staat, in diesem Fall vertreten durch ein Kultusministerium, eine Veränderung der Rahmenbedingungen bewirkt, die zu bestimmten Wirkungen führen sollen. Die Weisungsbefugnis des Ministeriums ermöglicht ihm eine solche Steuerungshandlung und die LehrerInnen sind verpflichtet, ihre Handlungen entsprechend zu ändern. Praktisch können die LehrerInnen aber die Vorgaben auch uminterpretieren, absichtlich oder unabsichtlich missverstehen oder schlicht ignorieren. Wie wäre eine solche Beobachtung aber erklärbar, angesichts der straffen Hierarchie zwischen Kultusministerium und Lehrkräften? Nach der Governance-Perspektive ist deshalb nicht die Hierarchie entscheidend, sondern die Art und das Ausmaß der gegenseitigen Abhängigkeiten und Einflussmöglichkeiten. Das Ministerium kann zwar Weisungen geben, es kann im Zweifelsfall aber nicht selbst unterrichten und ist somit ebenso abhängig von den Lehrkräften wie umgekehrt. In gleicher Weise, wie die Vorgaben des Ministeriums die Handlungsumgebung der Lehrkräfte bestimmen, entsteht durch deren pädagogische Praxis die Handlungsumgebung des Ministeriums. Auf das System Schule haben beide Seiten entscheidenden – wenn auch sehr unterschiedlichen – Einfluss, von einer staatlichen Steuerung im Sinne einer Top-Down-Regulierung kann also nicht die Rede sein. Mit der Governance-Perspektive erhofft man sich deshalb „Formen der Politik, des kollektiven Handelns und der modernen Gesellschaft besser [zu] verstehen als etwa mit dem Konzept des Staates oder des Regierungssystems“ (Benz 2004, 20). Altrichter formuliert drei zentrale

Vorteile, die die Governance-Perspektive im Vergleich zur Government-Perspektive für die Untersuchung politischer Systeme bietet.

Durch den veränderten analytischen Zugriff kommen (i) mehr Aspekte des Steuerungsgeschehens in den Blick, werden (ii) aktuelle Entwicklungen der Systemsteuerung (z.B. Netzwerke, Delegation von Verantwortung) der Analyse besser zugänglich und wird es (iii) leichter, Beiträge unterschiedlicher Disziplinen (Erziehungswissenschaft, Soziologie, Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Informatik, Migrationsforschung, Raumplanung, Stadt- und Regionalsoziologie, lokale Politikfeldforschung) in Beziehung zu setzen. (Altrichter 2006, 11)

Dabei bedient sich die Governance-Forschung dreier Schlüsselbegriffe, die in den folgenden Abschnitten erläutert werden sollen: Verfügungsrecht, Akteurskonstellation und Mehrebenensystem.

### **3.2.1 Verfügungsrechte statt Hierarchien**

Ein Verfügungsrecht bezeichnet die Beteiligungs- und Einflusschance, die ein Akteur oder eine Akteursgruppe auf eine Akteurskonstellation hat. Zur Erläuterung soll beispielhaft nochmals auf das Verhältnis zwischen Kultusministerien und Lehrkräften zurückgegriffen werden, das von einer strengen Hierarchie geprägt ist. Die Ministerien sind legitimiert, Normen festzulegen, die als Handlungsanweisungen zu den LehrerInnen gelangen. Die Mittel der Kommunikation sind dabei jedoch eng begrenzt und beschränken sich überwiegend auf Verordnungen und Handlungsanweisungen. Die Lehrenden sind verpflichtet, ihre pädagogische Praxis entsprechend auszurichten. Sie haben kein Recht, auf die vorgegebenen Normen Einfluss zu nehmen, sondern sind auf eine ausführende Funktion beschränkt. Die Handlungsressourcen liegen aber ausschließlich bei ihnen, sie allein sind in der Schule direkt erzieherisch tätig und haben als Akteursgruppe das Handlungsmonopol inne. Sie sind als Akteursgruppe nicht ersetzbar und zudem in nur begrenztem Maße kontrollierbar – was ihnen umfangreiche Verfügungsrechte sichert. Weder die Akteure der Handlungs-, noch jene der politischen Ebene verfügen also über die Möglichkeit, autonom zu handeln. Kussau & Brüsemeister sprechen in diesem Zusammenhang von einer „funktionalen Gleichrangigkeit“, die von massiven Kontrollproblemen in komplexen Systemen verursacht ist. Im Falle der Bildungssysteme beruhen diese Kontrollprobleme darauf,

dass der Auftraggeber (a) nicht selbst Schule geben kann; dass er (b) eine Vielzahl von Lehrkräften bei ihrer Leistungsausübung beobachten muss und damit ein quantitatives Problem der Überwachung hat; und dass er (c) bei der Beurteilung von Leistungen der Lehrkräfte qualitativ an Grenzen stößt. Ferner verfügt

der Auftraggeber (d) über andere Informationen als die Auftragnehmer. Über die Bedingungen, wie die Schulleistungen erzeugt werden, ist der Auftraggeber notorisch unterversorgt. Auftragnehmer besitzen deshalb in der Konsequenz des Modells die Ressourcen, sich zu verselbstständigen. (Kussau & Brüsemeister 2007, 35f)

### **3.2.2 Die Handlungen der Akteurskonstellation**

Im o.g. Beispiel wurden nur zwei Akteursgruppen berücksichtigt und die Situation somit stark vereinfacht dargestellt. Für einen differenzierten Blick auf komplexe Systeme ist es jedoch notwendig, eine Vielzahl relevanter Akteursgruppen und ihre jeweiligen Leistungsbeiträge, Handlungslogiken und Verfügungsrechte zu berücksichtigen. In Bildungssystemen sind z.B. auch LehrerInnen, Eltern, Schulbehörden, Gewerkschaften und natürlich die SchülerInnen selbst beteiligt. Die Akteure und Akteursgruppen stellen in der Governance-Perspektive zwar in der Regel die Erhebungseinheiten dar, die Wirkungen im System sind aber nicht auf die Handlungen einzelner Akteure rückführbar, sondern werden lediglich als Folge der spezifischen Akteurskonstellation verständlich. Eine Akteurskonstellation bildet somit das Geflecht aus Leistungsbeiträgen, Handlungslogiken und Verfügungsrechten der unterschiedlichen Akteure, die wiederum selbst durch die Konstellation bedingt sind. Das Anliegen der Governance-Forschung ist es deshalb nicht, die Konstellation zu entflechten, um einzelne Wirkungen im System auf einzelne Akteure rückführbar zu machen. Vielmehr gilt es, die Akteurskonstellation insgesamt möglichst facettenreich zu erfassen und den Komplex aus Interaktionen und Interdependenzen als Ursache institutioneller Gegebenheiten zu verstehen.

Würde es nicht unserer intentionalistischen Denkweise widersprechen, so müsste man in der Sicht von Educational Governance die Handlungskapazität nicht einzelnen Akteuren zuschreiben, sondern der Akteurskonstellation als solcher. Da sie es ist, die den einzelnen Akteuren Möglichkeiten eröffnet und Grenzen setzt, ihre Handlungskapazitäten auszuspielen, sollte es heißen: Die Konstellation, nicht der Akteur handelt. (Kussau & Brüsemeister 2007, 26)

Prozesse der Systemgestaltung können vor diesem Hintergrund nur dann Erfolg versprechend untersucht werden, wenn dabei eine Mehrzahl beteiligter Akteure oder Akteursgruppen sowie deren Verhältnis zueinander umfassend berücksichtigt werden (vgl. Altrichter & Maag Merki 2010b, 23). Beispielsweise kann der Grad der Abhängigkeit der Akteure voneinander einen entscheidenden Einfluss auf die Systemprozesse haben. Er ist besonders hoch, wenn keine Exit-Option vorliegt, die Beteiligten der gegenseitigen Abhängigkeit also nicht entgehen können. Dies ist in Schulsystemen in der Regel zwi-

schen Ministerium, Schulbehörde und Einzelschule der Fall, da keine der Organisationen die bestehenden Kooperationen kündigen und sich neue Handlungspartner suchen kann. Das komplexe Interaktionsgeflecht sorgt dafür, dass sich nicht nur die intendierten, sondern auch nichtintendierte, unerwartete und unvorhergesehene, sog. transintentionale Wirkungen entfalten. Beispielsweise sind an einem Schulentwicklungsprozess zahlreiche Akteure (SchülerInnen, LehrerInnen, Eltern, VertreterInnen der Schulaufsicht) mit den unterschiedlichsten Absichten, Kenntnissen und Handlungsmöglichkeiten beteiligt, die gemeinsam einen Prozess durchlaufen, der von Konflikten, Kompromissen und Koalitionsbildungen geprägt ist und schließlich zu einem Ergebnis führt, das in dieser Form niemand beabsichtigt hatte: „Die Protagonist/innen werden letztlich von ihren eigenen Ergebnissen überrascht“ (Altrichter & Maag Merki 2010b, 26).

### **3.2.3 Das Mehrebenensystem als Handlungskontext**

Akteure und Akteursgruppen werden nach verschiedenen Ebenen differenziert, dabei wird in der Regel zwischen Makro-, Meso- und Mikro-Ebene unterschieden. Im Schulwesen bezeichnet man mit Makro-Ebene die Ebene der Parlamente und Bildungsministerien, mit Meso-Ebene die Ebene der Schulleitungen und der Schulaufsicht und mit Mikro-Ebene die Ebene der Lehrkräfte und SchülerInnen.<sup>10</sup> Eine direkte Kommunikation zwischen Makro- und Mikro-Ebene ist in Bildungssystemen in nur sehr geringem Umfang möglich. Ein Kultusministerium hat personell nicht die Möglichkeit, sich direkt mit LehrerInnen in Verbindung zu setzen um z.B. Unterrichtsmethoden zu vermitteln oder deren Umsetzung zu überprüfen. Umgekehrt sind LehrerInnen dazu verpflichtet, auf dem Dienstweg, also unter Berücksichtigung mittlerer Hierarchiestufen, zu kommunizieren. Die Meso-Ebene ist daher von besonderer Bedeutung, die Schulaufsicht und die Schulleitungen geraten als mittleres und unteres Management im Schulsystem zunehmend in den Blick. Im Rahmen managerialistischer Ansätze besteht die Gefahr, dass der Schulleitung die Funktion der Stellschraube des Systems zugemutet wird – was eine überhöhte

---

10. Die OECD (1997) hat zwischen Makro- und Meso-Ebene zusätzlich die Ebenen ‚Upper Intermediate‘ und ‚Lower Intermediate‘ eingefügt. Transnationale Organisationen sind dann auf der Makro-Ebene angesiedelt, Landesregierungen auf der ‚Upper Intermediate‘-Ebene, Schulaufsicht und Schulträger auf der ‚Lower Intermediate‘-Ebene, Schulleitungen auf der Meso-Ebene und Lehrende auf der Mikro-Ebene. Unterhalb der Mikro-Ebene wird von Maag Merki (2005) außerdem die ‚Personale Ebene‘ ergänzt.

Erwartung an die Veränderbarkeit des Gesamtsystems durch Intervention auf nur einer Ebene beinhaltet (vgl. Schimank 2007, 237). Interdependenzen verlaufen jedoch auch horizontal und vertikal, also quer zu diesen Ebenen. Das Mehrebenensystem kann deshalb als „analytischer Platzhalter für grenzüberschreitende Koordination“ (Kussau & Brüsemeister 2007, 32f) gesehen werden. Dabei lassen sich drei Einflussmöglichkeiten von Akteuren im Mehrebenenmodell unterscheiden: eigenes Handeln, direkte Beeinflussung anderer Akteure und Kontextgestaltung (vgl. Schimank 2007, 233). Das eigene Handeln ist im Wesentlichen den Akteuren der Mikro-Ebene vorbehalten. Eine direkte Beeinflussung anderer Akteure erfolgt durch Strategien wie Überzeugen, Überreden, Anreize schaffen, Druck ausüben etc. Diese Strategie steht aufgrund deren hierarchischer Stellung überwiegend den Akteuren der Makro- und Meso-Ebene zur Verfügung. Die Kontextgestaltung ist eine indirekte Form der Beeinflussung und wird überwiegend auf der Makro-Ebene angewendet. So werden z.B. je nach politischer Präferenz Finanzmittel zweckgebunden nur für solche Einrichtungen freigegeben, die entsprechend politischer Vorgaben Programme entwickelt haben (z.B. Kooperation mit Unternehmen, Förderung bestimmter Grundkompetenzen, Einwerbung von Drittmitteln).

### **3.2.4 Anforderungen an aktuelle Governance-Studien**

Altrichter & Maag Merki (2010b) gehen davon aus, dass es sich bei der Governance-Forschung um eine spezifische Perspektive auf das „Praktischwerden“ von Bildungspolitik handelt. Bezeichnend dafür ist der Fokus auf die Akteurskonstellation, die Verfügungsrechte der Akteure und Akteursgruppen sowie das Mehrebenensystem als Handlungskontext. Auf dieser Grundlage formulieren die AutorInnen zehn Ansprüche an die Governance-Forschung, betonen dabei jedoch, dass eine gleichzeitige Erfüllung aller dieser Anforderungen in einer einzigen Forschungsarbeit eine übertriebenen Forderung wäre. Im Folgenden soll deshalb nur auf den Teil der Anforderungen eingegangen werden, auf den die vorliegende Untersuchung direkten Bezug nimmt.

Governance-Studien beziehen unterschiedliche theoretische Ansätze in die eigenen Analysen mit ein. Sie sind damit für verschiedene sozialwissenschaftliche Theorieansätze offen. (Altrichter & Maag Merki 2010b, 27)

In der vorliegenden Arbeit wird die Governance-Perspektive mit dem Ansatz der institutionellen Diskriminierung verknüpft. Während die Educational Governance einen analytischen Blick auf das Steuerungsgeschehen im Bildungswesen ermöglicht, dient die Theorie der institutionellen Diskriminierung der Fokussierung von Reproduktionsmechanismen sozialer Ungleichheit bzw.

der Förderung gleicher Bildungschancen. In ihren inhaltlichen Schwerpunkten unterscheiden sich beide Bezugstheorien und ergänzen sich zu einer Perspektive, die die Untersuchung der Schnittstelle zwischen Chancengleichheits- und ‚neuem‘ Steuerungsparadigma in England ermöglicht. Beide Theorien gleichen sich dabei in ihrer Fokussierung der Systemebene. Mit der Governance-Perspektive wird davon ausgegangen, dass nicht die einzelnen Akteure, sondern die Konstellation handelt (vgl. Kussau & Brüsemeister 2007). Mit der Theorie der institutionellen Diskriminierung treten nicht die Vorurteile von Individuen oder Gruppen, sondern die organisationalen und institutionellen Bedingungen als Ursachen für Bildungsbenachteiligung in den Vordergrund.

‚Politik‘ [...] tritt in unterschiedlichen Manifestationsformen auf, die alle für das Verständnis von Steuerungs- und Gestaltungsgeschehen interessant sind und daher von Governance-Studien thematisiert werden müssen. (Altrichter & Maag Merki 2010b, 28)

Als Manifestationsformen von Politik werden (a) Texte, (b) Handlungen zwischen Akteuren, (c) Strukturen und Institutionalisierungen, (d) Diskurse und (e) Wirkungen auf Individuen und soziale Aggregate genannt. Texten (a) kommt in der vorliegenden Arbeit insbesondere in Kap. 5 eine zentrale Bedeutung zu, in dem durch die Analyse (quasi-) ministerieller Dokumente die Bildungsreform als Intervention der Makro-Ebene in den Blick genommen wird. Zunächst werden dabei lediglich die Absichten der Akteure auf Makro-Ebene deutlich. Auf der Grundlage von Experteninterviews können diese mit der tatsächlichen Implementierung der Reformen kontrastiert werden. Dabei geraten die veränderten Handlungsmöglichkeiten der Akteure (b) ebenso in den Blick wie veränderte Strukturen, die infolgedessen eine veränderte Grundlage institutionalisierter Prozesse bilden (c). Diskurse (d) können im Rahmen dieser Arbeit nur nachrangig untersucht werden. Zwar wird in Kap. 2.1 deutlich, in welcher Weise die Labour-Regierung den Chancengleichheits-Diskurs aufgreift. Eine Diskursanalyse auf der Grundlage einzelner Reformdokumente ist im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht möglich. Eine solche Untersuchung wäre aber wünschenswert um aufzuzeigen, inwiefern die einzelne Reformen eine diskursive Funktion erfüllen. Wirkungen politischer Maßnahmen (e) sind nach Altrichter & Maag Merki in Effekte erster und zweiter Ordnung zu unterscheiden. Unter Effekten erster Ordnung verstehen sie veränderte Praktiken und Strukturen, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit in Kap. 6 auf der Grundlage der Experteninterviews beleuchtet werden. Mit Effekten zweiter Ordnung sind die Auswirkungen der Reformen gemeint, im vorliegenden Fall also in erster Linie die beabsichtigte Förderung von Chancengleich-

heit. Im Rahmen dieser Arbeit würde es sich anbieten, die untersuchten Reformen in Hinblick auf direkte quantitative Effekte auf Chancengleichheit zu untersuchen. Dies ist jedoch nicht ohne weiteres möglich, da erstens alle vier untersuchten Reformprogramme zum Zeitpunkt der Datenerhebung gleichzeitig auf das Bildungssystem einwirkten. Zweitens fanden im Schulsystem Englands parallel zahlreiche andere Strukturveränderungen statt, die ebenfalls auf das Ausmaß ungleicher Chancen Einfluss hatten. Drittens steht die Chancengleichheit im Bildungswesen in engem Zusammenhang zu sozialer Gleichheit und Ungleichheit in anderen gesellschaftlichen Bereichen, die ebenfalls politischem Wandel unterworfen sind. Aus diesem Grund ist es im vorliegenden Fall nicht möglich, aus dem Ausmaß der Bildungsbenachteiligung im Sinne von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen auf die Wirksamkeit der untersuchten Reformen zu schließen.

Governance-Studien müssen sich sowohl mit Akteuren als auch mit Strukturen befassen. (Altrichter & Maag Merki 2010b, 29)

Die Akteure ermöglichen im Rahmen der Experteninterviews nicht nur den Zugang zum Untersuchungsgegenstand, sondern geraten selbst als Subjekte und Objekte der Reformen in den Blick.<sup>11</sup> Die Strukturen des englischen Schulsystems sind als Reformkontext von Bedeutung und werden in Kap. 4.2 dargestellt. Gleichzeitig sind es diese Strukturen, die mit Hilfe von Reformen zum Gegenstand der Veränderung werden, somit also Kontext und Objekt der Bildungspolitik zugleich darstellen. Reformprogramme gilt es dabei danach zu unterscheiden, inwieweit sie explizit eine Veränderung von Strukturen beabsichtigen und bewirken.

Governance-Studien dürfen keinen engen Fokus wählen, sondern müssen Politiken in ihrem Kontext und ihrer historischen Bedingtheit untersuchen. (Altrichter & Maag Merki 2010b, 31)

Eine Berücksichtigung der Historizität des Untersuchungsgegenstandes findet im Rahmen dieser Arbeit in zweifacher Weise statt. Bildungsreformen werden erstens im Kontext des Steuerungssystems im Bildungswesen dargestellt. Dieses beruht in internationaler Perspektive auf dem Reformtrend der ‚neuen‘

---

11. Altrichter & Maag Merki schlagen darüber hinaus vor, insbesondere das Bewusstsein, die Werte und Aufmerksamkeiten sowie die Wahrnehmungs-, Diskurs- und Handlungskategorien der Akteure zu untersuchen. Mit dem hier gewählten Instrumentarium der qualitativen Inhaltsanalyse ist dies jedoch nicht möglich. Sequenzielle Verfahren wären dafür besser geeignet, können auf Grund des umfangreichen Datenmaterials aber nicht zum Einsatz kommen.

Steuerung (Kap. 3.1) und ist in nationaler Perspektive auf die vergangenen Bildungsreformen zurückzuführen, die für das Fallbeispiel England beginnend mit den 1940er Jahren dargestellt werden (Kap. 4.4). Zweitens wird der meritokratische Chancengleichheits-Diskurs dargestellt, um ein Verständnis des Gerechtigkeitsbegriffs zu ermöglichen, auf dem die untersuchten Reformen beruhen. Dabei werden Beiträge seit den 1940er Jahren berücksichtigt (Kap. 2.1). Neben der historischen Kontextualisierung gilt es, im Sinne einer Policy-Orientierung die politischen Inhalte und den gesellschaftlichen Rahmen nicht zugunsten einer Untersuchung von Veränderungen auf der Handlungsebene aus dem Blick zu verlieren. Diesem Anspruch soll durch die Anlage der Experteninterviews Rechnung getragen werden, in denen die Einschätzungen der Akteure zu den Reformen und ihren Wirkungen und Nebenwirkungen thematisiert werden. Politische Programme werden somit als Teil des Problems *und* als Teil der Lösung untersucht (vgl. Altrichter & Maag Merki 2010b, 31). Dabei wird auch berücksichtigt, dass sich die Implementierung mehrerer Reformen überschneidet. Untersuchungsgegenstand ist deshalb nicht eine einzelne Reformmaßnahme, sondern sämtliche relevante Bildungsreformen zur Förderung von Chancengleichheit seit Beginn der Amtszeit New Labours.

Governance-Studien müssen sowohl die Ebene politischer Proklamation und Legitimation als auch jene tatsächlicher Handlung und ihrer Wirkungen in den Blick nehmen und zueinander in Beziehung setzen. (Altrichter & Maag Merki 2010b, 32)

Diesem Anspruch soll mit der Unterscheidung zwischen Reformabsichten einerseits (Dokumentenanalyse) und Implementierung andererseits (Experteninterviews) Rechnung getragen werden. Im Zentrum des Interesses stehen dabei die Brüche, Inkonsistenzen, Wirkungen und Nebenwirkungen, die sich aus dem Zusammenspiel von Chancengleichheits-Politik und wettbewerbsorientiertem Steuerungsparadigma ergeben.

Governance-Studien untersuchen Handlungen von Akteuren in sozialen Systemen mit dem Ziel, normative Konzepte mit den empirisch erfassten Wirkungen und Umsetzungsmodi zu konfrontieren [...] (Altrichter & Maag Merki 2010b, 32)

Demnach kann es nicht darum gehen, den Verfechtern des ‚neuen‘ Steuerungsparadigmas folgend, von vornherein von einem realen Effizienzgewinn auszugehen und lediglich die Frage zu stellen, wie dieser zusätzlich mit dem Ziel der Förderung von Chancengleichheit verknüpft werden kann. Vielmehr wird das ‚neue‘ Steuerungsmodell in seiner durch die politischen Akteure herbeigeführten Verknüpfung mit dem Chancengleichheits-Ansatz in neuem Licht kritisch

hinterfragt. Diese spezifische Konstellation dient als Ausgangspunkt für eine Erörterung der untersuchten Reformen, die sich nicht darauf beschränkt, bestehende Steuerungsmechanismen zu optimieren, sondern auch offen ist für grundsätzliche Kritik am ‚neuen‘ Steuerungsparadigma.

### **3.3 Zwischenfazit: Die Trennung von Reformprogramm und Analyseperspektive**

Parallel zum vorangegangenen Kapitel über den Chancengleichheits-Diskurs und die Theorie der institutionellen Diskriminierung wurde im Rahmen dieses Kapitels der zweite inhaltlich relevante Strang behandelt. Dabei wurde zunächst ‚neue‘ Steuerung als internationales Reformkonzept zur Effizienzsteigerung im Bildungswesen dargestellt und einige theoretische Schwachstellen (Sanktionierungsdilemma, Operationalisierungslücke, Rationalitätsunterstellung) erläutert. Anschließend wurde die Educational Governance als Forschungsperspektive dargestellt, die eine differenzierte Sicht auf Regelungsformen unter Berücksichtigung der jeweiligen Akteurskonstellation und der spezifischen Verfügungsrechte im Mehrebenensystem ermöglicht. Dabei wurde eine doppelte Verwendung des Governance-Begriffs vermieden, der häufig gleichzeitig als Bezeichnung für das konkrete Reformkonzept (‚neue‘ Steuerung) und die Forschungsperspektive (Educational Governance) benutzt wird. Diese Doppelbedeutung macht den Governance-Begriff „notoriously slippery“ (Benz 2004, 12) und ist für eine Analyse von Steuerungsmechanismen kontraproduktiv: „Damit könnte das analytische Potenzial des Governance-Konzepts verschenkt werden“ (Kussau & Brüsemeister 2007, 124). Die vorliegende Arbeit ist deshalb um eine klare Trennung zwischen der Forschungsperspektive und dem Forschungsgegenstand bemüht. Das ist insofern keine leichte Aufgabe, als dass die Governance-Perspektive gelegentlich gezielt auf die Untersuchung ‚neuer‘ Steuerung zugeschnitten zu sein scheint. So sieht z.B. Altrichter (2006, 11) einen speziellen Vorteil dieser jungen Disziplin darin, dass damit insbesondere aktuelle Entwicklungen der Systemsteuerung gewinnbringend analysiert werden können. Doch selbst im Untersuchungsland England, das ein Pionierland bei der Implementierung ‚neuer‘ Steuerungsinstrumente war und noch immer ist, muss davon ausgegangen werden, dass auch hierarchische Steuerungsinstrumente zum Einsatz kommen. Die Analyse muss deshalb in jedem Fall auch für solche Mechanismen offen bleiben, um die Bedeutung verschiedener Steuerungsformen bei der Förderung von Chancengleichheit herausarbeiten zu können. Bei der theoretischen Ausei-

nandersetzung mit Steuerungsfragen wurden einige inhaltliche Bezüge zu Chancengleichheit und institutioneller Diskriminierung deutlich. Educational Governance und die Theorie institutioneller Diskriminierung sind zwar inhaltlich unterschiedlich ausgerichtet, nehmen aber jeweils die Systemebenen in den Blick und können insofern gleichermaßen als Bezugstheorien der vorliegenden Untersuchung dienen.

## 4. Kontextualisierung: Strukturelle und historische Rahmenbedingungen der Schulbildung in England

England<sup>12</sup> wurde für die vorliegende Studie aus drei Gründen als Untersuchungsland gewählt. Erstens handelt es sich um ein Pionierland effizienzorientierter Steuerungsreformen, die unter dem Begriff des ‚New Public Management‘ 1988 zur Leitidee der Regierung Margaret Thatchers wurden. Diese Reformen erfolgten im internationalen Vergleich nicht nur besonders früh, sondern auch besonders drastisch. Zweitens ist von Bedeutung, dass soziale Ungleichheit ein zentrales Problem der britischen Gesellschaft und des englischen Schulsystems darstellt. Die Verhältnisse sind insofern vergleichbar mit denen zahlreicher anderer industrialisierter Einwanderungsländer. Drittens ist die Förderung gleicher Bildungschancen in England ein zentraler Bestandteil der Bildungs- und Sozialpolitik und ein Kernziel einer Reihe von Reformvorhaben. Zwischen 1997 und 2009 wurden vier umfassende Reformprogramme im Schulwesen eingeführt, die auf eine Angleichung von Bildungschancen ausgerichtet sind. Welche Rolle dabei ‚neuen‘ und welche hierarchischen Steuerungsinstrumenten zukommt und was für Wirkungsprozesse sich daraus ergeben, soll im Rahmen dieser Arbeit geklärt werden. Dazu ist es notwendig, einige strukturelle und historische Rahmenbedingungen des englischen Schulsystems zu erläutern, die den Kontext für die vorliegende Untersuchung bilden. Zunächst werden die wichtigsten Bildungsorganisationen im englischen Schulsystem kurz dargestellt, die Struktur des Schulsystems erläutert und das breite Angebot an Schularten dargestellt. In einem zweiten Schritt wird ein knapper Überblick über die Geschichte der jüngeren Migration nach England und sozioökonomische und migrationsspezifische Bildungsbenachteiligung auf der Grundlage neuerer, quantitativer und international vergleichender Bildungsfor-

---

12. Die Länder England, Wales, Schottland und Nordirland verfügen über je eigenständige Bildungssysteme. Die meisten Ähnlichkeiten bestehen dabei zwischen England und Wales. Sofern ich mich auf die Struktur des Schulsystems und auf die Bildungspolitik beziehe, behandle ich in der vorliegenden Arbeit deshalb lediglich das System Englands. Nehme ich Bezug auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen wie die Geschichte der Migration, beziehe ich mich hingegen auf das Vereinigte Königreich.

schung gegeben sowie ein Abriss der Bildungspolitik von den 1940er bis in die 1990er Jahre dargestellt.

## **4.1 Hauptakteure der Steuerung im englischen Schulsystem**

Bei einer Darstellung der Akteure, die im Schulsystem Englands in Bezug auf Steuerungsmechanismen von zentraler Bedeutung sind, können drei Ebenen unterschieden werden. An oberster Stelle steht das zuständige Ministerium mit seinen quasi-ministeriellen Organisationen, auf lokaler Ebene sind die Kommunalbehörden (LAs) die zentrale Steuerungsinstanz und an unterster Stelle nationaler Steuerungsprozesse stehen die Schulen, die wiederum in verschiedene Schultypen zu unterscheiden sind. Das Ministerium ‚Department for Children, Schools and Families‘ (DCSF) existiert, seit es 2007 das ‚Department for Education and Skills‘ (DfES) ablöste. In den Zuständigkeitsbereich des DCSF fallen alle staatlichen Sozial- und Bildungsleistungen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsenen bis zum Alter von 19 Jahren (vgl. Kap. 5.4). Bei der Erfüllung seiner Aufgaben wird das DCSF von quasi-ministeriellen Organisationen, sog. ‚Non-Departmental Public Bodies‘ (NDPB) unterstützt. Sie werden durch das Ministerium finanziert und die jeweilige Leitung der Organisation wird von dort bestellt, darüber hinaus sind sie aber formal vom Ministerium unabhängig. Rechenschaftspflicht besteht nur gegenüber dem Parlament. Der größte NDPB in Englands Schulsystem ist die ‚Training and Development Agency for Schools‘, mit einem Jahresbudget von über 700 Mio. £ (vgl. Wallace & Farrugia 2008). Es ist für die Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonal verantwortlich. Die Inspektionsbehörde ‚Office for Standards in Education‘ (Ofsted) ist für die Inspektion aller staatlichen Schulen und zahlreicher weiterer Bildungs- und Betreuungseinrichtungen verantwortlich. Sie kann darüber hinaus vom DCSF mit der Evaluation von Reformprogrammen beauftragt werden. Mit einem Budget von knapp 200 Mio. £ ist sie der zweitgrößte NDPB im Schulwesen (vgl. Wallace & Farrugia 2008). Die Inspektion von Schulen hat in England eine über 150 Jahre alte Tradition. Dies drückt sich z.B. in der Bezeichnung der InspektorInnen als ‚Her Majesty’s Inspectors‘ (HMI) aus. Ein großer Teil der Inspektionen werden jedoch nicht von Ofsteds HMIs, sondern von Vertragspartnern durchgeführt (vgl. Ofsted 2009b). Dabei kann es sich um gemeinnützige Organisationen wie das ‚Centre for British Teachers‘ handeln (vgl. CfBT 2009), es sind aber auch profitorien-

tierte Großkonzerne wie SERCO involviert (vgl. Serco-Group 2009b).<sup>13</sup> Ofsted betont einerseits seine Unabhängigkeit gegenüber dem DCSF, andererseits aber auch die enge Kooperation zwischen beiden Organisationen.

We are an independent government department. I'm very much involved with the people in the department [DCSF] who are working on these issues. For example, all our work feeds what the department does [...] So, through our evidence, we inform the department and then work with them to implement our recommendations. (E.B., Ofsted)

Ähnliche Formen der Zusammenarbeit unterhält das DCSF gegenüber der ‚Qualifications and Curriculum Authority‘ (QCA). Diese ist seit 1997 für die Weiterentwicklung des Curriculums und landesweiter Abschlusstests verantwortlich.<sup>14</sup> Mit einem Budget von rund 150 Mio. £ ist dies das drittgrößte NDPB (vgl. Wallace & Farrugia 2008). Aus Sicht des QCA ist die Kooperation zwischen den großen NDPBs im Schulsystem nur sehr schwach ausgeprägt. Im Bereich der Förderung sozialer Gleichheit habe es Versuche der Kooperation von Seiten des QCA gegeben, die jedoch gescheitert seien.

I thought it would be useful for us [NDPBs] to sit down with our action plans and to look and identify areas that overlap and areas where we could work together. So that we were not all giving schools different messages about the same thing. The meeting did take place, but it was an abject failure. It really was. The person at the DCSF who coordinated it, did not stay. So people were saying

---

13. SERCO ist ein transnationaler Konzern, der in so unterschiedlichen Dienstleistungsbereichen wie Gesundheit, Militär, Kernkraft und Umweltschutz tätig ist und im englischen Bildungssystem von der Einzelschule bis zum Ministerium auf allen Ebenen in unterschiedlichsten Funktionen beteiligt ist. SERCO bietet beispielsweise Softwarelösungen für Schulleitungen oder Fortbildungsangebote für LehrerInnen an. Als im Jahr 2000 die Schulbehörde Bradfords von Ofsted eine schlechte Inspektionsbeurteilung bekam, entschloss sich der Gemeinderat, den gesamten Aufgabenbereich der Behörde für private Dienstleistungsanbieter auszusprechen. 2001 bekam SERCO den Zuschlag für diesen in Europa größten Dienstleistungsauftrag seiner Art (vgl. Education Bradford 2010). 2006 wurde SERCO von der Tageszeitung ‚The Guardian‘ zur ‚biggest company you've never heard of‘ (The Guardian 2006) gekürt und erzielte 2008 einen Jahresumsatz von über 3 Mrd. £ und einen Gewinn vor Steuern von knapp 150 Mio. £ (vgl. SERCO-Group 2009a).

14. Derzeit befindet sich die Organisation im Prozess einer Umstrukturierung, im Rahmen derer sie in zwei unabhängige Organisationen unterteilt wird. In Zukunft wird das QCDA (‚Qualifications and Curriculum Development Agency‘) für die Weiterentwicklung des Curriculums verantwortlich sein, während Ofqual (‚Office for Qualifications and Examinations Regulator‘) die Aufsicht und Entwicklung von Leistungstests übernehmen wird.

„Well, why are we here?“ And they had not brought their action plans. [...] It was a bit of a disaster. (A.D., QCA)

Das ‚General Teaching Council for England‘ (GTCE) ist im Gegensatz zu den o.g. Organisationen kein NDPB, sondern eine unabhängige Institution mit beratender Funktion, die aber ebenfalls durch das DCSF finanziert wird (Budget: 19 Mio. £; vgl. Wallace & Farrugia 2008). Zu den Aufgaben des GTCE zählt es, den Zugang zum Lehrberuf zu regulieren und das DCSF und andere Organisationen bei Fragen der Qualität von Lehre und Lernen zu beraten.

‚Local Authorities‘ (LAs) nehmen zwischen dem Ministerium und den Schulen eine bedeutsame mittlere Ebene ein. Sie entstanden infolge des ‚Children Act‘ 2004 aus einer Fusionierung von ‚Local Education Authorities‘ (LEAs) und ‚Children’s Social Services‘ und sind seitdem auf kommunaler Ebene für sämtliche Sozial- und Bildungsleistungen zuständig (vgl. Kap. 5.3). Die Rolle der L(E)As im englischen Schulsystem hat sich im Laufe des 20. Jh. häufig gewandelt (vgl. Kap. 3.4). Politisch unterstehen Local Authorities seit 2004 der bzw. dem ‚Lead Member for Children’s Services‘ (LM). Auf administrativer Ebene ist eine bzw. ein ‚Director of Children’s Services‘ verantwortlich. Die Größe, das Budget, die Struktur und die Zuständigkeiten von LAs sind regional sehr unterschiedlich. Ein Großteil des Budgets fließt in die sog. ‚Maintained Schools‘. Das sind staatliche Schulen in Trägerschaft der LAs. Die unterschiedlichen Schultypen sollen im Folgenden ausführlich dargestellt werden. An dieser Stelle sei nur eine Anmerkung zu den Entscheidungsträgern innerhalb der Schulen gemacht. Die Hauptverantwortung innerhalb einer Schule trägt nicht die Schulleitung, sondern der jeweilige ‚Governing Body‘. Dabei handelt es sich um ein Gremium ähnlich einem Aufsichtsrat, bestehend aus schulinternen und externen Mitgliedern, LehrerInnen, Eltern und der Schulleitung. Der ‚Governing Body‘ ist das oberste Gremium einer Schule und somit u.a. für die Umsetzung von Gesetzen zuständig, mit denen Schulen zu der Förderung gleicher Bildungschancen verpflichtet werden (vgl. Kap. 5.2).

## **4.2 Die Struktur des englischen Schulsystems**

Die Schulzeit wird in England in den Vorschulbereich (‚Foundation Stage‘), die ‚Key Stages‘ (KS) eins bis fünf und die Sekundaroberstufe (‚Sixth Form‘) unterteilt. Im Vorschulbereich hat jedes Kind ein Anrecht auf wöchentlich zwölf bis 15 Stunden kostenloser Betreuung in einer sog. ‚Nursery School‘. Diese Bildungs- und Betreuungseinrichtungen unterliegen zwar nicht dem landesweiten Curriculum, sind aber eigenen Bildungszielen (den sog. ‚Early Lear-

ning Goals‘) verpflichtet. Die Finanzierung erfolgt über die Kommunen. Gegen Ende des vierten oder im fünften Lebensjahr können Kinder in eine Grundschule eingeschult werden und besuchen dort zunächst die ‚Reception Class‘. Im Alter von fünf Jahren beginnt die Schulpflicht sowie der Geltungsbereich des nationalen Curriculums. Die Grundschulzeit wird in KS 1 und 2 unterteilt und schließt mit landesweiten Leistungstests ab. Es folgt die Sekundarstufe mit KS 3 und 4, wobei es der jeweiligen Schule überlassen bleibt, über die Zusammensetzung der Unterrichtsgruppen zu entscheiden. Häufig findet zunächst eine Phase der Leistungsheterogenität statt, in der Diagnosen erstellt werden, um anschließend fachspezifisch leistungsdifferenziert unterrichten zu können (sog. ‚Setting‘). Am Ende der KS 3 finden wiederum standardisierte Leistungstests statt, KS 4 schließt mit dem GCSE (‚General Certificate of Secondary Education‘) ab, das etwa der Mittleren Reife in Deutschland entspricht. Damit endet die Schulpflicht, es besteht bei ausreichenden Leistungen aber die Möglichkeit des Besuchs einer Sekundaroberstufe (‚Sixth Form College‘) oder einer siebenjährigen Sekundarschule (‚Secondary School with Sixth Form‘). An diesen spezialisierten Schulen haben die meisten SchülerInnen in ihren letzten Schuljahren nur noch drei Fächer, in denen sie schließlich mit dem ‚A-Level‘ (‚GCSE Advanced Level‘) die Hochschulzugangsberechtigung erwerben.

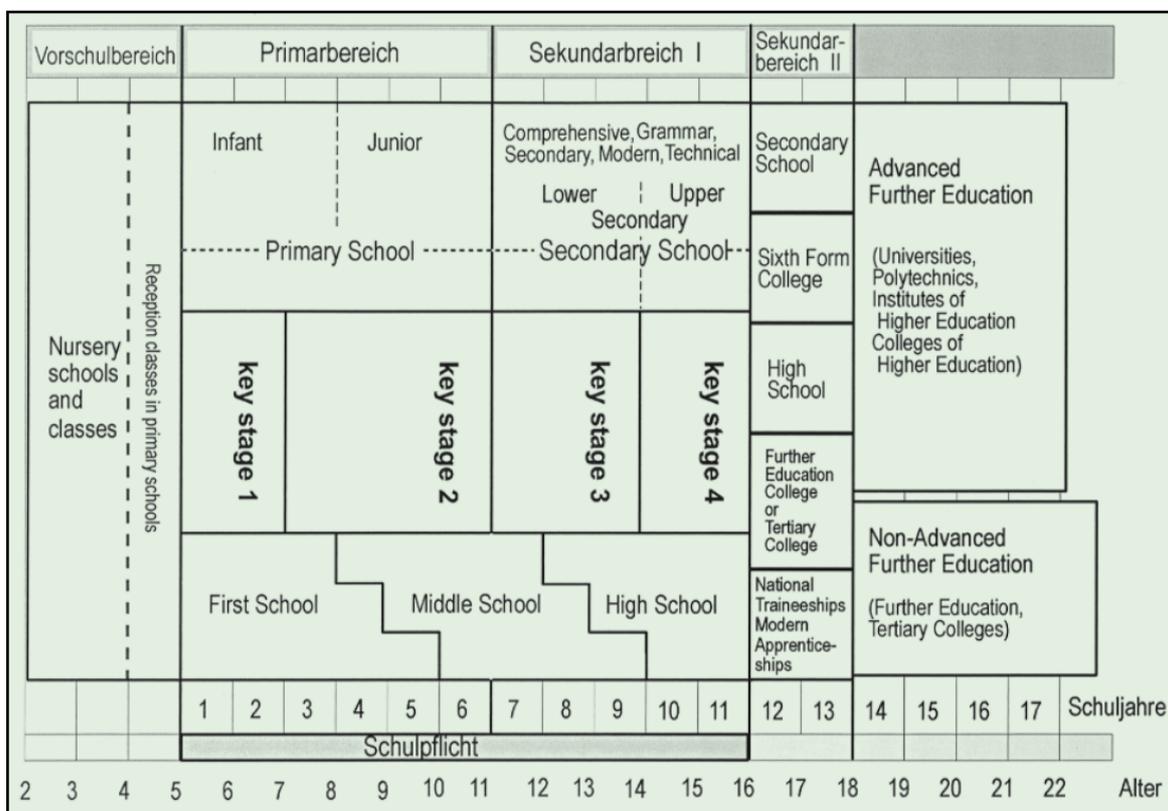


Abbildung 6: Struktur des englischen Schulsystems (vgl. Klieme et al. 2003, 53)

Das Schulsystem Englands ist am Prinzip einer gemeinsamen Beschulung („Comprehensive Education“) orientiert, für die meisten SchülerInnen findet also keine Leistungsselektion statt. Nach 1944 war das englische Sekundarschulwesen zwar dreigliedrig strukturiert und die Zuordnung der SchülerInnen fand auf der Grundlage von Leistungstests im letzten Grundschuljahr („Eleven Plus Exam“) statt. Bereits Ende der 1940er Jahre wurden jedoch die ersten Gesamtschulen („Comprehensive Schools“) gegründet und ab Mitte der 1960er Jahre setzte sich die Labour-Regierung massiv für eine Abschaffung des dreigliedrigen Schulsystems und die flächendeckende Einführung von Gesamtschulen ein. Dieser Prozess wurde auch unter der konservativen Regierung in den 1970er Jahren fortgesetzt und führte zu einer weitgehenden Abschaffung der Leistungsselektion. Bis heute existieren jedoch in einigen Regionen sog. „Grammar Schools“, eine dem deutschen Gymnasium vergleichbare Schulform, bei der SchülerInnen nach Leistung ausgewählt werden. Insgesamt gab es 2007 in England 164 staatliche Grammar Schools und in einigen Regionen wird formal an einem Selektionsprozess auf der Grundlage von Eleven-Plus-Exams festgehalten. Zahlenmäßig handelt es sich zwar um eine unbedeutende Schulart, Grammar Schools nehmen in den landesweiten Schulrankings jedoch sehr gute Plätze ein und können unter einer großen Zahl sich bewerbender SchülerInnen auswählen.

In allen Teilen Englands besteht außerdem die Möglichkeit, eine privat finanzierte Schule („Independent School“) zu besuchen. Der Begriff der Privatschule ist in England irreführend, denn die so bezeichneten Schulen befinden sich in der Regel nicht in Privatbesitz, sondern häufig in der Trägerschaft von Stiftungen. Die Finanzierung von „Independent Schools“ erfolgt in England fast ausschließlich durch Schulgebühren, die entsprechen hoch sind. Diese Schulen sind unabhängig vom jeweiligen LA, sind nicht an das nationale Curriculum gebunden und entscheiden selbstständig über Kriterien für die Aufnahmeselektion. Inspektionen können wahlweise durch Ofsted oder eine unabhängige Organisation, das sog. „Independent Schools Inspectorate“ stattfinden. Englands „Independent Schools“ haben eine lange Tradition und unter ihnen befinden sich die prestigeträchtigsten Bildungseinrichtungen des Landes. Die durchschnittlichen Testleistungen ihrer SchülerInnen sind weit besser als an staatlichen Schulen und der Leistungszuwachs ist deutlich höher (vgl. Cooke & Woodhead 2002). Im Folgenden wird von staatlichen Schulen gesprochen, sofern diese vollständig oder überwiegend durch Steuergelder finanziert werden. Hierzu zählen also auch Schulen in nicht-staatlicher Trägerschaft wie „Trust Schools“ oder „Academy Schools“ (s.u.). Sie sind an das nationale Curri-

culum gebunden und werden durch Ofsted inspiziert. Die Gruppe der staatlichen Schulen ist jedoch in verschiedene Schultypen zu unterscheiden, die in unterschiedlichem Ausmaß durch die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure geprägt sind (vgl. DCSF 2008a, 30).

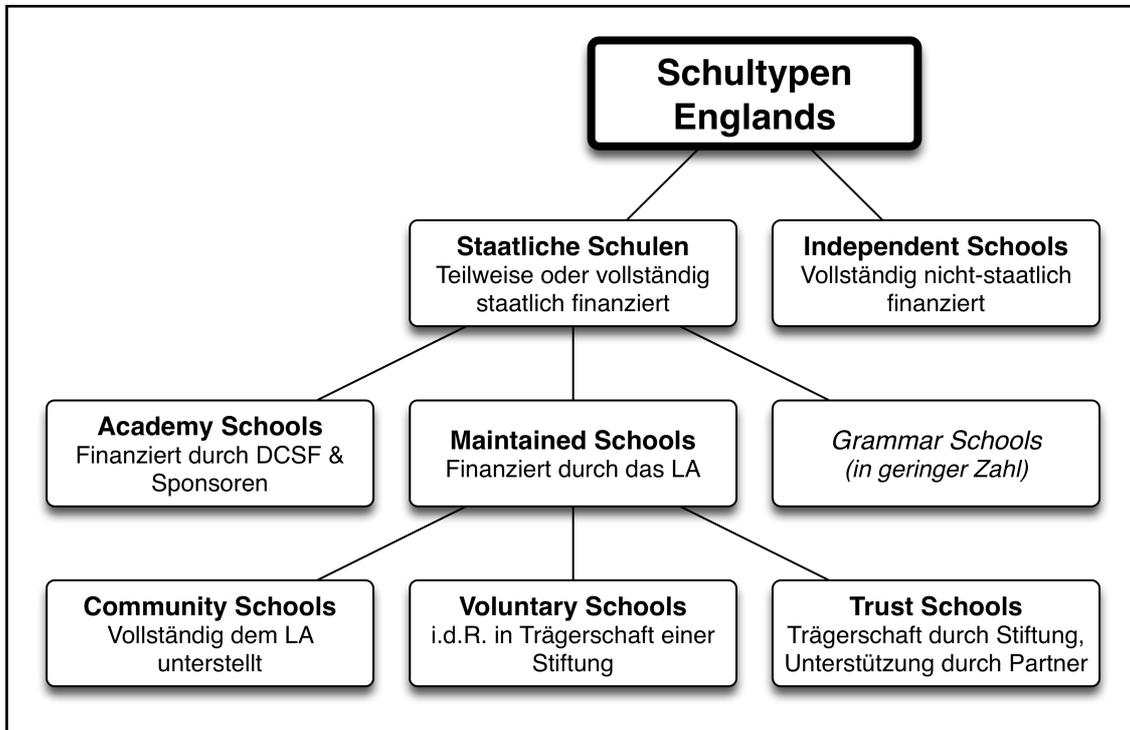


Abbildung 7: Schultypen Englands

Die meisten staatlichen Schulen sind sog. ‚*Maintained Schools*‘, d.h. sie werden von Steuergeldern durch das zuständige LA finanziert. Hier sind drei Typen zu unterscheiden, ‚Community‘, ‚Voluntary‘ und ‚Trust Schools‘. Eine *Community School* befindet sich in der Trägerschaft des LA, das Arbeitgeber des Personals ist, über Kriterien für die Aufnahmeselektion entscheidet und in dessen Besitz sich Gelände und Schulgebäude befinden. Dabei handelt es sich um den einzigen Schultyp ohne Beteiligung nicht-staatlicher Akteure. *Voluntary Schools* unterstehen im Unterschied dazu nur teilweise dem LA. Eine eigene Stiftung besitzt in der Regel Grundstück und Gebäude und übernimmt die Rolle des Arbeitgebers. Bis zu 10% der Kosten werden nicht vom LA getragen. Bei *Trust Schools* übernimmt der ‚Governing Body‘ die Trägerschaft über die Schule und beschäftigt das Personal. Die Schule kann frei über eine Aufnahmeselektion entscheiden. Bei Gründung einer Trust School werden Gelände und Gebäude an eine karitative Stiftung, den Trust, übertragen. Dieser unterstützt den ‚Governing Body‘ dabei, partnerschaften mit staatlichen nicht-staatlichen Akteuren aufzubauen um die Qualität der Bildungsangebote zu ver-

bessern (vgl. DCSF 2008a, 7).<sup>15</sup> Als Partner kommen insbesondere Wirtschaftsunternehmen, aber auch Bildungseinrichtungen (andere Schulen, Universitäten, Colleges) sowie Verbände in Frage. Voraussetzung für eine Partnerschaft mit einer Trust School ist nicht eine finanzielle Beteiligung, sondern lediglich der Wille zur Mitgestaltung einer Schule. Ein finanzieller Profit ist dabei rechtlich ausgeschlossen. Die Grundfinanzierung der Trust School erfolgt in gleicher Weise wie bei Community Schools. Zusätzliche staatliche Mittel werden lediglich als Anschubfinanzierung für den Prozess der Umwandlung in eine Trust School bewilligt. Die Initiative zur Umwandlung kann von der Schulleitung einer Maintained School kommen, die sich von den Partnerschaften, der Stiftung und den zusätzlichen Handlungsspielräumen Vorteile für die Schule verspricht. Im Rahmen der Initiative ‚National Challenge‘ können aber auch sog. ‚Failing Schools‘ (Schulen, die nach Ansicht des Ministeriums keine ausreichende Leistung erbringen) auf Initiative des LA in Trust Schools umgewandelt werden (vgl. Kap. 5.4). Dabei kann es auch zu einem Austausch der Schulleitung kommen (vgl. DCSF 2008d, 1). Die Idee der Trust Schools wurde 2005 mit der Absicht geboren, das Bildungsangebot durch Kundenorientierung und Public-Private-Partnerships zu verbessern (vgl. HM Government 2005b, 7). Ein weiterer Typ staatlich finanzierter Schulen ist die *Academy School* (oder ‚Academy‘). Anders als die bisher genannten Schultypen wird sie nicht durch das LA, sondern aus einem eigenen Budget des Ministeriums finanziert. Der Umfang staatlicher Finanzierung richtet sich nach dem Budget anderer staatlicher Schultypen, zusätzlich werden für die Gründung der Schulen aber in großem Umfang staatliche Mittel bereitgestellt (vgl. Kap. 5.4). Vielfach werden davon ganze Schulgebäude neu gebaut. Anders als bei Trust Schools erfordert es die Gründung einer Academy, dass sich ein Hauptsponsor mit einem Betrag von mindestens 2 Mio. £ beteiligt<sup>16</sup>. Mögliche Sponsoren sind nicht nur Wirtschaftsunternehmen, sondern auch Stiftungen, Universitäten oder Glaubensgemeinschaften (vgl. DCSF 2008a, 6). Als Geldgeber bekommen sie umfangreiche Einflussmöglichkeiten bei allen strategischen Entscheidungen der Schule und können beispielsweise die Mehrheit der Mitglieder des ‚Governing Body‘ bestellen. Dieser ist direkt dem Ministerium rechenschaftspflichtig. Das LA ist somit für eine Academy nicht weisungsbe-

---

15. Schulen dieser Art, die vor dem Education & Inspection Act 2006 gegründet wurden, heißen ‚Foundation Schools‘.

16. Seit 2007 können Bildungsinstitutionen auch dann Hauptsponsor einer Academy werden, wenn sie diesen Mindestbetrag nicht aufbringen können (DCSF 2008a, 6).

fugt. Für die Gründung einer Academy kann es zwei unterschiedliche Gründe geben. Entweder wurde die bisherige Schule im Rahmen der ‚National Challenge‘ als ‚Failing School‘ kategorisiert und eine mittelfristige Verbesserung wird als unwahrscheinlich angesehen (vgl. Kap. 5.4). Oder es mangelt in einer Region an Schulen und eine Neugründung ist demographisch notwendig (vgl. DCSF 2008a, 6). Der Einrichtung von Academy und Trust Schools liegt die Annahme des DCSF zugrunde, dass ein Maximum an Handlungsfreiraum für die Einzelschule sowie eine größtmögliche Kooperation mit außerschulischen, insbesondere nicht-staatlichen Akteuren die Voraussetzung für Verbesserungen des Bildungsangebotes darstellen (vgl. HM Government 2005b; DCSF 2008d). Bei beiden Schultypen handelt es sich um Formen von Public-Private-Partnerships, die jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Die weniger radikale Lösung durch Umwandlung einer Community School in eine Trust School kann von allen Maintained Schools beantragt werden, bringt aber auch nur in begrenztem Maße zusätzliche Handlungsspielräume und Ressourcen für die Schule mit sich. Staatliche Kontrollmöglichkeiten bleiben dabei relativ ausgeprägt und Kosten entstehen nur in geringem Umfang. Die radikalere Lösung durch Umwandlung in eine Academy wird nur in Fällen durchgeführt, in denen das Ministerium sehr dringenden Handlungsbedarf sieht. In diesem Fall wird ein vollständiger Verzicht auf Interventionsmöglichkeiten durch das LA und eine hohe finanzielle Belastung für das DCSF in Kauf genommen. Die Einführung von Academy Schools fand im März 2000 durch den damaligen Bildungsminister David Blunkett statt, der dies als gezielte Maßnahme zur Verbesserung der Schülerleistung in benachteiligten Regionen Englands betrachtete. Dabei sollte insbesondere das Interesse der Eltern für bislang wenig begehrte Standorte geweckt werden. Blunkett bezeichnete die Einführung dieser neuen Schulart als „radical approach to promote greater diversity and break the cycle of failing schools in inner cities“ (vgl. Taylor 2004). Tatsächlich wurden Academy Schools in der Regel in sozial benachteiligten Regionen gegründet, in denen das Einkommen der Familien und die Schülerleistung unterdurchschnittlich, der Anteil an SchülerInnen mit besonderem Bildungsbedarf sowie der Anteil ethnischer Minderheiten hingegen überdurchschnittlich waren (vgl. Chamberlain et al. 2006, V).

Insgesamt wird deutlich, dass die Struktur des englischen Schulsystems in zweierlei Hinsicht einer Angleichung von Bildungschancen förderlich ist. Erstens wird ein kostenloser Zugang zu vorschulischen Bildungseinrichtungen ermöglicht. Ökonomisch benachteiligten Kindern steht so der Zugang zu frühen Bildungsangeboten offen, was sich positiv auf die kognitive, sprachliche,

soziale, emotionale Entwicklung auswirkt (vgl. Lanfranchi 2002). Von der positiven Wirkung früher Bildung auf die sprachliche Entwicklung profitieren insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund. In sog. ‚Early Excellence Centres‘ findet ergänzend eine gezielte Förderung von Kindern aus bildungsfernen Familien statt (vgl. Strotmann & Tietze 2007). Zweitens handelt es sich in England um ein Einheitsschulsystem, bis zum Ende der Pflichtschulzeit findet also nur in Ausnahmefällen eine Leistungsselektion statt. International vergleichende Schulsystemforschung hat gezeigt, dass dies ebenfalls einer stärkeren Bildungsgerechtigkeit förderlich ist (vgl. z.B. Wößmann 2007). Andererseits resultiert jedoch aus der freien Schulwahl eine verstärkte Bildungsungleichheit. Eltern, die über das dafür notwendige kulturelle, soziale und ökonomische Kapital verfügen, bekommen dadurch die Möglichkeit, ihren Kindern zusätzliche Bildungsvorteile verschaffen. (vgl. Driscoll 1993; Gewirtz et al. 1995; Gewirtz et al. 1996; Whitty & Power 2001). Privilegierten Schichten ist es damit möglich, eine freie Schulwahl zu nutzen um ihren Kindern zusätzliche Vorteile zu sichern. Die systematische Förderung einer diversen Schullandschaft verstärkt die Möglichkeiten einer bewussten Schulwahl für gut informierte Familien zusätzlich.

## **4.3 Migrationsspezifische und sozioökonomische Bildungsbenachteiligung im Vereinigten Königreich**

### **4.3.1 Die Geschichte der Einwanderung in das Vereinigte Königreich**

Das Britische Empire war die größte Kolonialmacht der Geschichte und erstreckte sich zwischen Mitte des 18. und Mitte des 20. Jahrhunderts über weite Teile der Welt. 1922 umfasste es eine Bevölkerung von über 450 Millionen Menschen (vgl. Maddison 2001) und eine Fläche von über 30 Millionen km<sup>2</sup> (vgl. Ferguson 2004) – rund ein Viertel der Weltbevölkerung und der globalen Landfläche. Diese dichte politische, kulturelle und ökonomische Vernetzung verschiedenster Teile der Welt hat nicht nur in Amerika, Afrika, Asien und Ozeanien, sondern auch im heutigen Vereinigten Königreich tiefe Spuren hinterlassen. Die vielleicht folgenreichste Wirkung dieser Vergangenheit war die zahlreiche Arbeitsmigration in das Vereinigte Königreich. (Zu den folgenden Ausführungen vgl. Pooley & Turnbull 1998.) Mit dem ‚British Nationality Act‘ von 1948 bekamen die Einwohner aus Ländern des ehemaligen British Empire (dem sog. New Commonwealth) die Möglichkeit, ohne Visum im Ver-

einigten Königreich zu leben und zu arbeiten. Dort bestand zu dieser Zeit auf Grund des wirtschaftlichen Aufschwungs ein großer Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften. Die Zahl der Einwanderer nahm zwischen Anfang der 1950er Jahre (wenige Tausend pro Jahr) bis Anfang der 1960er Jahre (weit über 100.000 pro Jahr) rasend schnell zu. Im Laufe der 50er Jahre nahm der Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften jedoch wieder ab und die wachsende Zahl an EinwanderInnen wurde zunehmend als gesellschaftliches Problem betrachtet, wie das folgende Zitat des damaligen Innenministers verdeutlicht.

[A] sizeable part of the entire population of the earth is at present legally entitled to come and stay in this already densely populated country. It amounts altogether to one-quarter of the population of the globe and at present there are no factors visible which might lead us to expect a reversal or even a modification of the immigration trend [...]. (Butler 1961)

1958 kam es in London und Nottingham zu Übergriffen von RechtsextremistInnen auf MigrantInnen. Die Ereignisse wurden im konservativen Milieu nicht als Ausdruck von Fremdenfeindlichkeit gedeutet, sondern als Anzeichen einer Gefahr, die der britischen Gesellschaft durch die wachsende Zahl der Einwanderer drohte. Seit den 1960er Jahren wurde die Arbeitsmigration schließlich wieder deutlich eingeschränkt. Seit 1962 durfte nur noch einreisen, wer bereits einen Arbeitsvertrag abgeschlossen hatte oder über Qualifikationen verfügte, für die eine besondere Nachfrage auf dem nationalen Arbeitsmarkt bestand. Seit dem Commonwealth Immigration Act von 1968 wurde in der Regel eine Verwandtschaft mit einem britischen Staatsbürger oder einer britischen Staatsbürgerin zur Bedingung für dauerhaften Aufenthalt und Arbeitsgenehmigung gemacht. Mit dem Immigration Act von 1972 wurde die Bevorzugung von Staatsbürgern des New Commonwealth (Staaten des ehemaligen British Empire) schließlich aufgehoben. Infolge der Gesetzgebung verlangsamte sich die Zuwanderung im Laufe der 1970er und 1980er Jahre, die Anzahl an EinwanderInnen nahm insgesamt aber weiterhin zu (vgl. Office for National Statistics 2010).

Seit der Ost-Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004<sup>17</sup> findet eine umfassende Arbeitsmigration auch aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere aus Polen statt. (Zu den folgenden Ausführungen vgl. Pollard et al.

---

17. Zum ersten Mai 2004 wurden die Länder Polen, Tschechien, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Slowakei und Slowenien in die EU aufgenommen. Im Jahr 2007 folgten Bulgarien und Rumänien. Belastbare Daten liegen bisher aber nur für die Migration aus den 2004 aufgenommenen Ländern vor (vgl. Pollard et al. 2008).

2008.) Drei Viertel der Einwanderer aus Osteuropa sind im Alter zwischen 16 und 39 Jahren, die Beschäftigungsquote ist mit 84% die höchste aller Einwanderergruppen (sie übersteigt die der Einheimischen um 9%) und ihre Arbeitszeit übersteigt die der Einheimischen um vier Stunden pro Woche. Nach einem Jahr Aufenthalt sind EU-Inländer berechtigt, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen. Dustmann et al. (2009) stellten jedoch fest, dass die Wahrscheinlichkeit, davon Gebrauch zu machen, bei dieser Migrantengruppe um 60% geringer ist als bei Einheimischen. Die EinwanderInnen aus Osteuropa verursachen insgesamt deutlich geringere Kosten für das Vereinigte Königreich, als sie durch direkte und indirekte Steuern an staatlichen Mehreinnahmen einbringen. Etwa die Hälfte der osteuropäischen Einwanderer haben das Vereinigte Königreich bis 2007 jedoch wieder verlassen. Für 70% davon wurden die Erwartungen an das Zielland zwar erfüllt oder gar übertroffen, in der Regel entschieden sie sich aber aus privaten Gründen für eine Rückkehr. Einige ökonomische Faktoren sprechen dafür, dass die Migration von Osteuropa in das Vereinigte Königreich in Zukunft deutlich abnehmen wird, beispielsweise durch eine verbesserte wirtschaftliche Situation in den neuen EU-Mitgliedsstaaten, gelockerte Zuwanderungsregelungen in anderen wohlhabenden EU-Mitgliedsstaaten oder den fallenden Wert des britische Pfund.

Im Unterschied zu den Migranten aus dem EU-Inland handelt es sich bei politischen und religiösen Flüchtlingen um eine Gruppe, die hohe Kosten verursacht, gemäß der UN-Flüchtlingskonvention aber dennoch aufgenommen werden muss. Conservatives und Labour reagierten darauf in der Regel mit einer restriktiven Flüchtlingspolitik. Im Jahr 2003 setzte sich die Labour-Regierung beispielsweise das Ziel, die Zahl von AsylbewerberInnen innerhalb von sieben Monaten zu halbieren, was ihr nach eigenen Angaben auch gelang (vgl. BBC 2003a; BBC 2003b). Infolge der sog. ‚Dublin-II-Verordnung‘ (vgl. Rat der Europäischen Union 2003) wurde es für Flüchtlinge sehr viel schwerer, in England Asyl zu beantragen. Die Zahl der Anträge verringerte sich zwischen 2004 und 2006 um ein Drittel auf den niedrigsten Stand seit 13 Jahren (vgl. Home Office 2006). AsylantInnen stellen deshalb einen verschwindend geringen Teil der ‚ethnischen‘ Minderheiten im Vereinigten Königreich dar.

### **4.3.2 Ethnische Minderheiten im Vereinigten Königreich**

Den Census-Erhebungen von 1991 und 2001 zufolge stieg der Anteil an sog. ethnischen<sup>18</sup> Minderheiten an der Gesamtbevölkerung innerhalb von 10 Jahren

---

18. Im Rahmen eines ‚Ethnic Monitorings‘ werden SchülerInnen zu Angaben aufge-

von sechs auf neun Prozent. Die nächste Census-Erhebung wird erst 2011 erfolgen, Schätzungen zufolge ist aber schon 2010 ein Anteil von knapp elf Prozent zu erwarten (vgl. Equalities Review Panel 2007, 41). Auf Grund der Altersstruktur der verschiedenen Gruppen ist ihr Anteil bei jüngeren Bevölkerungsschichten jedoch deutlich höher. So gaben 2006 21% der Grundschulkin-der (bzw. deren Eltern) an, zu einer ethnischen Minderheit zu gehören. Die größten Gruppen waren 2001 ‚Indians‘ (2,1 %), ‚Pakistani‘ (1,4 %), ‚Black Caribbeans‘ (1,1 %) und ‚Black Africans‘ (1,0 %). Die Zuwachsraten variieren je nach Gruppe deutlich, mit den höchsten Werten für die Gruppen ‚Black Africans‘, ‚Pakistani‘ und ‚Bangladeshi‘, deren Familien in der Regel deutlich mehr Kinder haben als die der Mehrheitsgesellschaft (vgl. Equalities Review Panel 2007, 40f). Auch für 2011 ist zu erwarten, dass der Anteil ethnischer Minderheiten aus den Ländern des New Commonwealth den Anteil an Minderheiten aus dem EU-Inland weit übersteigen wird. Prognosen zufolge ist mit einer wachsenden Polarisierung zwischen EinwanderInnen mit sehr hoher und denen mit sehr niedriger Berufsqualifikation zu rechnen, sowie zwischen solchen mit dauerhaftem und vorübergehendem Aufenthalt (vgl. Equalities Review Panel 2007). Zunehmende Diskrepanzen bestehen auch in Bezug auf den Anteil an ethnischen Minderheiten in unterschiedlichen Regionen des Vereinigten Königreichs. Deren Anteil ist in urbanen Ballungsgebieten wie London oder Birmingham deutlich höher als im ländlichen Raum oder in Kleinstädten. Statistisch nicht erfassbar ist die Zahl der Einwanderer, die sich ohne legalen Aufenthaltstitel im Vereinigten Königreich befinden. Schätzungen zufolge hielten sich dort im Jahr 2005 ca. 670.000 sog. ‚irreguläre Einwanderer‘ auf (vgl. Migration Watch 2005).

---

fordert, welcher ‚Ethnic Group‘ sie sich zugehörig fühlen. Zur Auswahl stehen dabei in der Regel rund 100 Kategorien, deren Bezeichnungen Aspekte der Herkunft (‚Pakistani‘), der Hautfarbe (‚Black‘) oder der Religionszugehörigkeit (‚Christian‘) widerspiegeln. Ob es sich bei diesen Bezeichnungen tatsächlich um ethnische Kategorien handelt, scheint vor diesem Hintergrund fragwürdig. In keinem Fall handelt es sich dabei um Staatszugehörigkeit, wie viele der Bezeichnungen (‚Chinese‘, ‚Bangladeshi‘ etc.) vermuten lassen. Beispielsweise sind die meisten Personen aus der Gruppe ‚Pakistani‘ britische StaatsbürgerInnen. Um Missverständnisse zu vermeiden, werden die Bezeichnungen im Rahmen dieser Arbeit im englischen Original und in Anführungszeichen verwendet.

### 4.3.3 Ethnische Bildungsbenachteiligung im Vereinigten Königreich

Der starke Zuzug gering qualifizierter Arbeitskräfte und ihrer Familien in das Vereinigte Königreich seit den 1950er Jahren führte dazu, dass dem Thema Einwanderung eine besondere gesellschaftspolitische Bedeutung beigemessen wurde. Der Diskurs um Bildungsbenachteiligung ist deshalb bis heute stark auf die Benachteiligung ethnischer Minderheiten ausgerichtet. Im Abschlussbericht des ‚Committee of Inquiry into the Education of Children from Ethnic Minority Groups‘, dem sog. ‚Swann Report‘, wurde 1985 eine gravierende Bildungsbenachteiligung einzelner ethnischer Minderheiten, insbesondere der ‚Indians‘ und ‚Bangladeshi‘, festgestellt (vgl. Swann 1985). Inzwischen liegen detaillierte Kenntnisse nicht nur zu ethnischer, sondern auch zu sozialschichtspezifischer und genderspezifischer Bildungsbenachteiligung vor (s.u.).

Im Rahmen einer repräsentativen Längsschnittuntersuchung zur Schülerleistung im neunten Schuljahr (‚Longitudinal Study of People in England‘) führte Steve Strand (2007) zahlreiche Interviews mit Eltern und SchülerInnen durch und erhob eine Reihe von Leistungs- und Kontextdaten. Auf dieser empirischen Grundlage wurde eine multiple Regressionsanalyse durchgeführt. Ziel war es, Erkenntnisse über den Einfluss von Geschlecht, Sozialschicht und ethnischer Herkunft auf die Schulleistung zu erhalten sowie Zusammenhänge zwischen diesen Variablen zu bestimmen. Zunächst konnte festgestellt werden, dass SchülerInnen, die sich einer ethnischen Minderheit zugehörig fühlen, in der Regel unterdurchschnittliche Schulleistungen erbringen. Unterscheidet man zwischen den jeweiligen ethnischen Gruppen, so ist jedoch feststellbar, dass hier deutliche Unterschiede bestehen. 1991 schnitten ‚Bangladeshi‘, ‚Black Caribbeans‘, ‚Black Africans‘ und ‚Pakistani‘ am schlechtesten ab, während die Gruppe der ‚Indians‘ durchschnittliche, die Gruppe der ‚Other Asians‘ überdurchschnittliche Leistungen erbrachte.<sup>19</sup> Bis 2006 verbesserten sich die Leistungen aller Gruppen, die der ethnischen Minderheiten stiegen jedoch überdurchschnittlich stark. Die migrationsspezifische Bildungsbenachteiligung konnte demnach verringert werden.

---

19. Die Schülerleistung ethnischer Gruppen wurde hier an dem Prozentsatz der SchülerInnen einer Gruppe gemessen, die bei den GCSE-Examen im Alter von 15 Jahren in mindestens fünf Fächern eine Note C oder besser erreichten.

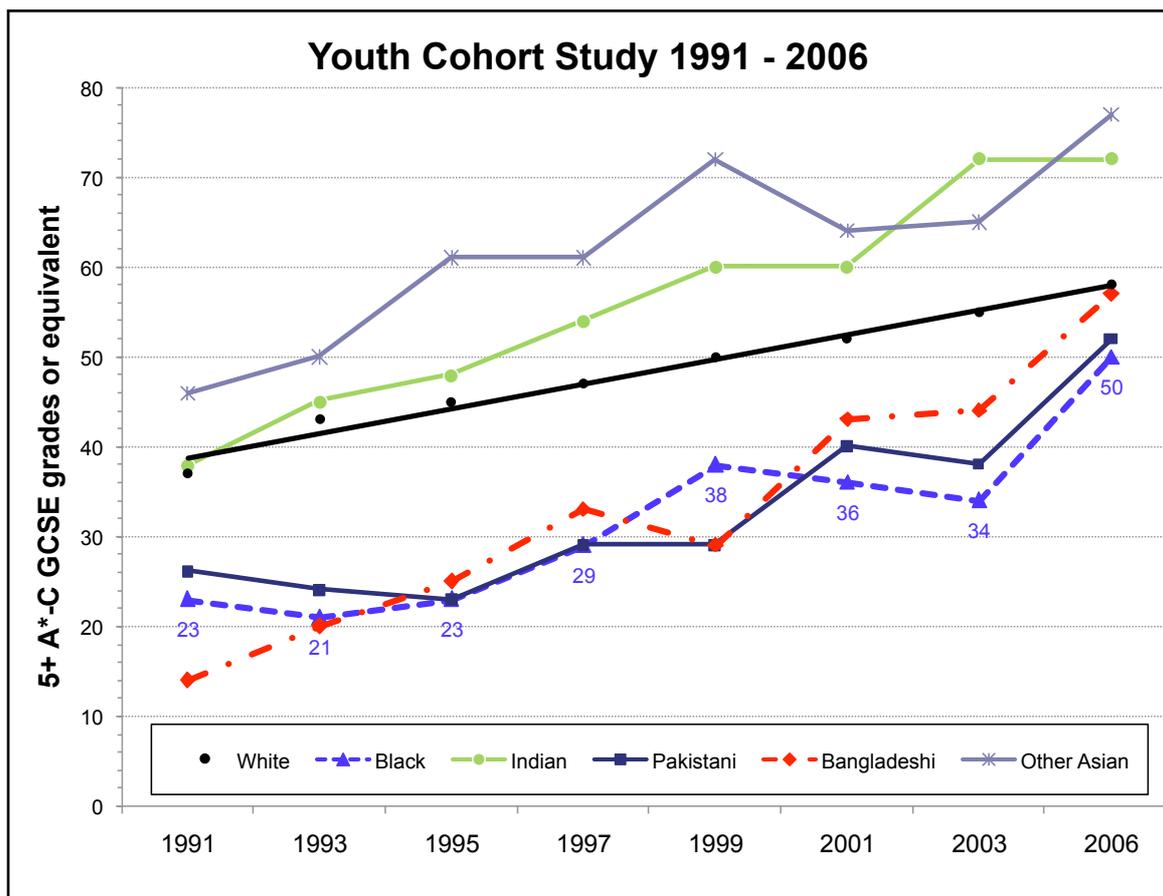


Abbildung 8: Relativer Schulerfolg ethnischer Minderheiten (Strand 2009)

Der Befund des Swann-Reports, dass ethnische Minderheiten im englischen Schulsystem deutlich schlechtere Leistungen erbringen, ist demnach auch 20 Jahre später noch zutreffend. Gerade für die von Swann untersuchten Gruppen der ‚Indians‘ und ‚Bangladeshi‘ hat sich die Benachteiligung der frühen 1980er Jahre jedoch in einen Leistungsvorsprung umgekehrt. Für einige andere Gruppen besteht hingegen weiterhin eine deutliche Bildungsbenachteiligung. Das wird nicht nur bei der Schulleistung, sondern auch bei der relativen Wahrscheinlichkeit eines Schulausschlusses offensichtlich. ‚Black Caribbeans‘ und ‚Black Africans‘ sind hiervon deutlich öfter betroffen, ‚Chinese‘, ‚Indians‘, ‚Bangladeshi‘ und ‚Pakistani‘ hingegen signifikant seltener als der Durchschnitt (vgl. Strand 2007, 93). Gemessen am Prozentsatz der SchülerInnen mit mindestens fünf befriedigenden GCSE-Noten (einschließlich der Fächer Englisch und Mathematik) ist eine ethnische Leistungsdifferenz von 28% feststellbar.<sup>20</sup> Der Einfluss ethnischer Herkunft auf den Schulerfolg ist somit weit grö-

20. Gemessen wurde die Differenz zwischen der ‚Ethnic Groups‘ mit höchster und der mit niedrigster Leistung. Während nur 31% der ‚Black Caribbeans‘ den Benchmark erreichten, gelang dies nur 59% der ‚Indians‘.

ber als die viel beachtete gender-spezifische Ungleichheit. Mädchen erreichen den genannten GCSE-Benchmark (5 A\*–C GCSE) zwar deutlich häufiger als Jungen, mit 7% ist der Effekt aber viel geringer als der Einfluss ethnischer Herkunft. Noch stärker ist jedoch der Einfluss der sozioökonomischen Herkunft auf die Schulleistung. Strand et al. unterscheiden acht soziale Schichten, deren unterste nur zu knapp 17% den GCSE-Benchmark erreichen, während es SchülerInnen der obersten sozialen Schicht zu 74% gelingt. Obwohl der sozioökonomischen Bildungsbenachteiligung in England bisher die geringste Aufmerksamkeit zukam, fällt sie (gemessen am Benchmark der 5 A\*–C GCSE) mit 57% am stärksten ins Gewicht. Strand merkt an, dass sich die Stärke des Einflusses der drei Faktoren umgekehrt proportional zur jeweiligen öffentlichen Aufmerksamkeit verhält (vgl. Strand 2009). Während die Benachteiligung von Jungen, die die größte Aufmerksamkeit erhalten, den geringsten Einfluss haben, werde der sozioökonomischen Bildungsbenachteiligung trotz stärkstem Einfluss auf die Schulleistung am wenigsten Aufmerksamkeit geschenkt.

#### **4.3.4 Bildungsbenachteiligung im Vereinigten Königreich im internationalen Vergleich**

Es ist im internationalen Vergleich nicht ohne weiteres möglich, Aussagen über das Ausmaß der Bildungsbenachteiligung ethnischer Minderheiten in England zu machen. Erstens fehlt es in den meisten Ländern an Monitoring-Instrumenten wie dem sog. ‚Ethnic Monitoring‘ in England, mit denen Daten über den Zusammenhang zwischen ethnischer Zugehörigkeit und Schülerleistung gewonnen werden können. Zweitens sind in England auf Grund seiner Vergangenheit als Kolonialmacht Gruppen vertreten, die in dieser Zusammensetzung in keinem anderen Land vorkommen. Drittens wird der politische und wissenschaftliche Diskurs um Bildungsbenachteiligung in England anders geführt als in vielen anderen Ländern. England konzentriert sich auf eine Benachteiligung der sog. ethnischen Minderheiten und eine Zuordnung zu den entsprechenden Kategorien erfolgt auf Grundlage von Selbstangaben der SchülerInnen bzw. deren Eltern. International hat es sich dagegen durchgesetzt, den Zusammenhang von Schulleistung und Migrationshintergrund zu untersuchen. Entscheidend ist hierbei der Geburtsort der SchülerInnen sowie deren Eltern und Großeltern. Hierfür liegen seit der internationalen Schulleistungsstudie PISA repräsentative Vergleichswerte vor. Dabei ist zu berücksichtigen, dass z.B. eine 15jährige Schülerin, die in England der Gruppe der ‚Black Caribbeans‘ zugeordnet wird, deren Familie aber schon in vierter Generation

in England lebt, im Rahmen der PISA-Studie nicht zur Gruppe der SchülerInnen mit Migrationshintergrund gezählt würde.

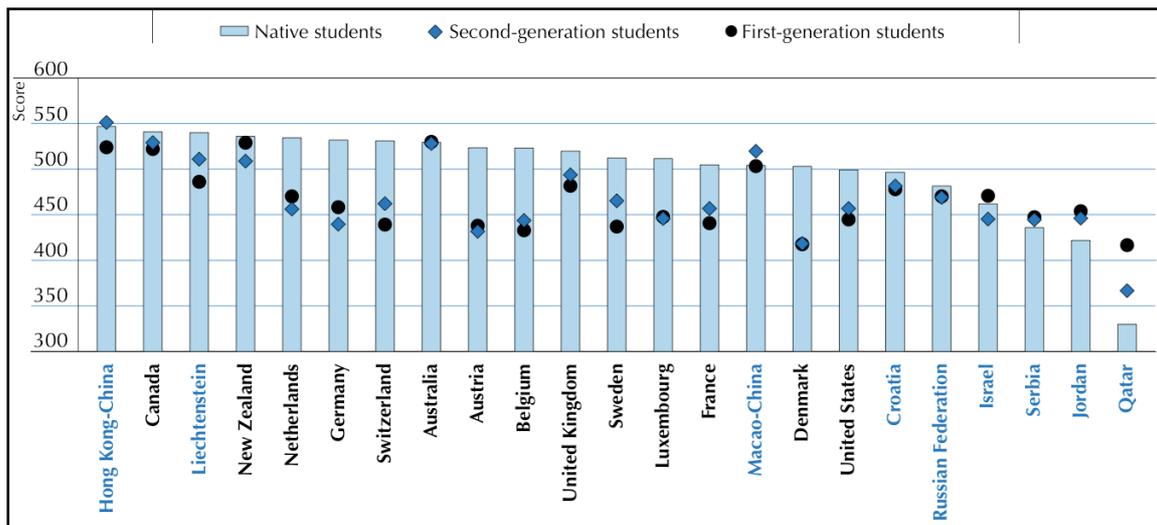


Abbildung 9: Naturwissenschaftliche Schülerleistung in Abhängigkeit vom Migrationshintergrund bei PISA 2006<sup>21</sup> (OECD 2007a, 177)

Die PISA-Teilnehmerländer sind in der Abbildung nach der durchschnittlichen Schülerleistung einheimischer SchülerInnen im Bereich Naturwissenschaften angeordnet. Das Vereinigte Königreich nimmt hier eine mittlere Position ein. Die durchschnittliche Leistung der SchülerInnen mit Migrationshintergrund (erster wie zweiter Generation) wird durch Punkte und Quadrate dargestellt. Sie liegt mit Ausnahme Australiens in allen OECD-Ländern unter der Leistung einheimischer SchülerInnen,<sup>22</sup> in der Regel ist also eine migrationspezifische Bildungsbenachteiligung feststellbar. Sie ist umso größer, je weiter entfernt die Punkte und Quadrate (Leistung der SchülerInnen mit Migrationshintergrund) unterhalb der Oberkante der Balken (Leistung der einheimischen SchülerInnen) liegt. Von den 14 abgebildeten OECD-Ländern ist die migrationspezifische Bildungsbenachteiligung nur in Australien, Kanada und Neuseeland geringer als im Vereinigten Königreich, in allen anderen Fällen ist sie deutlich größer.

21. In der Abbildung berücksichtigt wurden nur Länder, in denen mindestens 3% der 15-Jährigen jeweils zu den ‚first generation students‘ (im Ausland geboren) und den ‚second generation students‘ (selbst im Inland, Eltern jedoch im Ausland geboren) gehören.

22. Anders verhält es sich bei vielen sog. ‚Gastländern‘, also Ländern, die nicht zur OECD gehören, aber an PISA 2006 teilnahmen. Sie sind in der Abb. ebenfalls berücksichtigt und in blasser Schrift dargestellt.

Als Maß für die Chancengleichheit in einem Schulsystem wird häufig auch die Leistungsstreuung der SchülerInnen betrachtet. Dabei wird davon ausgegangen, dass Bildungssysteme mit geringer Leistungsstreuung ein hohes Maß an Chancengleichheit produzieren, während eine breite Leistungsstreuung auf starke Bildungsbenachteiligung hinweist. In der folgenden Abbildung gibt die Länge der Balken die Streuung der naturwissenschaftlichen Leistung 15-jähriger SchülerInnen an. Dabei fällt auf, dass das Vereinigte Königreich zusammen mit Neuseeland und den USA eines der drei OECD-Länder ist, in denen mit Abstand die breiteste Leistungsstreuung festgestellt wurde.<sup>23</sup> Interessant für eine Beurteilung von Aspekten der Chancengleichheit ist es, welcher Anteil der Leistungsstreuung auf Unterschiede zwischen den Schulen (links der Mitte) und welcher Anteil auf Unterschiede zwischen den SchülerInnen einer Schule (rechts der Mitte) zurückzuführen ist. Einzelne Schulen unterscheiden sich in ihrer durchschnittlichen Schülerleistung in Finnland am wenigsten, nur knapp 5% der Leistungsstreuung sind hier auf Differenzen zwischen den Schulen zurückzuführen. Bis zum Alter von 15 Jahren findet keine Selektion nach Leistung statt und eine Beschulung an einer staatlichen Gemeinschaftsschule stellt die Regel dar. Der höchste Wert unter den OECD-Ländern wurde mit 66% bei Deutschland festgestellt, wo im internationalen Vergleich ungewöhnlich früh nach Leistung getrennt wird. Im OECD-Durchschnitt lassen sich 33% der Leistungsstreuung auf Leistungsdifferenzen zwischen den Schulen zurückführen, für das Vereinigte Königreich liegt dieser Wert bei 24%. Die große Leistungsstreuung der SchülerInnen im Vereinigten Königreich geht somit zu einem vergleichsweise geringen Teil auf Unterschiede zwischen den Schulen und zu einem vergleichsweise großen Teil auf Unterschiede zwischen den SchülerInnen einer Schule zurück.

Eine genauere Schätzung der Chancengleichheit in den verschiedenen Bildungssystemen ist möglich, wenn man den Einfluss des sozioökonomischen Status auf die Schulleistung berücksichtigt. Dies wird in der Abb. (s.u.) durch die dunklen Balken dargestellt. Der dunkle Balken links der Mitte gibt an, welcher Anteil der Leistungsdifferenz zwischen Schulen durch den sozioökonomischen Hintergrund der Schülerschaft erklärt werden kann. Der OECD-Durchschnitt liegt hier bei 7,2%, für das Vereinigte Königreich wurden 8,6%

---

23. Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die in der Abb. dunkel gedruckten OECD-Länder. Die hell gedruckten Gastländer unterscheiden sich teilweise sehr stark in der Struktur der Bildungssysteme und den sozioökonomischen Rahmenbedingungen und werden deshalb an dieser Stelle nicht berücksichtigt.

errechnet (vgl. OECD 2007b, 96). Der dunkle Balken rechts der Mitte gibt an, welcher Anteil der Leistungsdifferenz innerhalb einer Schule durch den sozio-ökonomischen Hintergrund der einzelnen SchülerInnen erklärt werden kann. Im Durchschnitt der OECD-Länder sind dies 3,8%, im Vereinigten Königreich jedoch 6,1% (vgl. OECD 2007b, 96).

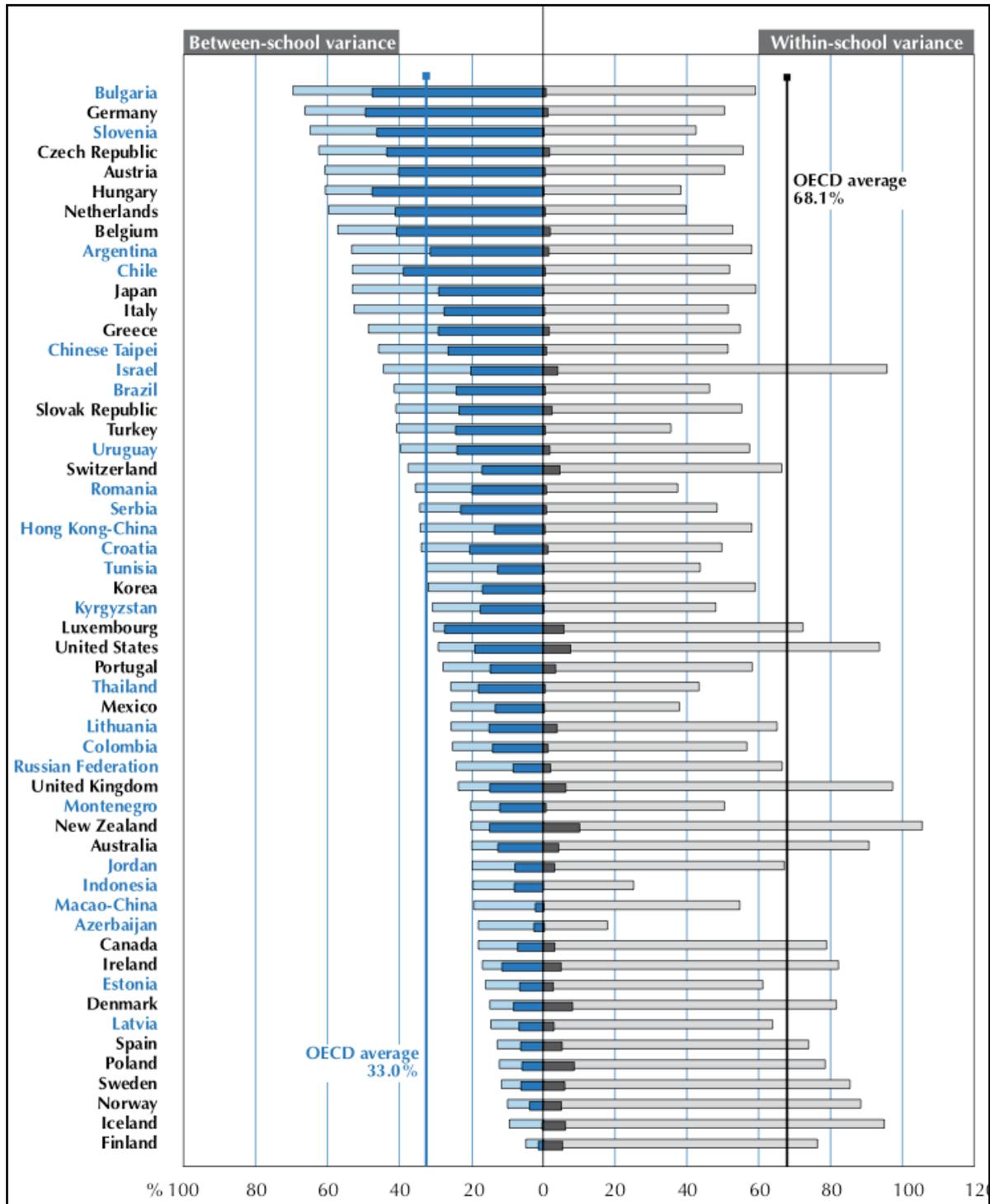


Abbildung 10: Streuung der naturwissenschaftlichen Schülerleistung zwischen verschiedenen Schulen und innerhalb von Schulen. (OECD 2007a, 171)

Unabhängig von internen und externen Effekten gibt der soziale Gradient Auskunft über das Ausmaß sozialer Bildungsbenachteiligung. In der folgenden Tabelle sind die Werte für die OECD-Länder abgebildet. Die rechte Spalte gibt die Steigung des sozialen Gradienten an, also das Ausmaß des Zusammenhangs zwischen sozioökonomischem Hintergrund der SchülerInnen und deren Schulleistungen. Der OECD-Durchschnitt liegt hier bei 40 Punkten Leistungsdifferenz pro Einheit auf der ESCS-Skala. SchülerInnen mit einem um eine Einheit höheren sozioökonomischen Hintergrund haben in der OECD bei den naturwissenschaftlichen PISA-Aufgaben also im Durchschnitt einen Vorsprung von 40 Leistungspunkten. In Deutschland (46 Punkte) und im Vereinigten Königreich (48 Punkte) liegt dieser Wert signifikant über dem OECD-Mittel, es liegt also eine deutlich höhere sozialschichtspezifische Bildungsungleichheit vor. Neben der Steigung des sozialen Gradienten ist aber auch die Stärke des Zusammenhangs zu berücksichtigen (linke Spalte). Kann ein hoher Prozentsatz der Leistungsstreuung durch den sozioökonomischen Hintergrund der SchülerInnen erklärt werden, so spricht man von einem starken Zusammenhang beider Variablen, der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Schulleistung ist also vergleichsweise deterministisch. Trotz ähnlicher Steigung des sozialen Gradienten unterscheiden sich hier die Werte für Deutschland und das Vereinigte Königreich. Während die Stärke des Zusammenhangs im Vereinigten Königreich nicht signifikant vom OECD-Mittel abweicht, liegt der Wert für Deutschland weit darüber. Obwohl also die Leistung der SchülerInnen im Vereinigten Königreich ebenso wie in Deutschland in engem Zusammenhang mit ihrem sozioökonomischen Hintergrund steht, gibt es im Vereinigten Königreich sehr viel mehr Ausnahmen von diesem allgemeinen Trend. Öfter als in Deutschland kommt es dort vor, dass SchülerInnen aus benachteiligten Schichten gute Leistungen und SchülerInnen aus privilegierten Schichten schlechte Leistungen erbringen.

	Percentage of explained variance in student performance	Score point difference associated with one unit on the ESCS <sup>1, 2</sup> (gradient)
Australia	11.3	43
Austria	15.4	46
Belgium	19.4	48
Canada	8.2	33
Czech Republic	15.6	51
Denmark	14.1	39
Finland	8.3	31
France	21.2	54
Germany	19.0	46
Greece	15.0	37
Hungary	21.4	44
Iceland	6.7	29
Ireland	12.7	39
Italy	10.0	31
Japan	7.4	39
Korea	8.1	32
Luxembourg	21.7	41
Mexico	16.8	25
Netherlands	16.7	44
New Zealand	16.4	52
Norway	8.3	36
Poland	14.5	39
Portugal	16.6	28
Slovak Republic	19.2	45
Spain	13.9	31
Sweden	10.6	38
Switzerland	15.7	44
Turkey	16.5	31
United Kingdom	13.9	48
United States	17.9	49
OECD total	20.2	45
OECD average	14.4	40

Tabelle 2: Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf die naturwissenschaftliche Schülerleistung bei PISA 2006 (OECD 2007a, 184)

Insgesamt ist festzuhalten, dass das Ausmaß sog. ethnischer Bildungsbenachteiligung nicht international vergleichbar ist, entsprechende Befunde jedoch für migrationsspezifische und sozioökonomische Benachteiligung vorliegen. Auf der Grundlage der Leistungsdaten von PISA 2006 fällt auf, dass SchülerInnen mit Migrationshintergrund im Vereinigten Königreich weniger hinter den einheimischen SchülerInnen zurückbleiben als in den meisten anderen OECD-Ländern. Das bedeutet jedoch nicht, dass die im Vereinigten Königreich festgestellten ethnischen Benachteiligungen im internationalen Vergleich gering sind. Vermutlich fallen viele SchülerInnen ethnischer Gruppen nicht in die Kategorie der SchülerInnen mit Migrationshintergrund, da sie und ihre Eltern im Vereinigten Königreich geboren wurden. Für einige ethnische Gruppen sind

jedoch drastische sozioökonomische Benachteiligungen feststellbar – und der sozioökonomische Hintergrund schlägt sich im Vereinigten Königreich überdurchschnittlich stark auf die Schulleistung nieder. Vor diesem Hintergrund sind die bildungspolitischen Entwicklungen in England seit Mitte des 20. Jh. von besonderer Bedeutung und werden im Folgenden dargestellt. Dabei sollen einerseits Entwicklungen aufgezeigt werden, die sich auf sozioökonomische und migrationsbedingte Bildungsbenachteiligung beziehen, während andererseits Steuerungsreformen beschrieben werden.

## **4.4 Englische Bildungspolitik seit den 1940er Jahren**

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit den bildungspolitischen Entwicklungen in England in der zweiten Hälfte des 20. Jh. Eine ausführliche Analyse bildungspolitischer Reformen zur Förderung gleicher Bildungschancen seit dem Regierungswechsel 1997 findet in Kap. 5 statt.

### **4.4.1 Der ‚Education Reform Act‘ 1944**

1944 setzte die konservative Regierung mit dem ‚Education Reform Act‘ (ERA) zwei bedeutende Änderungen im Schulsystem um. (Zu den folgenden Ausführungen vgl. Evans 1997; Tomlinson 2001; Ball 2008.) Erstens wurden ‚Local Education Authorities‘ (LEAs) als Schulbehörden eingeführt. Seitdem gibt es im englischen Schulsystem zwischen dem Bildungsministerium und den Einzelschulen eine vermittelnde Instanz. Den LEAs kam zunächst eine bedeutende strategische Rolle im Schulsystem zu – sie waren z.B. für die Entwicklung der regional unterschiedlichen Curricula verantwortlich. Das Ministerium hatte zwar die Möglichkeit, durch nationale Reformen und durch die Zuweisung von Ressourcen Einfluss auf die LEAs zu nehmen, direkte Interventionen waren jedoch nur eingeschränkt möglich. Zweitens wurde mit dem ‚Education Reform Act‘ das dreigliedrige Schulsystem in England eingeführt, in dem im Anschluss an die Grundschule eine leistungsbezogene Aufteilung der SchülerInnen auf ‚Secondary Modern School‘ (allgemeinbildende Sekundarschule), ‚Technical School‘ (technisch-naturwissenschaftliche Sekundarschule) oder ‚Grammar School‘ (Gymnasium) stattfand. Das Bildungsministerium forderte zwar in den 1960er und 1970er Jahren die LEAs auf, die dreigliedrige Struktur zugunsten eines Gemeinschaftsschulsystems wieder abzuschaffen. Einige LEAs weigerten sich jedoch, dieses Reformvorhaben umzusetzen. Der Konflikt mündete 1975 in einen spektakulären Prozess zwischen dem Ministe-

rium, das damals einer Labour-Regierung unterstand, und einer konservativ regierten LEA. Der Fall wurde gegen das Ministerium entschieden und die Machtbalance zwischen beiden Ebenen zugunsten der LEAs verschoben. Seit Ende der 1970er Jahre kam es unter Labour und Conservatives jedoch zu Systemreformen, mit denen sich diese Machtbalance wieder zugunsten des Ministeriums verlagerte.

Benachteiligung auf Grund von sozialer Herkunft und Migrationshintergrund war bis in die 1970er Jahre ein bedeutendes Thema englischer Bildungspolitik. Hiervon zeugen z.B. die Einführung des ‚Section-Eleven-Fund‘ von 1966 und des ‚Race Relations Act‘ von 1976 (vgl. Kap. 5). Diese Maßnahmen führten zu zusätzlichen finanziellen Mitteln für Schulen mit benachteiligtem Klientel und einem allgemeinen Verbot diskriminierender Praktiken durch staatliche Organisationen.

#### **4.4.2 Der ‚Education Reform Act‘ 1988**

In den 1980er Jahren verlor das Thema der Bildungsbenachteiligung an Bedeutung und die Politik der konservativen Regierung wurde konsequent auf das Ziel der Effizienzmaximierung öffentlicher Dienste umgestellt. (Zu den folgenden Ausführungen vgl. Hatcher 1996a; Evans 1997; Gewirtz 2002; Whitty 2008). Zehn Jahre später identifizierten Ferlie et al. (1996, 6) fünf bedeutsame Folgen dieser Entwicklung in unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilsystemen. Demnach wurde die Macht von Gewerkschaften und Verbänden geschwächt, die Autonomie klassischer Professionen, z.B. der LehrerInnen und ÄrztInnen nahm ab, die Bedeutung von ManagerInnen und anderen nicht demokratisch legitimierten Eliten (sog. Experten) nahm im öffentlichen Sektor zu während die Zahl demokratisch legitimer Vertreter zurückging. Schließlich wurden Kontrollen durch übergeordnete Behörden durch Wettbewerbsmechanismen ersetzt und die Erhöhung von Effizienz wurde zu einem zentralen Steuerungsfaktor. Unberücksichtigt blieben bei dieser Untersuchung jedoch die drastischen Effekte ‚neuer‘ Steuerungsinstrumente auf sozioökonomisch und migrationsspezifisch benachteiligte Gruppen, die im Schulsystem besonders deutlich werden (s.u.). Mit dem ‚Education Reform Act‘ (ERA) von 1988 verschwand die Förderung gleicher Bildungschancen als Zielsetzung vorerst fast vollständig aus der Bildungspolitik – wie ein Zitat des Premierministers John Major von 1992 illustriert:

Our primary teachers should learn how to teach children to read, not waste their time on the politics of gender, race and class. (Major 1992, zit. n. Chitty & Simon 1993, 144)

1988 wurde erstmals seit über 40 Jahren eine umfassende bildungspolitische Wende eingeleitet. Bis zur Verabschiedung des aus 238 Paragraphen bestehenden ‚Education Reform Act‘ wurden 370 Stunden parlamentarischer Beratungszeit benötigt (vgl. Chitty 2004, 51). Zentrales Ziel war die Effizienzmaximierung im Schulsystem, aber auch die systematische Stärkung des Bildungsministeriums gegenüber der LEAs. Letztere verloren stark an Bedeutung, während das Ministerium einerseits und die Einzelschulen andererseits an Einfluss und Entscheidungsbefugnissen gewannen. Die konservative Regierung unter Margaret Thatcher strebte eine systematische Entmachtung der LEAs an (vgl. The Independent 1999) und ein bedeutender Schritt in diese Richtung war die Einführung eines landesweit einheitlichen Curriculums, das mit Hilfe von Inspektionen und Vergleichstests überprüft werden sollte. Zuvor waren die LEAs dafür verantwortlich gewesen, auf regionaler Ebene über zu unterrichtende Lehrinhalte zu entscheiden. Mit dem ‚National Curriculum‘ wurde ihnen diese Einflussmöglichkeit entzogen und auf das ‚National Curriculum Council‘ (später QCA, vgl. Kap. 4.1) übertragen, das die Erstellung und regelmäßige Überarbeitung im Auftrag des DCSF ausführte. Zusätzlich verloren die LEAs an Einfluss auf die Einzelschulen, da diese im Rahmen des sog. ‚Local Management of Schools‘ zusätzliche Handlungsspielräume gewannen. LEAs wurden dazu verpflichtet, die Schulen entsprechend der jeweiligen Anzahl von SchülerInnen zu budgetieren und die Kontrolle über das jeweilige Budget den Governing Bodies der Schulen zu überlassen. Gleichzeitig wurde eine freie Schulwahl eingeführt und den LEAs somit ein weiteres wichtiges Handlungsfeld, die Zuteilung der SchülerInnen zu den Schulen, entzogen. Stattdessen sollten nun die Eltern, die als kompetente Entscheider in Bezug auf die Beschulung ihrer Kinder betrachtet wurden, auf der Grundlage von Inspektionsberichten, Leistungsvergleichen und dem jeweiligen Schulprofil darüber entscheiden, welche Schule für ihr Kind am geeignetsten sei. Die Schulen gerieten somit in direkte Abhängigkeit der Gunst der Eltern, schließlich war das Budget der Schule im Rahmen der pro-Kopf-Finanzierung von der Anzahl angemeldeter SchülerInnen abhängig. Die Entscheidung der Eltern wurde jedoch durch die jeweils begrenzte Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze an einer Schule eingeschränkt. Tatsächlich handelte es sich deshalb nicht um eine freie Schulwahl, sondern lediglich um das Recht, einen Schulwunsch zu äußern. Schulen mit gutem Ruf, guten Beurteilungen durch Ofsted und guten Durchschnittsleistungen sahen sich in der Regel mit einer übergroßen Zahl von Anmeldungen konfrontiert, auf die sie mit systematischer Aufnahmeselektion reagieren konnten. Ob ein Schulwunsch erfüllt werden konnte, hing deshalb

vom Verhältnis zwischen Anmeldung, zur Verfügung stehenden Plätzen und der Art der Aufnahmeselektion einer Schule ab. Das Ministerium versprach sich von diesem Vorgehen einerseits die Möglichkeit, Schulwahlentscheidungen durch die Eltern zu ermöglichen, die den jeweiligen Bedürfnissen der Kinder gerecht werden sollten. Andererseits sollte auf diese Weise ein Quasi-Markt installiert werden, der die Schulen in Konkurrenzdruck zueinander setzt, zu größtmöglicher Effizienz motiviert und schließlich dazu führen soll, dass erfolgreiche Schulen expandieren, während erfolglose Schulen SchülerInnen verlieren und im Extremfall geschlossen werden. Zahlreiche englische Studien der 1990er Jahre wiesen jedoch auf die Nebenwirkungen dieses Systems hin. Beispielsweise stellten Gewirtz et al. (1995) fest, dass von dem Recht auf Schulwahlfreiheit in Abhängigkeit vom sozioökonomischen Hintergrund der Familien in sehr unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht wurde. Sie unterscheiden drei Idealtypen von Schulwahl-Entscheidern, den ‚Privileged/Skilled Chooser‘, den ‚Semi-Skilled Chooser‘ und den ‚Disconnected Chooser‘. Die erste Gruppe der privilegierten und befähigten Entscheider besteht demnach fast ausschließlich aus Mitgliedern der gesellschaftlichen Mittel- und Oberschicht. Diese schätzen die Möglichkeit der freien Schulwahlentscheidung, machen sehr bewusst davon Gebrauch und verfügen über umfassende Ressourcen und Kompetenzen zur Ausübung dieses Rechts. Ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital sind hierbei von großer Bedeutung. Mitglieder dieser Gruppe sind in hohem Maße dazu fähig, das komplexe Schulsystem zu entschlüsseln und Schulen nach deren Programmen und Praktiken zu unterscheiden. Sie sind in der Lage, zahlreiche Informationen zu sammeln, zu interpretieren, LehrerInnen und SchulleiterInnen kritisch zu befragen und ihre Antworten ebenso kritisch zu beurteilen. Dabei bewahren sie ein gewisses Maß an kritischer Distanz zu den gewonnenen Informationen. Ihr Ziel ist es, eine Schule zu finden, die den individuellen Bedürfnissen, Interessen und der Persönlichkeit ihres Kindes am besten gerecht wird. Dafür sind die Eltern bereit, sich auch finanziell einzusetzen. Die Gruppe der ‚Semi-Skilled Choosers‘ setzt sich aus Mitgliedern unterschiedlicher sozialer Schichten zusammen. Sie wissen die Möglichkeit der Schulwahl ebenfalls zu schätzen, verfügen aber gegenüber der ersten Gruppe über deutlich eingeschränkte Möglichkeiten, von diesem Recht im Interesse des eigenen Kindes Gebrauch zu machen: „Their cultural capital is in the wrong currency and they are less able to accumulate the right sort“ (Gewirtz et al. 1996, 102). Auf Grund des familiären Hintergrundes fehlt es an der notwendigen Kenntnis des Schulsystems, hilfreichen sozialen Kontakten und kulturellen Fertigkeiten. Zwar wird die Wahl der Schule als relevant

betrachtet und verschiedenen Informationen über Schulen (z.B. Medienberichten oder Gerüchten) wird große Aufmerksamkeit gegeben. Es besteht aber eine große Fremdheit, Verwirrung und Unsicherheit gegenüber dem Schulsystem. ‚Semi-Skilled Choosers‘ sind deshalb vielfach auf das Urteil anderer angewiesen. Die Gruppe der ‚Disconnected Choosers‘ setzt sich aus Mitgliedern der unteren Sozialschichten zusammen, die über sehr geringe Kenntnisse des Schulsystems verfügen und sehr wenig Vertrauen in ihre eigene Fähigkeit haben, Aussagen von LehrerInnen zu verstehen und zu interpretieren. Sie haben das Schulsystem in der Regel selbst früh verlassen und verfügen über geringes soziales oder kulturelles Kapital. Ihre Schulwahlentscheidungen werden stark von Merkmalen wie der materiellen Ausstattung oder dem Zustand des Schulgebäudes beeinflusst. Der Schulwahlprozess der ‚Privileged Choosers‘ endet in der Regel mit einer Auswahl von zwei Schulen, während für die ‚Disconnected Choosers‘ in der Regel bereits von Beginn an nur zwei Schulen in Frage kommen, die in direkter Wohnortnähe liegen. Die AutorInnen schlussfolgern, dass die Einführung der Schulwahlfreiheit in England zu einer deutlichen Fortsetzung und Verstärkung sozialer Benachteiligung geführt hat. Nur die Mitglieder bildungsnaher Schichten verfügen über die notwendigen Kenntnisse, Kontakte und Fähigkeiten, um im Rahmen des komplexen Schulsystem ihre Wahlfreiheit zu ihren Gunsten zu nutzen. Über die Wirkung der Reform von 1988 für soziale Benachteiligung kommen sie deshalb zu folgendem Schluss:

Some skilful and resourceful parents were always able to ‚work the system‘ or buy a private education or other forms of advantage for their children. But post-1988 the stratagems of competitive advantage are now ideologically endorsed and practically facilitated, the deregulation of recruitment and parental choice. [...] Class selection is revalorized by the market. (Gewirtz et al. 1996, 110)

In einer Studie von 1994 zur sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft an unterschiedlichen Gesamtschulen stellten Benn & Chitty (1996) fest, dass ein hoher Anteil ethnischer Minderheiten in aller Regel mit einem hohen Anteil bildungsferner Schichten einhergeht. Andere Studien zeigten, dass dies in der Regel in Zusammenhang mit einem Mangel an Ressourcen, häufigem Personalwechsel, geringen Erwartungen der Lehrenden an die Leistungen der SchülerInnen und somit insgesamt geringeren Leistungen und geringerem Leistungszuwachs steht (vgl. z.B. Tomlinson 1998, 213). Als im Rahmen des Education Act von 1992 das Ministeriumsog. ‚Failing Schools‘ identifizierte um Interventionen einzuleiten oder die Schulen zu schließen, handelte es sich fast ausschließlich um Schulen, die überwiegend SchülerInnen mit Migrationshinter-

grund und aus bildungsfernen Schichten unterrichteten (vgl. DfES & Ofsted 1995). Die Verantwortung dafür wurde in der Regel den LehrerInnen, Schulleitungen, SchülerInnen und Eltern zugesprochen und nicht den historischen, ökonomischen, sozialen und politischen Bedingungen (vgl. Tomlinson 1998, 214). Dass die Einführung von Schulwahlfreiheit zu einer verschärften sozialen Segregation und somit stärkerer sozialer Benachteiligung führte, war bereits im Vorfeld des ERA von 1988 bekannt – diese Tatsache wurde jedoch zugunsten einer stärkeren Entscheidungsfreiheit für die Eltern in Kauf genommen. Davon zeugt ein Interview mit der konservativen Bildungspolitikerin Gloria Hooper: „Racial Segregation may be a price to be paid for giving some parents more opportunity to choose“ (Hooper 1987, zit. n. Tomlinson 1998, 215). Doch soziale Segregation entsteht infolge von Schulwahlentscheidungen nicht allein auf der Grundlage der sozialspezifisch unterschiedlichen Ausstattung der Eltern, sondern auch auf der Grundlage der Eigeninteressen der Schulen. Diese haben – sofern genügend Anmeldungen vorliegen – die Wahl, welche SchülerInnen sie aufnehmen möchten. Da die Beschulung von SchülerInnen je nach sozialer Herkunft und Migrationshintergrund als unterschiedlich kostenintensiv eingeschätzt wird, besteht im Rahmen einer Wettbewerbssituation zwischen Schulen die Möglichkeit einer gezielten Aufnahmeselektion im Interesse der Organisation.

[T]he door is firmly closed once a school [is full]. And by encouraging an increasingly selective admissions policy in [such] schools, open enrolment may have the effect of bringing about increased opportunities for cream-skimming and hence inequality. (Bartlett 1993)

Mit ‚Cream Skimming‘ ist das gezielte Auswählen des für die Schule günstigsten Klientels gemeint. Hierzu zählen in der Regel SchülerInnen aus bildungsnahen Familien mit hoher Bildungsaspiration. Ihnen gelingen höhere Testleistungen, was der Schule im Rahmen von Schulrankings zugute kommt (vgl. Kap. 6.2.1). Daraus ergibt sich eine steile Hierarchie der Schulen und eine starke soziale Segregation. Diese Hierarchie wird dadurch verstärkt, dass Schulen nicht allein auf der Grundlage von Testleistungen, sondern insbesondere nach der jeweiligen sozioökonomischen Zusammensetzung der Schülerschaft ausgewählt werden (vgl. Fowler 1993). Im Wettbewerb der Schulen untereinander besteht deshalb ein drastisches Ungleichgewicht zwischen Schulen mit bildungsnahem und mit bildungsfernem Klientel, mit hohem und mit geringem Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund, mit vielen und mit wenigen Kindern mit besonderem Förderungsbedarf etc. Von Interventionen oder Schließungen auf Grund geringer Schülerleistungen sind deshalb in der

Regel Schulen mit sozial benachteiligtem Klientel bedroht – ein Kriterium, das in keinem direkten Zusammenhang zur Qualität der schulischen Arbeit steht. Davon zeugen auch heute noch Diskrepanzen zwischen den Qualitätsurteilen im Rahmen von Schulinspektionen einerseits und den Qualitätsurteilen des Ministeriums auf der Grundlage reiner Leistungswerte andererseits (vgl. Kap. 6.2.1).

Eine weitere Reformmaßnahme im Rahmen des ERA von 1988 war die Einführung zweier neuer Schultypen im englischen Schulsystem, ‚City Technology Colleges‘ (CTCs) und ‚Grant-Maintained Schools‘, denen umfassende Handlungsfreiräume ermöglicht wurden.<sup>24</sup> (Zu den folgenden Ausführungen vgl. Walford & Miller 1991; Abbott 1993; Levacic & Hardman 1999.) CTCs wurden in sozioökonomisch benachteiligten Regionen in Kooperation mit einem Sponsor eröffnet. Sie sind zur Umsetzung des Curriculums verpflichtet, sind aber unabhängig von der jeweiligen LEA, unterliegen nicht den Tarifverträgen bei der Einstellung von LehrerInnen und dürfen leistungsorientierte Aufnahmeselektionen durchführen. Das zusätzliche Kapital durch die Sponsoren und die erweiterten Handlungsfreiräume der CTCs sollten inmitten sozioökonomisch benachteiligter Regionen Inseln qualitativ hochwertiger Schulbildung schaffen. Mangels zahlungskräftiger Partner aus der Wirtschaft und auf Grund von Widerständen der LEAs konnten jedoch zwischen 1988 und 1993, als das Programm beendet wurde, nur 15 CTCs eröffnet werden. An der Einrichtung von CTCs wurde unter anderem kritisiert, dass dabei in großer Zahl Schulplätze in der Sekundarstufe geschaffen wurden, während landesweit große Überkapazitäten bestanden. Abbott (1993, 4) berichtet z.B. von einem LEA mit einer Überkapazität von 8000 Plätzen in der Sekundarstufe, in der dennoch weiterer 1000 Plätze durch die Gründung einer CTC geschaffen wurden. Diese scheinbar irrationale Maßnahme hatte aus Sicht des Ministeriums allerdings durchaus einen gewünschten Effekt. Denn in den betroffenen Regionen wurde durch die Gründung von CTCs der Wettbewerbsdruck deutlich erhöht. Jede Schule war nun gezwungen, sich gegenüber der finanziell und personell gut ausgestatteten CTC zu positionieren, Wettbewerbsfähigkeit zu demonstrieren und um die immer knapper werdenden KlientInnen zu werben. In seiner Fallstudie stellt Abbott beispielsweise fest, dass die Marketingstrategien umliegender Maintained Schools aggressiver wurden und z.B. Kooperationen mit Wirtschaftsunternehmen intensiviert wurden. Bei Schulen, die als

---

24. Inzwischen wurde im Rahmen des ‚Learning and Skills Act‘ des Jahres 2000 der überwiegende Teil der CTCs in ‚Academy Schools‘ (vgl. Kap. 5.4) umgewandelt.

wenig erfolgreich wahrgenommen wurden, kam es hingegen zu Fusionen oder Schließungen. Als problematisch stellte sich heraus, dass die entstandenen Überkapazitäten zu Finanzierungsproblemen und entsprechenden Schwierigkeiten bei der Aufrechterhaltung des Bildungsangebotes führten. Auch war zu beobachten, dass gesellschaftlich benachteiligte Gruppen von dem kostspieligen neuen Bildungsangebot praktisch ausgeschlossen waren. In den ersten Jahren nach deren Gründung wurden keine ‚Asians‘ und nur sehr wenige ‚Afro-Caribbeans‘ an CTCs beschult (vgl. Walford & Miller 1991). Privilegierte SchülerInnen wechselten überdurchschnittlich häufig auf CTCs, was zu einer erhöhten Konzentration des benachteiligten Klientels an den Nachbarschulen führte.

Giving the loss of only a small number of this type of pupils a school could find itself in a downward spiral of falling numbers and ultimate closure. (Abbott 1993, 8)

Eine Möglichkeit für die Nachbarschulen, auf den steigenden Wettbewerbsdruck zu reagieren, bestand in der Umwandlung in eine ‚Grant-Maintained School‘. Dieser Schultyp wurde ebenso wie die CTCs im Rahmen des ERA von 1988 eingeführt und beruhte ebenfalls auf dem Ziel des Ministeriums, den Einfluss von LEAs zu schwächen und die Vielfalt im Schulwesen zu erweitern. Auf Ebene des Ministeriums wurde ein Fonds eingerichtet, aus dem diese neue Schulart direkt finanziert wurde. Es entstand ein komplexes Finanzierungssystem, das insgesamt zu einer überdurchschnittlichen Finanzierung von Grant-Maintained Schools führte. Die LEAs verloren jeden Einfluss auf die Schule und ihre Funktionen wurden durch den ‚Governing Body‘ der jeweiligen Schule übernommen. Dieser hatte auch über die Art der Aufnahmeselektion zu entscheiden und den Schulen wurde ermöglicht, bis zu 10% der SchülerInnen nach Leistungskriterien auszuwählen. Bis 1997 entstanden weit über 1000 solcher Schulen an denen 18% der Sekundar- und 3% der PrimarschülerInnen beschult wurden (vgl. Levacic & Hardman 1999, 187). Eine umfassende wissenschaftliche Überprüfung des Erfolgs dieses Schultyps fand jedoch bis zu deren Abschaffung durch Labour 1998 nicht statt. In den jährlich veröffentlichten Schulrankings auf der Grundlage von Schülerleistungen bei den GCSE-Tests fanden sich überdurchschnittlich viele Grant-Maintained Schools auf den oberen Plätzen und es war die Annahme weit verbreitet, dass diese Schulart den regulären staatlichen Schulen unter Aufsicht der LEAs überlegen sei. Erst 1999 wurden die Ergebnisse einer Studie veröffentlicht, die Auskunft über den relativen Schulerfolg an Grant-Maintained Schools gab und dabei auch die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft berücksichtigte (vgl. Levacic &

Hardman 1999). Demnach wurden dort zwischen 1991 und 1996 zu 45% gute Schulabschlüsse (5 A\*–C GCSE) erzielt – 10% mehr als an den Vergleichsschulen. Nach Levacic & Hardman handelt es sich bei Grant-Maintained Schools jedoch um hochgradig selektive Schulen, was sich auch ohne eine Verbesserung des Bildungsangebotes positiv auf die Leistungen niederschlägt. Beispielsweise existierte im Januar 1994 in englischen Sekundarschulen eine Quote von 18% an Kindern aus einkommensschwachen Familien, an Grant-Maintained Schools lag diese bei nur 2%. Zur gleichen Zeit sprachen und schrieben im Landesdurchschnitt 82% der SchülerInnen an Sekundarschulen fließend Englisch, an Grant-Maintained Schools betrug diese Quote hingegen 92%. Bei einer Berücksichtigung dieser Faktoren auf die Schülerleistungen war kein Leistungsvorsprung der Grant-Maintained Schools mehr feststellbar. Ein Urteil Ofsteds auf der Grundlage von Schulinspektionen bestätigte diesen Befund. Demnach war in der Qualität des Unterrichts kein nennenswerter Qualitätsunterschied zwischen beiden Schultypen zu erkennen (vgl. Ofsted 1998). Mit der Einführung von Grant-Maintained Schools wurde bildungsnahen Familien jedoch die Möglichkeit der Beschulung innerhalb einer sozioökonomisch relativ homogenen Schülerschaft ermöglicht. Mit dem ‚School Standards & Framework Act‘ von 1998 leitete Labour die Abschaffung von Grant-Maintained Schools ein, denen die Wahl gelassen wurde, in einen Voluntary-, Community- oder Foundation-Status zu wechseln. Seitdem besteht für Schulen in England prinzipiell die Wahlmöglichkeit zwischen unterschiedlichen rechtlichen Status mit unterschiedlich ausgeprägter Abhängigkeit vom jeweiligen LEA (vgl. Chitty 2004, 52).

In der ersten Hälfte der 1990er Jahren kam es zu einer Annäherung der Bildungspolitik Labours an die der noch regierenden Conservatives. Die Akzeptanz von Marktmechanismen und Wettbewerb nahm innerhalb Labours zu die Erhöhung von Bildungsstandards wurde zur zentralen bildungspolitischen Zielsetzung. In der Regel wurde darunter eine Erhöhung der Quote erfolgreicher Abschlussprüfungen (5 A\*–C GCSE) am Ende der Pflichtschulzeit verstanden. Labour unterstützten die Idee des ‚Naming & Shaming‘ (das öffentlich machen von Schulen, die unbefriedigende Leistungen erbringen) und die Schließung sog. ‚Failing Schools‘: „There should be zero tolerance of failure in Britain’s schools“ (Blair 1996). Selektionsmechanismen, die zu einer Aufteilung von SchülerInnen auf unterschiedliche Schularten führten, wurden zwar nach wie vor abgelehnt: „Diversity within one campus must be the goal of a truly comprehensive system“ (Blair zit. n. Hatcher 1996b, 33). Eine konsequent leistungsheterogene Beschulung wurde jedoch abgelehnt und Formen

innerschulischer Selektion durch Aufteilung in Leistungsgruppen bevorzugt. Dass die bildungspolitischen Programme von Labour und Conservatives kurz vor den Parlamentswahlen 1997 in einigen Punkten wieder deutlich unterscheidbar wurden, lag schließlich an einer Radikalisierung der bildungspolitischen Ausrichtung der Conservatives im Rahmen des ‚Education Act‘ von 1997. Dessen Implementierung scheiterte jedoch daran, dass bereits einen Monat nach dem In-Kraft-treten des Gesetzes die Parlamentswahlen stattfanden, infolge derer der Regierungswechsel eintrat. In diesem Gesetz war eine Ausweitung des ‚Assisted Places Scheme‘ vorgesehen. Dabei handelte es sich um ein staatliches Stipendien-Programm, das seit 1980 Kindern mit Höchstleistungen aus einkommensschwachen Familien kostenlosen Zugang zu ‚Independent Schools‘ ermöglicht hatte (vgl. Tomlinson 2001, 72). Das Programm wurde von Labour als elitär betrachtet und wenig später vollständig abgeschafft. Außerdem sollten die gesetzlichen Möglichkeiten zur Bestrafung von SchülerInnen durch Nachsitzen oder Schulausschluss erweitert werden. In diesem Zusammenhang wurde sogar über die Wiedereinführung der Prügelstrafe in Schulen diskutiert – eine entsprechende Regelung aber nicht in das Gesetz aufgenommen (vgl. Gardiner 1996).

#### **4.4.3 Der Regierungswechsel 1997**

Die Parlamentswahlen von 1997 führten zu einem Regierungswechsel zugunsten von New Labour, in deren Regierungsprogramm dem Bildungswesen eine besondere Bedeutung beigemessen wurde. Eine Rede Tony Blairs machte bereits vor den Wahlen deutlich, dass er eine Optimierung von Bildungsangeboten langfristig als zentrale Stellschraube zur Erhöhung des Wirtschaftswachstums betrachte. Die bildungspolitische Priorität New Labours stand somit ganz in der Tradition einer humankapitaltheoretischen Perspektive, wie sie auch von der vorangegangenen Regierung vertreten worden war.

Ask me my three main priorities for Government, and I tell you: education, education and education. [...] We are 35th in the world league of education standards – 35th. They say give me the boy at seven and I’ll give you the man at 70. Well, give me the education system that’s 35th in the world today and I’ll give you the economy that’s 35th tomorrow. At every level we need radical improvement and reform. (Blair 1996)

Innerhalb von zehn Jahren sollte Englands Bildungssystem zu einem der besten in der Welt gemacht werden. Den Weg zu diesem ambitionierten Ziel sollte eine Politik des Förderns und Forderns ebnen (vgl. Barber 2001, 20). Dieses Prinzip sollte gleichermaßen für SchülerInnen, Beschäftigte im Bildungssys-

tem und Bildungsorganisationen (insbesondere Schulen und LEA) gelten. Wichtige Elemente der neuen bildungspolitischen Programmatik waren Dezentralisierung und Accountability, Outputorientierung und die Einführung von Marktmechanismen im Bildungswesens. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um eine Fortsetzung der Programmatik der vorangegangenen Regierung.

There was an acceptance of the conservative faith in choice and competition, with education developing a market commodity driven by consumer demands, demonstrated by the retention of market competition between schools, and fuelled by league table publication, school choice, specialist schools and failing schools. There was a continued rhetoric of ‚raising standards‘ with a weakening of the commitment to end academic selection as more subtle policies for distinguishing between the more able and less able, and the academic and vocational, were developed. There was an adherence to the belief that all education institutions should be effectively managed along the lines of private business, with enhanced business funding and influence. There was a continued emphasis on state regulation and control of the curriculum, its assessment, teachers and their training and local authority activity. (Tomlinson 2001, 85)

Das Programm Labours umfasste z.B. die Fortsetzung von Schulwahlfreiheit und per-capita-Finanzierung und setzte die Bemühungen der vorangegangenen Regierung fort, Marktmechanismen im Schulsystem zu stärken. Leistungsdaten aller SchülerInnen wurden auf nationaler Ebene gesammelt und verarbeitet. Auf dieser Grundlage wurden unter Berücksichtigung des spezifischen Kontextes Leistungsvergleiche zwischen Schulen ermöglicht. Außerdem sollten für jede Schule jährlich Benchmarks erstellt und nach dem Prinzip von Leistungsvereinbarungen regelmäßig überprüft werden (vgl. Barber 2001, 22). Im Sinne des Managerialismus (vgl. S. 52) wurde die Bedeutung der Schulleitung für den Erfolg einer einzelnen Schule betont und eine Personalpolitik entworfen, die eine verbesserte Rekrutierung und Ausbildung von SchulleiterInnen zum Ziel hatte. Für LehrerInnen wurden leistungsorientierte Gehälter eingeführt. Das Idealbild dieses Reformprogramms war die autonome, leistungsfähige Schule: „If it all works, the result will be schools with high autonomy and high performance“ (Barber 2001, 38).

Im ‚School Standards and Framework Act‘ wurde 1998 der bildungspolitische Grundsatz Labours betont, dass „standards, not structure matter“ (DfES 1998). Tatsächlich beschäftigt sich das Gesetz jedoch überwiegend mit strukturellen Aspekten wie der Einführung neuer staatlicher Schultypen und der Regulierung der Aufnahmeselektion. Die Bedeutung von LEAs als Akteure des Schulsystems wurde dabei deutlich gestärkt. Labour hatte sich als Oppositionspartei konsequent gegen die Entmachtung der LEAs ausgesprochen, die von den

Conservatives insbesondere durch die Schaffung von Grant-Maintained Schools vorangetrieben worden war. Für Labour stellten die LEAs jedoch nützliche Akteure zur Umsetzung ihres bildungspolitischen Programms dar: „The LEAs are the key delivery agents for the government’s national education strategies“ (Hannon 2001, 186). Sie bekamen z.B. umfassende Interventionsmöglichkeiten bei sog. ‚Failing Schools‘. Ziel war es, das Ausmaß des Handlungsspielraumes einer Schule von deren Erfolg abhängig zu machen. Dies sollte erreicht werden, indem einerseits die Kompetenzen der Governing Bodies erweitert wurden, während andererseits die LEAs die Möglichkeit bekamen, erfolglose Schulen zur Umsetzung von Aktionsplänen zu verpflichten, zusätzliche Mitglieder für den ‚Governing Body‘ einer Schule zu bestellen, die Schulleitung auszuwechseln oder die Schließung einer Schule zu veranlassen. Dieses Prinzip – weitreichende Freiräume für erfolgreiche Organisationen einerseits und zusätzliche Interventionsmöglichkeiten bei mangelnder Leistung andererseits – wurde gleichzeitig in Bezug auf LEAs eingeführt. Bei ungenügender Leistungen wurden ihnen einzelne Aufgabenbereiche entzogen und im Rahmen von Public-Private-Partnerships auf nicht-staatliche Akteure übertragen (sog. ‚Outsourcing‘). Tatsächlich wurde von dieser Möglichkeit vielfach Gebrauch gemacht und eine Reihe von Wirtschaftsunternehmen traten an die Stelle wichtiger Abteilungen einzelner LEAs. Beispielsweise übertrug das LEA Hackney die Bereiche ‚School Improvement‘ und ‚Ethnic Minority Achievement‘ im Rahmen eines Outsourcing an die Firma ‚Nord Anglia‘. Die ‚Cambridge Education Association‘ übernahm das komplette operative Geschäft des LEA Islington (vgl. Meredith 2002, 13).

Das Bildungsprogramm New Labours wurde von Premierminister Tony Blair in einem Interview folgendermaßen zusammengefasst:

I don’t believe we want the whole system to be privatised. But I do believe: One, that it’s necessary to give greater freedom to schools to manage their own affairs, particularly when they’re managing them successfully. Two, that for the local education authorities, their role has got to be refocused around standards, and intervention where it’s necessary. And three, they’ve got to passport through the money that they’re given from the Government to the schools. As an extra dimension of, as it were, the pressure on them to perform well, we’ve got to have the option of using the private sector where the local education system is simply failing. (Blair, zit. in St John-Brooks 2000)

Erstaunlich an der Bildungspolitik Labours seit 1997 war, dass diese sich nur in wenigen Punkten von der Bildungspolitik der konservativen Regierung unterschied. Diese Kontinuität wurde auch personell deutlich. Das Ministerium bestellt in der Regel die jeweilige Leitung der ‚Non-Departmental Public

Bodies‘, eine neue Regierung kann deshalb durch einen Personalwechsel einen politischen Wandel einleiten. Doch die LeiterInnen der drei wichtigsten NDPBs (Chris Woodhead bei Ofsted, Nick Tate bei QCA und Anthea Millet bei TTA) blieben nach dem Regierungswechsel von 1997 in ihren Ämtern. Kontinuität war auch in der Quantität von Reformen feststellbar, denn Labour unterzog das Bildungssystem in gleicher Weise wie die Conservatives zuvor einer quasi pausenlosen Bildungsreform. Tomlinson spricht in diesem Zusammenhang von einer „Lawine bildungspolitischer Gesetzesinitiativen“ (Tomlinson 2001, 85) und Stephen Ball (1999, 195) merkt ironisch an: „Whatever else one would want to say about Labour’s education policies – there is certainly no shortage of them!“ Inhaltlich ist eine überraschende Übereinstimmung in den bildungspolitischen Prinzipien vor und nach 1997 feststellbar, die Ball mit dem Einfluss eines internationalen Trends zu ‚neuer‘ Steuerung erklärt, der auf Grund des wachsenden Einflusses transnationaler Organisationen (insbesondere OECD und Weltbank) verstärkt auf nationale Bildungspolitik durchschlage. Carter & O’Neil stellen in Bezug auf die Bildungspolitik postindustrieller westlicher Länder folgende Tendenzen fest:

- improving national economics by tightening a connection between schooling, employment, productivity and trade;
- enhancing student outcomes in employment-related skills and competencies;
- attaining more direct control over curriculum content and assessment;
- reducing the costs to government of education; and
- increasing community input to education by more direct involvement in school decision making and pressure of market choice. (Carter & O’Neil 1995)

Diese Befunde stützen die Annahme Balls, dass es sich bei der Bildungspolitik Labours um eine nationale Variante eines internationalen Trends handelt, dem die neue Regierung ebenso wie ihr Vorgänger unterworfen ist (vgl. auch Whitty et al. 1998; Wrigley 2005). Für die Labour-Regierung stellt dies insofern ein Problem dar, als dass die Förderung gleicher Bildungschancen wesentlicher Bestandteil ihres politischen Programms war. Soziale Gerechtigkeit ist jedoch mit der Fortsetzung eines wettbewerbsorientierten Umbaus des englischen Bildungssystems nicht spannungsfrei zu vereinbaren. Schließlich lagen Ende der 1990er Jahre bereits eine Fülle von Studien vor, in denen auf drastische Nebenwirkungen ‚neuer‘ Steuerung im Bildungssystem hinweisen wurde (vgl. Kap. 4.2.4). Insbesondere die Erfahrungen infolge des ‚Education Reform Act‘ von 1988 machten deutlich, dass bei einer Fortsetzung wettbewerbsorientierter Bildungspolitik auch weiterhin eine drastische Bildungsbenachteiligung zu erwarten sei. Dieses Spannungsverhältnis versuchte New Labour zu lösen,

indem eine systematische Verknüpfung von Wettbewerb und ‚sozialer Kohäsion‘ zum zentralen Ziel ihrer Politik erklärt wurde.

Some continents are defined to the world as beacons of enterprise but at the cost of fairness; others as beacons of fairness or social cohesion at the cost of efficiency. In our time, Britain can be a beacon for a world where enterprise and fairness march forward together. (Brown 2004, 35)

Dabei brach die Partei mit ihrer bisherigen Position, nach der ein wettbewerbsorientierter Umbau des öffentlichen Wesens rigoros abgelehnt worden war. In einer Rede des damaligen Finanzministers Gordon Brown wurde deutlich, dass dieser Paradigmenwechsel ein wesentliches Merkmal der neuen Sozialdemokratie in England darstellte.

The challenge for New Labour is, while remaining true to our values and goals, to have the courage to affirm that markets are a means of advancing the public interest; to strengthen markets where they work and to tackle market failures to enable markets to work better. And instead of the left's old, often knee-jerk, anti market sentiment, to assert with confidence that promoting the market economy helps us achieve our goals of a stronger economy and a fairer society. (Brown 2004, 12)

[O]ur mission must be relentless: to strengthen markets to maximise efficiency. (Brown 2004, 35)

Marktwirtschaftlicher Wettbewerb wird von New Labour nicht mehr als Verursacher sozialer Ungleichheit, sondern als Voraussetzung für eine gerechte Gesellschaft betrachtet und Wettbewerbsfähigkeit und soziale Gerechtigkeit werden zum Doppelziel der sozialdemokratischen Politik erklärt. Die ökonomische Umverteilung als zentrale Strategie zur Erreichung sozialer Gerechtigkeit wird damit durch die Annahme ersetzt, Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum würden mehr Wohlstand für alle Mitglieder der Gesellschaft, also auch für benachteiligte Gruppen, ermöglichen und eine Umverteilung von oben nach unten erübrigen. Wolfgang Streeck sieht in dieser Versöhnung von Wettbewerbsorientierung und sozialer Gerechtigkeit wiederum einen internationalen Trend, dem Labour Ende der 1990er Jahre folgte.

In trying to adapt to the new economic circumstances, national communities seek to defend their solidarity, less through protection and redistribution than through joint competitive and productive success – through politics, not against markets, but within and with them, gradually replacing protective and redistributive with competitive and productive solidarity. (Streeck 1999)

Parallel zu vergleichbaren Entwicklungen auf Ebene der Europäischen Union erklärte New Labour soziale Inklusion zu einem ihrer zentralen politischen Ziele und richtete unmittelbar nach dem Regierungswechsel eine ‚Social

Exclusion Unit‘ (SEU) ein. In welcher Weise der Begriff der sozialen Exklusion verwendet wurde, gibt Aufschluss darüber, welche Annahmen diesem Konzept zugrunde liegen. Alexiadou (2005) stellte auf der Grundlage von Interviews mit PolitikerInnen fest, dass innerhalb der Labour-Partei keinesfalls ein Konsens darüber bestehe, worum es sich bei sozialer Ex- oder Inklusion handelt, welches die Ursachen dafür sind und wie diese überwunden werden können. Im Wesentlichen stellt sie zwei grundlegend verschiedene Diskurse fest.<sup>25</sup> Die *ökonomische Definition* versteht soziale Inklusion als Resultat erfolgreicher Teilnahme an Bildungs- und Ausbildungsangeboten und setzt sie mit ökonomischer Teilhabe in Form von Lohnarbeit gleich. Gesellschaftlicher Ausschluss wird dabei als Ausschluss vom Arbeitsmarkt verstanden, den es durch ein hochwertiges Bildungssystem zu verhindern gelte. Hochwertige Bildungsangebote führen demnach zu wirtschaftlicher Teilhabe, die wiederum die Voraussetzung für soziale Inklusion darstelle. Die Verantwortung für den Erfolg eines Menschen innerhalb der Bildungsinstitutionen und infolgedessen auch auf dem Arbeitsmarkt wird bei diesem selbst gesehen. Im Sinne eines ‚Förderns und Forderns‘ sei der Staat zwar dafür verantwortlich, Rahmenbedingungen zu schaffen, die dem Einzelnen wirtschaftlichen Erfolg ermöglichen. Misslingt dies, wird die Ursache jedoch nicht in strukturellen, historischen oder politischen Bedingungen, sondern bei der jeweiligen Person selbst gesehen. Wirtschaftliche Umverteilung als Strategie zur Herstellung sozialer Gleichheit wird deshalb ersetzt durch die Förderung benachteiligter Gruppen – durch Bildungsangebote, die diesen die Möglichkeit eröffnen, ihren ökonomischen Erfolg und somit ihre soziale Inklusion selbst herbeizuführen.

That’s redistributing educational opportunity in a much more focused way than I think any previous government. The critique of that is that there are lots of other factors about social class etc. The answer to that is that we’re doing what we can through the school system and through the budgets and other policies we are over time addressing those social factors as well. (Official at the Standards and Effectiveness Unit, zit. n. Alexiadou 2002,78)

Diese Form ökonomischer Inklusion soll im Wesentlichen durch Bildungsinstitutionen erreicht werden, deren Effizienz mit Hilfe ‚neuer‘ Steuerungsinstrumente erhöht werden soll. Mechanismen institutioneller Diskriminierung im Bildungswesen und deren Verstärkung durch ‚neue‘ Steuerungsinstrumente wird in dieser Sichtweise keine Beachtung geschenkt. Mit der *strukturellen Definition* sozialer Inklusion werden hingegen strukturelle Gegebenheiten wie

---

25. Alexiadou unterscheidet drei Diskurse, von denen sich zwei jedoch sehr ähneln und deshalb an dieser Stelle zusammengefasst dargestellt werden.

die Steuerung im Bildungswesen, die Einkommensverteilung, die soziale Segregation sowie die Macht globaler und nationaler Märkte für sozialen Ausschluss verantwortlich gemacht. Dabei werden Aspekte wie institutionelle Diskriminierung und das sozialschichtspezifische kulturelles Kapital berücksichtigt und die Annahme zurückgewiesen, Inklusion könne durch eine Optimierung des Bildungsangebotes hergestellt werden. Armut, mangelhafter Zugang zu Ressourcen und gesellschaftliche Exklusion werden als Bestandteile eines Teufelskreises betrachtet, der ohne strukturelle Interventionen – beispielsweise im Rahmen einer veränderten Steuerung im Bildungswesen – nicht aufgebrochen werden könne. ‚Neue‘ Steuerungsinstrumente wie Schulwahlfreiheit oder ‚Local Management of Schools‘ werden als Mechanismen betrachtet, die eine zunehmende Exklusion unweigerlich förderten.

The net result of that [Local Management of Schools] is to make the more socially excluded even worse excluded because they are out in an estate where there is no longer a school. Things like systemic changes contribute powerfully to exclusion. (LeiterIn eines LEAs, zit. n. Alexiadou 2002, 80)

VertreterInnen der ökonomischen Definition sozialer Exklusion sehen eine Chance zur Förderung sozialer Gleichheit in erster Linie in einer Verbesserung des Bildungsangebotes für benachteiligte Gruppen. ‚Neue‘ Steuerungsinstrumente können demnach als nützliche Werkzeuge dienen. VertreterInnen einer strukturellen Definition sozialer Exklusion sehen hingegen in den gesellschaftlichen Bedingungen die Ursachen für soziale Benachteiligung. Hierzu zählen in besonderer Weise Steuerungsmechanismen und Strukturen im Bildungswesen. Was nach der einen Definition als Lösung für das Problem der sozialen Exklusion betrachtet wird, kann nach der anderen Definition somit als Ursache dafür gelten. Stephen Ball vermutete bereits Ende der 1990er Jahre, dass die Bildungspolitik Labours weniger auf einer kritischen Auseinandersetzung mit den Folgen ‚neuer‘ Steuerung für benachteiligte Gruppen beruht, sondern eine unreflektierte Fortführung des Kurses der konservativen Regierung darstellte. Dies deutet auf eine Dominanz der ökonomischen Definition sozialer Exklusion hin.

Policies like specialisation and selection and the support of ‚setting‘ in schools and the unquestioning acceptance of ‚choice‘ suggests a confused or at best weak commitment to social justice. [...] What I mean is that the excluding effects of educational processes themselves remain unaddressed. (Ball 1999, 197)

Zu einem ähnlichen Befund kommt Tomlinson nach den ersten Jahren Bildungspolitik unter New Labour. Ein Bewusstsein für die negativen Folgen

„neuer“ Steuerungsmechanismen habe zwar existiert, die Regierung habe aber dennoch eine Fortsetzung bisheriger Steuerungsstrategien verfolgt.

Labour's problem was that it could not be seen to be against choice and the workings of the market, but was well aware of the inequalities this produced. (Tomlinson 2001, 64)

## **4.5 Zwischenfazit: Chancengleichheit in der englischen Bildungspolitik**

Die Vergangenheit des Vereinigten Königreichs als Kolonialmacht spiegelt sich in seiner heutigen Gesellschaft und im Bildungssystem deutlich wider. Etwa jedes fünfte Grundschulkind gehört inzwischen zu einer ethnischen Minderheit, meistens stammt die Familie aus dem New Commonwealth, in den vergangenen Jahren kamen jedoch zunehmend auch Migranten aus Osteuropa hinzu. Für einige Migrantengruppen sind seit den 1980er Jahren drastische Benachteiligungen feststellbar. Damals galt das ‚West Indian Child‘ als Sinnbild für Bildungsbenachteiligung, heute ist es der ‚Black Caribbean Boy‘. In den vergangenen zehn Jahren ist jedoch eine Reduzierung der Bildungsbenachteiligung ethnischer Gruppen feststellbar. Die Ungleichheit von Bildungschancen wird in England in erster Linie als ethnische Diskriminierung verstanden. Die empirischen Belege weisen darauf hin, dass der sozioökonomische Hintergrund der SchülerInnen größeren Einfluss auf den Schulerfolg hat als der Migrationshintergrund. Bildungspolitische Maßnahmen zur Förderung gleicher Bildungschancen scheinen vor diesem Hintergrund auch langfristig dringend notwendig und wurden – wie das folgende Kapitel zeigen wird – seit dem Regierungswechsel von 1997 mehrfach umgesetzt. Dies fand im Kontext eines auf ‚neue‘ Steuerungsinstrumente ausgerichteten Bildungssystems statt. Umfassende Steuerungsreformen wurden unter Margaret Thatcher von der konservativen Regierung 1988 eingeführt und im Wesentlichen auch nach 1997 von New Labour fortgesetzt. Effizienzsteigerung durch Quasi-Märkte im Bildungssystem wurde aber erst seit der Labour-Regierung ausdrücklich mit dem Anspruch verbunden, gleiche Bildungschancen für alle zu ermöglichen. ‚Neue‘ Steuerungsinstrumente wurden dabei nicht als Ursache sozialer Ungleichheit betrachtet, sondern als Instrumentarium zur Optimierung der Lernleistung aller SchülerInnen, also auch derer aus benachteiligenden Verhältnissen. Die Struktur des Schulsystems stellt sich als Grundlage für eine Förderung sozialer Gleichheit sehr ambivalent dar. Einerseits handelt es sich um ein Gesamtschulsystem mit gemeinsamer Beschulung bis zum Ende der

Pflichtschulzeit. Andererseits führt der hohe Anteil teurer nicht-staatlicher Schulen sowie die breite Auswahl an Schultypen zu einer starken sozialen Segregation. Während an einigen Schulen kein einziges Kind mit Migrationshintergrund unterrichtet wird, besteht anderswo fast die gesamte Schülerschaft aus Kindern nicht-englischer Muttersprache, ethnischer Minderheiten oder aus sozioökonomisch benachteiligten Verhältnissen (vgl. S. 204). Im folgenden Kapitel soll nun anhand der vier großen Reformprogramme zwischen 1997 und 2009 dargestellt werden, wie die Reformprogramme gestaltet sind, mit denen New Labour unter den spezifischen Rahmenbedingungen des englischen Schulsystems auf nationaler Ebene Chancengleichheit zu fördern beabsichtigte.

## 5. Die Steuerungslogik der Reformprogramme

Im Rahmen dieses Kapitels sollen Reformprogramme seit dem Regierungswechsel durch New Labour 1997 dargestellt werden, mit denen die Förderung gleicher Bildungschancen beabsichtigt wurde. Die Darstellung beschränkt sich auf Reformen, die während der Datenerhebung (2008 bis 2009) für die befragten Akteure von besonderer Bedeutung waren. Die Analyse (quasi-)ministerieller Dokumente und grauer Literatur dient als Grundlage einer Darstellung der Programme, die durch wissenschaftliche Befunde zur Wirksamkeit ergänzt werden. Den Leitfragen dieser Untersuchung entsprechend gilt es dabei zu berücksichtigen, welche Zielsetzungen mit dem jeweiligen Reformprogramm verfolgt werden, welche Wirkungsweise dafür vorgesehen ist und welche Funktion die jeweiligen Akteure dabei einnehmen. Insbesondere gilt es, den spezifischen Steuerungskontext in Englands Bildungssystem zu berücksichtigen und zu untersuchen, inwieweit die Reformprogramme auf ‚neue‘ Steuerungsinstrumente Bezug nehmen.

Als Material dienen Publikationen des zuständigen Ministeriums sowie Veröffentlichungen von Organisationen, die dem Bildungsministerium nahe stehen. Hierzu zählen insbesondere die ‚Equality and Human Rights Commission‘ (EHRC, ehemals CRE) und die Inspektionsorganisation Ofsted (vgl. Kap. 4.1). Bei den untersuchten Dokumenten handelt es sich in der Regel um Texte, mit denen das Ministerium die Reformprogramme an die Schulen und Schulbehörden kommunizierte. Untersucht wurde also ein Ausschnitt aus der Kommunikation zwischen Makro-Ebene einerseits und Meso- und Mikro-Ebene andererseits. Da es sich um (quasi-)ministerielle Dokumente handelt, ist die zugrunde liegende Perspektive die der Akteure auf Makro-Ebene. Sie wird einerseits durch entsprechende wissenschaftliche Befunde (im Rahmen dieses Kapitels) und andererseits durch die Perspektive der Akteure anderer Ebenen (vgl. Kap. 6) ergänzt.

In der explorativen Forschungsphase fand ein erster Durchgang der Dokumentenanalyse statt, in dem alle auffindbaren Veröffentlichungen berücksichtigt wurden, die explizit die Förderung von Chancengleichheit im Schulsystem thematisierten und dabei Menschen mit migrations- oder sozioökonomisch bedingter Benachteiligung berücksichtigten. Der so entstandene Textkorpus umfasste Material zu einer großen Zahl von Reformimpulsen und wurde nach dem Kriterium der gegenwärtigen und zukünftigen Bedeutung aus Sicht der

Bildungsakteure reduziert. Aktuelle Publikationen verschiedener Bildungsakteure zu einem Reformprogramm wurden dabei ebenso als Indiz für hohe Relevanz gewertet wie entsprechende Aussagen der Akteure in Interviews oder die Bereitstellung finanzieller Mittel durch das Ministerium. Es entstand ein überschaubarer Textkorpus, der die Einführung von insgesamt vier Reformprogrammen durch das Ministerium dokumentiert: ‚Ethnic Minority Achievement Grant‘ (1998), ‚Race Relations (Amendment) Act‘ (2000), ‚Every Child Matters‘ (2003) und ‚Children’s Plan‘ (2007). Sie sollen im Folgenden in chronologischer Reihenfolge dargestellt, auf der Grundlage empirischer Befunde kritisch beleuchtet und schließlich in Hinblick auf ihre Steuerungsqualität diskutiert werden.

## **5.1 Chancengleichheit durch Bedarfsorientierung? Der ‚Ethnic Minority Achievement Grant‘**

Mit der Einführung des ‚Ethnic Minority Achievement Grant‘ (EMAG) wurde 1998 ein bildungspolitisches Instrument im englischen Schulsystem installiert, das auf die Folgen der Migration aus dem sog. ‚New Commonwealth‘ seit den 1940er Jahren zurückzuführen ist. Im Laufe der 1950er und 1960er Jahre setzte sich langsam die Erkenntnis durch, dass der geringe Erfolg von Einwandererkindern im Schulsystem als bildungspolitische Herausforderung zu betrachten sei und kompensatorische Maßnahmen zu ergreifen seien. Der ‚Local Government Act‘ von 1966 enthielt einen Abschnitt, den sog. ‚Section Eleven‘, in dem besondere staatliche Zahlungen für solche Schulbehörden vorgesehen waren, in deren Einzugsgebiet spezifische Bildungsangebote als notwendig erachtet wurden. Diese richteten sich an „persons belonging to ethnic minorities whose language or customs differ from those of the rest of the community“ (Home Office 1966). Es entstand der ‚Section-Eleven-Fund‘, dessen Mittel von der Regierung an die Schulbehörden vergeben wurden. Die Verteilung der Mittel war abhängig von der Anzahl der SchülerInnen mit Englisch als Zweitsprache und für entsprechende Förderung zweckgebunden. 1993 wurde die Funktion des ‚Section-Eleven-Fund‘ auf alle ethnischen Minderheiten ausgeweitet, die von Bildungsbenachteiligung betroffen waren („at risk of underachievement“). KritikerInnen bemängelten, dass ausschließlich eine Förderung von Englisch als Zweitsprache stattfand und betrachteten EMAG als Instrument einer Assimilierungspolitik, die Befunde zu institutionellem Rassismus im Schulsystem außer Acht ließ (vgl. Tikly et al. 2005). Gefehlt habe es auch an Beratung der Schulbehörden durch das Bildungsministerium über den sinn-

vollen Einsatz der Mittel. Demnach habe die Verantwortung für eine effiziente Verbesserung von Chancengleichheit allein auf der lokalen Ebene gelegen und sei von der Qualifikation des zuständigen Personals der Schulbehörden abhängig gewesen, die aber nicht rechenschaftspflichtig für die erfolgreiche Verwendung der Mittel gewesen seien. Ein systematisches Monitoring von Bildungserfolg in Abhängigkeit ethnischer Zugehörigkeit habe anfangs ebenso wenig stattgefunden wie eine umfassende Evaluation des ‚Section-Eleven-Fund‘. Erst Ende der 1990er Jahre fand eine Untersuchung der Verwendung von ‚Section-11‘-Mitteln statt. Demnach ermöglichte das zusätzliche Budget an einigen Schulen effektive Förderungsangebote für benachteiligte Gruppen, kritisiert wurde hingegen Art und Umfang der Ressourcenvergabe durch das Ministerium.

The uncertainties surrounding Section 11 funding have had a negative impact on the recruitment and retention of good quality staff, and schools where posts have been cut or remained unfilled report a decline in attainment of their EAL [English as additional language] pupils. (Ofsted 1999, 19f)

1998 wurde der ‚Section-Eleven-Fund‘ durch den ‚Ethnic Minority Achievement Grant‘ (EMAG) abgelöst. Eine Förderung aller benachteiligter ethnischer Minderheiten wurde zur übergeordneten Aufgabe, von der die Förderung von Englisch als Zweitsprache nur einen Teilbereich darstellte. Die Mittel wurden nicht mehr nach dem Anteil an SchülerInnen mit Englisch als Fremdsprache vergeben, sondern auf Antrag der Schulbehörden. In diesen Anträgen mussten Angaben zum Prozentsatz ethnischer Minderheiten und deren Bildungserfolg gemacht werden, es mussten geplante Handlungen zur Verbesserung des Bildungserfolgs dieser Gruppen in sog. ‚Action Plans‘ formuliert und entsprechende Zielsetzungen festgelegt werden (vgl. Tikly et al. 2005). Mit diesen Vorgaben wurden Schulbehörden und Schulen zur Durchführung einheitlicher Monitoring-Systemen verpflichtet. Diese Daten ermöglichen seitdem eine vergleichende Beurteilung der Realisierung gleicher Bildungschancen innerhalb einzelner Schulbehörden und Schulen.

Mindestens 85% der EMAG-Mittel mussten von den Schulbehörden direkt an die Schulen weitergeleitet werden. Die Verantwortung zur Förderung der Zielgruppe wurde somit weitgehend auf die Handlungsebene verlagert.

### **5.1.1 Befunde der Wirkungsforschung**

In einer Studie von Tikly et al. (2005) wurde der EMAG einer kritischen Analyse unterzogen. Die AutorInnen führten zwischen 1998 und 2000 Interviews mit SchulleiterInnen sowie MitarbeiterInnen der LEAs durch, untersuchten

„LEA Action Plans“ und überprüften die Leistungsentwicklung ethnischer Minderheiten. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass in zeitlicher Folge der Einführung des EMAG eine leichte Verringerung ethnischer Bildungsbenachteiligung feststellbar war, eine besonders benachteiligte Gruppe, die „Black Caribbeans“, aber unverändert geringe Leistungen erbrachte. Einfachen Ursache-Wirkung-Schlussfolgerungen sind zwar auf Grund der vielfältigen Ursachen ungleicher Bildungschancen nicht möglich, die Befunde weisen aber dennoch darauf hin, dass die zentrale Zielsetzung des EMAG, die unmittelbare Verbesserung der Schulleistungen ethnischer Minderheiten, nicht erreicht wurde. Die befragten Personen aus LEAs und Schulen kritisierten, dass mit der Einführung des EMAG der klare Verteilungsschlüssel des „Section-Eleven-Fund“ durch ein wenig transparentes Antragssystem ersetzt worden war. Mangelnde Kontinuität der Finanzierung (das Antragssystem garantierte die Finanzierung immer nur für die begrenzte Laufzeit eines „Action Plans“) blieb dabei als grundlegendes Problem bestehen. Außerdem wurde der Umfang der Mittel reduziert und ein enger Qualitätsbegriff zugrunde gelegt, der ausschließlich auf die Leistungen der SchülerInnen in den Kernfächern beschränkt war.

It was claimed that the grant [...] created considerable insecurity amongst staff, especially language support staff employed by LEAs; contributed to the loss of experienced and skilled staff from the education service; provided for even less specialist training than had been the case with Section 11; was reliant on head teachers to drive up minority ethnic achievement who, it was claimed, often lacked the necessary training, expertise and/or commitment; and provided scarcely more attention to the plight of Black Caribbean students (the group most at risk of underachieving) than had Section 11 funding. [...] In addition to these criticisms, it was also argued that in the context of broader educational targets and league tables, that achievement would be defined too narrowly and would not take on board the need to engage with cultural and aesthetic aspects of achievement and racism as a barrier to achievement. (Tikly et al. 2005, 290)

Bereits 2001 wurde das 1998 eingeführte Vergabeverfahren wieder vereinfacht. Nun mussten lediglich die Vorhaben der Schulen zur Förderung ethnischer Minderheiten sowie Daten zu deren relativen Schulerfolg an die Schulbehörden übermittelt werden. „Action Plans“ waren für einen Antrag nicht mehr notwendig. Drei Jahre später folgte eine erneute Reform des EMAG. Der Betrag pro Schulbehörde errechnete sich nun aus dem Anteil von SchülerInnen nicht-englischer Muttersprache und der Anzahl von SchülerInnen bildungsbenachteiligter ethnischer Gruppen, deren Gesamtzahl mit dem Anteil von Kin-

dem multipliziert wurde, die aus einkommensschwachen Familien stammten<sup>26</sup> (vgl. DfES 2004). Der ‚Ethnic Minority Achievement Grant‘ war somit nicht mehr ausschließlich zur Förderung ethnischer Minderheiten vorgesehen, sondern zielte gleichermaßen auf die Berücksichtigung ökonomisch benachteiligter SchülerInnen. Die Mittel wurden den Schulbehörden zugeteilt, die wiederum einen Vergabeschlüssel für die Schulen erarbeiten mussten. Gleichzeitig wurden Empfehlungen des Bildungsministeriums veröffentlicht, die sich auf Handlungsmöglichkeiten in Schulbehörden, Schulen und Schulklassen bezogen. Für Schulbehörden wurde insbesondere die Bedeutung systematischer Monitorings zur Herstellung von Chancengleichheit betont. Daten über Schulleistungen, Anwesenheit, Verhalten, Schulausschlüsse und Sonderschuldiagnosen in Bezug zur ethnischen Herkunft sollten demnach erhoben werden, um Bildungsbenachteiligung transparent zu machen, Entwicklungsziele festzulegen und einzelne Initiativen auf ihre Wirkung zu überprüfen (vgl. DfES 2004, 8). Eine umfassende Evaluation des derzeitigen Vergabesystems von EMAG-Mitteln, wie es Tikly et al. (2005, 309) fordern, fand bisher nicht statt. Der Umfang der über EMAG vergebenen Mittel blieb weitgehend konstant. Für das Schuljahr 2009/10 war die Vergaben von knapp 200 Mio. £ vorgesehen. Der EMAG machte damit rund vier Prozent der Sonderzuwendungen für englische Schulen aus (vgl. DCSF 2009) und rund 0,6 % der staatlichen Gesamtausgaben für Schulen (vgl. DCSF 2008c).

### **5.1.2 Die Steuerungslogik des EMAG**

EMAG-Mittel sind finanzielle Sonderzuwendungen an LAs bzw. Schulen auf der Grundlage der ethnischen und sozioökonomischen Zusammensetzung der Schülerschaft. Mit dem ‚Section-Eleven-Fund‘ war ursprünglich lediglich eine Förderung von Englisch als Zweitsprache beabsichtigt worden. Der zusätzliche Bildungsbedarf (Erwerb der Unterrichtssprache) sollte mit entsprechenden Mitteln gedeckt werden. Mit der Einführung des EMAG wurde die Zielgruppe auf ethnische Minderheiten (unabhängig von der Sprachkompetenz) und niedrige Sozialschichten ausgeweitet. Anfangs gab es auf Grund des Antragsystems einen Wettbewerb der LAs um die Vergabe der Mittel. Seit 2001 findet jedoch eine reine Bedarfsorientierung nach sozioökonomischer und ethnischer Zusammensetzung des Klientels statt. Dies kann auf zweifache Weise als Maß-

---

26. Kinder aus einkommensschwachen Familien erhalten in England kostenlose Schulspeisung (Free School Meals, FSM). Die Anzahl von FSM-Kindern in einer Region dient als Indikator für das sozioökonomische Klientel einer Schule.

nahme zur Förderung gleicher Chancen betrachtet werden. Erstens dient EMAG der Angleichung unterschiedlicher Bildungschancen der SchülerInnen. Es wird Tatsache Rechnung getragen, dass bestimmte Gruppen Mechanismen institutioneller Diskriminierung ausgesetzt sind, für die mit zusätzlichen Bildungsangeboten ein Ausgleich geschaffen werden soll. Es handelt sich also um ein Instrument der positiven Diskriminierung. Zweitens dient EMAG der Angleichung unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen der Schulen. Schließlich findet im Rahmen der öffentlichkeitswirksamen Schulrankings ein Wettbewerb der Schulen auf der Grundlage der Schülerleistungen statt, die jedoch nicht allein von der Qualität der Schule abhängen, sondern zu einem bedeutenden Teil von der Herkunft der SchülerInnen. Schulen mit hohem Anteil an ethnischen Minderheiten und bildungsfernem Klientel schneiden deshalb systematisch schlechter ab, als sie entsprechend der Qualität des Bildungsangebotes müssten. Mit den zusätzlichen EMAG-Mitteln wird (wenn auch in sehr geringem Umfang) ein Ausgleich geschaffen für die vielfältige Wettbewerbsbenachteiligung solcher Schulen durch geringere Eingangsleistung der SchülerInnen, erhöhten Förderbedarf sowie die erschwerten Bedingungen bei der Einwerbung von Drittmitteln durch Sponsoring. Der EMAG kann somit als Maßnahme betrachtet werden, deren Ziel es ist, einen Wettbewerb zwischen Schulen auch bei sehr verschiedenen Kontextbedingungen zu ermöglichen.

Die Verantwortung für eine erfolgreiche Förderung benachteiligter Gruppen wird mit EMAG weitgehend auf die Schulen übertragen. Sie entscheiden, in welcher Weise sie die Mittel einsetzen, die Mittelbindung bezieht sich dabei lediglich auf die zu fördernde Zielgruppe. Welche konkreten Maßnahmen ergriffen werden, wird ebenso wenig überprüft wie deren Wirkung. Die einzelne Schule ist lediglich zu einem Monitoring verpflichtet, das nicht notwendigerweise vergleichbare Daten generiert. Eine Verknüpfung des EMAG mit Wettbewerbsmechanismen oder Outputorientierung liegt nicht vor. Auch wenn schulinterne Maßnahmen zur Förderung ethnischer und sozioökonomisch benachteiligter Gruppen keinen Erfolg zeigen, müssen die Schulen nicht mit Sanktionen rechnen. Erfolgreiche Maßnahmen mit Hilfe der EMAG-Mittel werden jedoch auch nicht in besonderer Weise honoriert. Dem hohen Leistungsdruck zur Erreichung maximaler Schülerleistungen steht somit ein Instrument zur Förderung gleicher Bildungschancen gegenüber, das in keiner Weise mit Konsequenzen für die einzelne Schule verbunden ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Priorität die Förderung von Chancengleichheit infolge des EMAG innerhalb der Schulen bekommt.

## 5.2 Chancengleichheit durch Prozessvorgaben? Der ‚Race Relations Act‘

Mit dem Race Relations (Amendment) Act entwickelte die Britische Regierung im Jahr 2000 eine Antidiskriminierungsgesetzgebung weiter, die 1965 mit dem ersten ‚Race Relations Act‘ (RRA) begonnen hatte. Ursprünglich waren damit Formen direkter ethnischer Diskriminierung – z.B. in Hotels oder im öffentlichen Nahverkehr – verboten worden. Mit der Gesetzesreform von 1976 wurde das Bildungswesen explizit eingeschlossen und Schulen und Schulbehörden wurden, ebenso wie alle anderen staatlichen Institutionen, gesetzlich verpflichtet, ethnische Diskriminierung zu beseitigen.

Every body or other person specified [...] have due regard to the need to eliminate unlawful racial discrimination and to promote equality of opportunity and good relations between persons of different racial groups. (Home Office 1976. Section 71)

Eine ‚Commission for Race Equality‘ (CRE) wurde eingeführt, deren Aufgabe es war, Maßnahmen zur Reduzierung ethnischer Diskriminierung zu befördern. Bei Nichtbefolgung des RRA konnte die CRE eine sog. ‚Compliance Notice‘ aussprechen. Darin sollte festgehalten werden, welche Änderungen die betroffene Organisation vorzunehmen habe. Folgte sie nicht diesen Vorgaben, konnte die CRE eine Umsetzung gerichtlich erzwingen (vgl. Home Office 1976). In den 1990er Jahren wurde jedoch deutlich, dass auch nach 25 Jahren der Antidiskriminierungs-Gesetzgebung starke Benachteiligungen ethnischer Minderheiten existierten und der RRA wurde rückblickend kritisch analysiert (vgl. Coussey 1992; Hepple 1992; Clarke & Speeden 2001). Bob Hepple (1992) kommt dabei zu dem Ergebnis, dass der RRA zu einer Individualisierung des gesellschaftlichen Konfliktes geführt habe, was eine effektive Förderung von Chancengleichheit verhindert habe. Schließlich habe sich die Rechtsprechung auf Fälle beschränkt, in denen betroffene Personen wegen rassistischer Benachteiligung Anzeige erstattet hätten. Nicht gesellschaftliche Transformation, sondern gesetzliche Intervention im Einzelfall sei das Mittel der Wahl gewesen. Hepple hinterfragt auch die der Rechtsprechung zugrunde liegende Annahme, eine Gleichbehandlung von ethnischen Gruppen – z.B. im Rahmen eines Bewerbungsverfahrens – sei überhaupt möglich. Schließlich könne die entscheidende Diskriminierungshandlung in der Vergangenheit liegen, z.B. während der ersten Schuljahre, durch ihre Wirkung auf die gesamte

Bildungs- und Berufsbiographie aber in der gegenwärtigen Situation zur Benachteiligung führen.<sup>27</sup>

### 5.2.1 Race Relations (Amendment) Act

1993 ereignete sich eine rassistische Gewalttat, die zu großer öffentlicher Aufmerksamkeit und schließlich einer umfassenden Weiterentwicklung der Gesetzeslage führte. Stephen Lawrence, ein schwarzer Jugendlicher aus London, wurde an einer Bushaltestelle überfallen und erstochen. Fünf Verdächtige wurden festgenommen, mangels Beweisen aber wieder freigelassen. 1999 wurde eine Untersuchungskommission eingesetzt, die sich mit den Ursachen für die Erfolglosigkeit der Ermittlungen befasste. Sie kam zu dem Ergebnis, dass ein institutioneller Rassismus innerhalb der Polizeibehörde dafür verantwortlich gewesen wäre, dass die Täter trotz zahlreicher Hinweise nicht gefasst worden seien. Unter institutionellem Rassismus verstand die Kommission

The collective failure of an organisation to provide an appropriate and professional service to people because of their colour, culture or ethnic origin. It can be detected in processes, attitudes and behaviour which amount to discrimination through unwitting prejudice, ignorance, thoughtlessness and racist stereotyping which disadvantage minority ethnic people. It persists because of the failure of the organisation openly and adequately to recognise and address its existence and causes by policy, example and leadership. Without recognition and action to eliminate such racism, it can prevail as part of the ethos or culture of the organisation. It is a corrosive disease. (McPherson of Cluny 1999, zit. n. Parsons 2008, 403)

Im Jahr 2000 greift die Regierung den Skandal um Stephen Lawrence auf und verpflichtet mit dem Race Relations (Amendment) Act alle staatlichen oder quasi-staatlichen<sup>28</sup> Organisationen, Chancengleichheit aktiv zu fördern (vgl. Home Office 2000). Zahlreiche Organisationen, darunter Schulen, bekommen die Auflage, Handlungspläne (sog. ‚Race Equality Policies‘) zu verfassen, konkrete Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit einzuleiten und deren Erfolg zu dokumentieren und zu überprüfen (vgl. Secretary of State 2001). Der CRE kommt dabei eine besondere Rolle zu, denn ihr wird die Aufgabe übertragen, einen Leitfaden zur Umsetzung des RR(A)A zu erarbeiten. Dieser ‚Statu-

---

27. Hepple spricht hier eine Form von Diskriminierung an, die bei Feagin & Booher Feagin (1978) als indirekte institutionelle ‚Past-in-Present‘-Diskriminierung bezeichnet wird (vgl. Abb. 3, S. 44).

28. Von der neuen Gesetzgebung betroffen sind: „person[s] or organisation[s] carrying out functions of a public nature“ (CRE 2002d, 37). Eingeschlossen sind somit Bildungseinrichtungen in staatlicher und privater Trägerschaft.

tory Code of Practice on the Duty to Promote Race Equality‘ (CRE 2002b) gilt seitdem als verbindliche für staatliche Organisationen. Sie sind demnach zu folgenden vier Maßnahmen verpflichtet:

- a) Identify which of their functions and policies are relevant to the duty, or, in other words, affect most people.
- b) Put the functions and policies in order of priority, based on how relevant they are to race equality.
- c) Assess whether the way these ‚relevant‘ functions and policies are being carried out meets the three parts of the duty.
- d) Consider whether any changes need to be made to meet the duty, and make the changes. (CRE 2002b)

Durch die CRE wird außerdem festgelegt, was unter einer ‚Race Equality Policy‘ zu verstehen ist. Da entsprechende Erläuterungen im ursprünglichen Gesetzestext nicht vorliegen, handelt es sich dabei um die einzige verbindliche Vorgabe zum Verfassen der Policies. Dabei fällt auf, dass die CRE verbindliche Aussagen vermeidet. Formal handelt es sich zwar um eine Vorschrift, diese ist jedoch erstaunlicherweise im Konjunktiv formuliert. Dadurch gewinnen die Schulen zwar an Handlungsspielraum, die gesetzliche Pflicht wird jedoch auf eine unverbindlichen Handlungsempfehlung reduziert.

The race equality policy should be a written statement of responsibilities and commitments. It could be linked to an action plan for putting the policy into practice. A good policy would: be part of the school’s development plan; give details of how the school will put the policy into practice and assess how effective it is; clearly define roles and responsibilities, so that people know what is expected of them; and explain clearly what the school will do if the policy is not followed. (CRE 2002b: 37)

Das Bildungsministerium, Schulbehörden, die Inspektionsbehörde Ofsted und zahlreiche weitere Organisationen werden – analog zu den Vorschriften für Schulen – dazu verpflichtet, sog. ‚Race Equality Schemes‘ zu verfassen. Dabei sind die Inhalte im Unterschied zu Race Equality Policies allerdings verbindlich vorgeschrieben.<sup>29</sup> Darüber hinaus erhalten Bildungsorganisationen mit der sog. ‚Employment Duty‘ die Auflage, Chancengleichheit im Rahmen ihrer Personalpolitik zu fördern.

Zusätzlich zu den vier verbindlichen Vorgaben im Rahmen des RR(A)A (‚General Duties‘, ‚Race Equality Policy‘, ‚Race Equality Scheme‘, ‚Employment Duty‘) gibt die CRE zahlreiche Handlungsempfehlungen für Schulen,

---

29. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass ein ‚Race Equality Scheme‘ alle drei Jahre überprüft und ggf. überarbeitet werden muss, während Schulen über ihre ‚Race Equality Policies‘ jährlich und unter Einbezug quantitativer Daten Rechenschaft abzulegen haben.

LAs und Inspektorate. Den LAs wird beispielsweise empfohlen, eine von der CRE erarbeitete Matrix zu verwenden um Aufgabenbereiche zu identifizieren, die für Chancengleichheit von Bedeutung sind (siehe folgende Tabelle). Auf der vertikalen Achse sind die verschiedenen Tätigkeiten von LAs abgebildet, die es in Hinblick auf ‚Race Equality‘ zu untersuchen gilt (‚Social Service, Education, Environment‘ etc.). Sie werden nochmals in einzelne Funktionen unterteilt (z.B. der Bildungsbereich in ‚School achievement, pupils‘ and parents‘ services, early years‘ etc.). Auf der horizontalen Achse sind die nach RR(A)A vorgesehenen Untersuchungsschritte abgebildet. Zunächst muss überprüft werden, inwiefern die jeweilige Funktion des LA für die ‚general duty to promote equity‘ von Bedeutung ist (Spalten 1 und 2), anschließend ist deren Bedeutung für Equity einzuschätzen (Spalten 3 und 4). Beispielsweise soll geprüft werden, ob eine Dienstleistung des LA von verschiedenen ethnischen Gruppen gleichermaßen in Anspruch genommen wird. Ist dies nicht der Fall, sind die Ursachen zu identifizieren und Maßnahmen zur Förderung einer gleichmäßigen Inanspruchnahme einzuleiten. Die Matrix macht deutlich, wie zahlreich die Aufgaben der LAs sind und wie umfassend ein entsprechendes Monitoring ausfällt.

Example of a grid for assessing local government functions or policies	Questions to ask when assessing a function or policy			
	Is it relevant to the general duty?		How relevant is it?	
	Which of the 3 parts does it apply to (if any): 1 Eliminating discrimination? 2 Promoting equal opportunities? 3 Promoting good race relations?	Is there evidence or reason to believe that some racial groups could be differently affected?  Which racial groups are affected?	How much evidence do you have? 1 None or a little 2 Some 3 Substantial	Is there any public concern that the function or policy is being carried out in a discriminatory way? 1 None or a little 2 Some 3 Substantial
<b>Social services</b>				
Children and families				
Youth offending				
Mental health				
Older people				
Disabilities				
<b>Education</b>				
School achievement				
Pupils' and parents' services				
Early years				
Libraries				
Leisure				
<b>Environmental</b>				
Environmental health				
Planning and waste management				
Street services				
Highways				
<b>Housing</b>				
Homelessness				
Housing management				
Housing strategy				
<b>Chief executive</b>				
Policy, equalities and performance				
Partnerships and regeneration				
Democratic services				
<b>Corporate services</b>				
Personnel				
Finance				
IT				
Property				

Tabelle 3: ‚Assessing Functions or Policies‘ (CRE 2002c, 29)

Die Pflicht zur Einhaltung des RR(A)A gilt auch dann, wenn Aufgaben einer Behörde ausgelagert oder in Partnerschaft mit privaten oder staatlichen Organisationen erfüllt werden. Bildungseinrichtungen sind außerdem zur Durchführung von ‚Ethnic Monitorings‘ verpflichtet (vgl. CRE 2002a). Dabei handelt es sich um Datenerhebung, -analyse und -auswertung mit dem Ziel, Formen ethnischer Benachteiligungen festzustellen, Ursachen zu ergründen und schließ-

lich zu beseitigen. Ein ‚Ethnic Monitoring‘ ist einerseits in Hinblick auf das Personal einer Behörde, andererseits in Hinblick auf erbrachte Dienstleistungen notwendig. Eine Schule muss z.B. einerseits überprüfen, ob die ethnische Zusammensetzung der Lehrerschaft die des Einzugsgebietes widerspiegelt. Andererseits gilt es festzustellen, ob die relative Schulleistung ethnischer Gruppen auf Formen institutioneller Diskriminierung hindeuten. Die CRE schlägt die Verwendung folgender Kategorien vor, die inzwischen jedoch von verschiedenen regionalen Behörden weiter ausdifferenziert wurden.<sup>30</sup>

- White (British, Irish, Other White)
- Mixed (White and Black Caribbean, White and Black African, White and Asian, Other Mixed)
- Asian or Asian British (Indian, Pakistani, Bangladeshi, Other Asian)
- Black or Black British (Black Caribbean, Black African, Black Other)
- Chinese or other Ethnic Group (Chinese, Other Ethnic Group) (CRE 2002a, 84 )

Sämtlichen MitarbeiterInnen ebenso wie Personen, die Dienstleistungen einer Behörde in Anspruch nehmen, müssen sich einer dieser Kategorien zuordnen. Selbst bei Telefongesprächen empfiehlt die CRE den Behörden, zunächst die ethnische Zugehörigkeit der BürgerIn zu erfragen. Werden statistisch nachweisbare Benachteiligungen festgestellt, z.B. weil eine ethnische Minderheit im Durchschnitt deutlich schlechtere Schulleistungen erbringt oder häufiger wegen Straftaten angezeigt wird, empfiehlt die CRE die Anwendung der sog. ‚Vier-Fünftel-Regel‘ (vgl. CRE 2002a, 23). Danach sei eine systematische Benachteiligung von Minderheiten tolerierbar, solange die Unterrepräsentation einer Personengruppe vier Fünfteln der regulären Quote nicht unterschreite. Wenn z.B. 50% aller BewerberInnen einen bestimmten Zuschuss bewilligt bekämen, so müssten BewerberInnen der Kategorie ‚Afro-Caribbean‘ mindestens zu 40% ebenfalls Bewilligungen erhalten. Der Anspruch einer vollständigen Abschaffung institutioneller Diskriminierung weicht somit dem Anspruch einer Reduzierung von Benachteiligung. Nur sofern eine Benachteiligung von Minderheiten in nicht tolerierbarem Ausmaß festgestellt werde, seien entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

---

30. Birmingham unterscheidet in seinem ‚Ethnic Monitoring Form‘ (2008, unveröffentlicht.) ca. 100 unterschiedliche ethnische Gruppen.

### 5.2.2 Befunde der Wirkungsforschung

Zur Überprüfung der Wirkung des RR(A)A wurde zwischen 2002 und 2004 im Auftrag des Bildungsministerium eine Studie auf Ebene der Schulen und Schulbehörden durchgeführt (vgl. Parsons et al. 2005).<sup>31</sup> Die AutorInnen kommen zu dem Ergebnis, dass die Schulbehörden umfassende Maßnahmen zur Umsetzung der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung unternommen hätten und den Schulen Empfehlungen, Anleitung, Literatur und Weiterbildungsangebote hätten zukommen lassen. Alle Schulen hätten bis 2004 eine ‚Race Equality-Policy‘ entwickelt, diese sei aber bei wenigen Schulen direkt mit einem Handlungsplan verbunden, wie dies von der CRE empfohlen worden war. Eine effektive Nutzung quantitativer Daten konnte auf Schulebene in der Regel nicht festgestellt werden. Parsons et al. schätzten die Umsetzung bei 20% der Schulen als beeindruckend und bei 40% der Schulen als gut ein. In diesen Fällen sei es häufig gelungen, gebundene Mittel aus Maßnahmen des Ministeriums zur Förderung von Chancengleichheit zu akquirieren (z.B. aus den Programmen ‚Excellence in Cities‘ und ‚Behaviour Improvement‘), um Personal einzustellen, Initiativen zu entwickeln, und neue Strukturen oder Kooperationen mit anderen Schulen aufzubauen. Für die untersuchten Schulen, die zwischen 2002 und 2004 von Ofsted inspiziert worden waren, hätten in allen Inspektionsberichten quantitative Angaben zum Zusammenhang von Schulausschluss und ethnischer Herkunft vorgelegen. Obwohl daraus meistens deutliche Benachteiligungen ethnischer Gruppen ersichtlich worden seien, sei dies nur sehr selten von Ofsted kommentiert worden.

Ein zögerlicher Umgang mit dem Thema Race Equality wird auch in dem von Ofsted erstellten Leitfaden zur Selbstevaluation der Schulen deutlich. Nachdem der RR(A)A für Schulen bereits in Kraft getreten war, wurde Race Equality im Sinne des Gesetzes nicht darin berücksichtigt. Erst Jahre später wurden ‚Equality & Diversity‘ zu einem festen Bestandteil von Selbstevaluationen an Schulen und Schulbehörden (vgl. Ofsted 2008). Parsons (2008, 412) merkt an, dass weder Ofsted noch die CRE jemals von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hätten, rechtlich gegen Schulen oder Schulbehörden vorzugehen, die ihren Pflichten gemäß dem RR(A)A nicht nachgekommen seien. Zwischen 2002 und 2007 habe die CRE nur gegen 16 Schulen und zwei Schulbehörden

---

31. 85 Schulen und 12 Schulbehörden wurden untersucht, es wurden Interviews geführt, ‚Race Equality-Policies‘ und ‚Race Equality-Schemes‘ analysiert, Inspektionsberichte untersucht und die Entwicklung von Chancengleichheit mit Hilfe quantitativer Daten im Längsschnitt untersucht.

Compliance Notices ausgesprochen und in keinem dieser Fälle sei es zu weiteren Schritten gekommen (vgl. Tikly 2008, 9). Diese Tatsache wird vor dem Hintergrund mangelnder Rechtssicherheit erklärlich. Nach Aussage der CRE habe es noch Jahre nach der Einführung des RR(A)A keine Klarheit darüber gegeben, in welchen Fällen fehlende Maßnahmen als Verstoß gegen das Gesetz gelten müssten (vgl. CRE 2005). Der CRE ist es aber dennoch gelungen, ein stärkeres Bewusstsein für das Thema Race Equality in Schulen und Schulbehörden zu schaffen (vgl. Tikly et al. 2005).

Die Wirkung des RR(A)A blieb jedoch hinter den Erwartungen des Ministeriums zurück. Dieses stellte 2006 fest, dass eine Benachteiligung ethnischer Minderheiten – gemessen an der relativen Häufigkeit von Schulausschlüssen – seit 1995 zwar abgenommen habe, aber noch immer deutlich feststellbar sei (vgl. DfES 2006). Angesichts der Tatsache, dass das Ministerium den RR(A)A verstand als „most far-reaching legislation applied to schools anywhere in the world“ (DfES 2006, 18), nahm man diese Befunde zum Anlass, nach weiteren Interventionsmöglichkeiten zu suchen. Das Ministerium stellte fest, dass Best-Practice-Beispiele zwar untersucht worden seien und entsprechende Berichte vorliegen würden, zahlreiche Schulen daraufhin die eigene Praxis aber nicht geändert hätten.

It follows that the failure of some schools to address their exclusions gaps is not due to the lack of a sufficient legislative base. In fact, it seems that schools which have not adopted the best practice identified in this area are likely to be in breach of their duties under the Act. (DfES 2006, 18)

Best-Practice-Beispiele kommen in diesem Zusammenhang nicht lediglich als Instrument zur Vermittlung von Wissen über geeignete Handlungsstrategien zum Einsatz, sondern geraten in deutliche Nähe zu verbindlichen Vorgaben. Schulen, die keine Best-Practice-Beispiele zur Förderung von Chancengleichheit aufgreifen, sehen sich dem Verdacht ausgesetzt, den gesetzlichen Rahmen nicht zu erfüllen. In der Praxis könnte sich auf diese Weise eine Verpflichtung ergeben, die vom Ministerium propagierten Beispiele zu kopieren. Best-Practice-Beispiele würden in diesem Fall zu quasi-verbindlichen Vorgaben werden.

Das Ministerium sieht die Hauptursache für die noch immer bestehende Bildungsbenachteiligung in der zu geringen Priorität, die einzelne Schulen der Förderung von Chancengleichheit beimessen würden. Die Meso-Ebene wird somit in das Zentrum des Interesses gerückt und die Verantwortung zur Förderung gleicher Bildungschancen wird weitgehend auf die Einzelschulen übertragen.

In terms of race equality, individuals and organisations can broadly be categorised as either those that ‚get it‘, or those that ‚don‘t get it‘. A risk inherent in any policy to tackle racial inequalities is that those that ‚get it‘ will act on the policy (if they are not doing so already), whilst those who ‚don‘t get it‘ will view the policy as an unfair/pointless/bureaucratic burden. (DfES 2006, 21)

Der Handlungsbedarf des Ministeriums reduziert sich in dieser Sichtweise auf den progressiven Umgang mit Schulen, die keine Handlungsbereitschaft im Zusammenhang mit der Förderung gleicher Bildungschancen zeigen. Dem geringen Interesse einiger Schulen am Thema Race Equality begegnet das Ministerium deshalb mit einer umfassenden Kampagne, mit der in den am wenigsten kooperativen Regionen das Bewusstsein für das Thema geweckt und Handlungsmöglichkeiten vermittelt werden sollen. Gleichzeitig sei Race Equality stärker bei den Inspektionen durch Ofsted zu berücksichtigen und die Möglichkeit sei systematisch anzuwenden, bei mangelnder Umsetzung ministerieller Vorgaben durch Schulen diese mit Hilfe von Compliance Notices zu sanktionieren. In drastischen Fällen der Missachtung der Gesetzgebung durch eine Schule müsse entsprechend starker Zwang („a nuclear deterrent“, DfES 2006, 29) ausgeübt werden. Interessant ist dabei, dass bei der Problemanalyse und der Interventionsstrategie nicht der Frage nachgegangen wird, warum sich nur wenige Schulen für das Thema Chancengleichheit zu interessieren scheinen. Weder die strukturellen Bedingungen der Einzelschule noch die Bedingungen auf der Makro-Ebene werden auf Einflussfaktoren untersucht. Die implizite Annahme des DCSF ist, dass fehlende Maßnahmen auf Schulebene in mangelnder Sachkenntnis des verantwortlichen Managements einerseits und mangelnden Sanktionen durch das Ministerium andererseits begründet seine. Der Umgang mit der Gesetzgebung weist deutliche Züge eines Accountability-Ansatzes auf, wonach die Einzelschule für Erfolg oder Nichterfolg ihrer Handlungen verantwortlich zu machen ist. Das Beispiel macht deutlich, dass auf diese Weise strukturelle Bedingungen im Rahmen der Problemanalyse ausgeblendet werden.

### **5.2.3 Die Steuerungslogik des ‚Race Relations Act‘**

Mit dem RR(A)A handelt es sich um ein Beispiel staatlicher Intervention durch Gesetzgebung, also ein typisch hierarchisches Steuerungsinstrument. Dabei wird vom Ministerium (oder stellvertretend von der CRE) zwar vorgegeben, welche Prozesse zur Förderung von Chancengleichheit zu durchlaufen sind. Mit welchen Maßnahmen diese gefüllt werden sollen, bleibt jedoch der einzelnen Organisation überlassen. Das hierarchische Vorgehen wird mit einem Accountability-Ansatz verknüpft. Die Einzelorganisation wird dabei für

Erfolg oder Misserfolg ergriffener Maßnahmen verantwortlich gemacht, das Management der Schule gewinnt auf diese Weise deutlich an Einfluss. Um eine Umsetzung der ‚Race Equality‘-Gesetzgebung zu gewährleisten, sind nach einhelliger Aussage der Bildungsakteure (vgl. Kap. 6) jedoch entsprechende Kontrollen, Inspektionen und Sanktionen erforderlich. Sanktionen sind zwar vorgesehen und die CRE hat die Aufgabe, die Einhaltung des Gesetzes zu kontrollieren. Mangelnde Rechtssicherheit, die begrenzten Kontrollmöglichkeiten und das Fehlen von Indikatoren zur outputorientierten Operationalisierung von Race Equality scheinen dies in der Praxis jedoch unmöglich zu machen. Eine Integration von Race Equality in die Inspektionen Ofsteds scheint nur in Einzelfällen geschehen zu sein.

Die Überlagerung hierarchischer und ‚neuer‘ Steuerungsmechanismen scheint bei der Umsetzung des RR(A)A das zentrale Problem darzustellen. Eine rigide Sanktionierung bei mangelnder Befolgung der Handlungsvorgaben (im Sinne hierarchischer Steuerung) stellt sich auf Grund fehlender Prozessvorgaben als nicht praktikabel heraus. Für den notwendigen output-orientierten Umsetzungsdruck (im Sinne ‚neuer‘ Steuerung) mangelt es hingegen an einer entsprechenden Operationalisierung. Viele Einzelschulen stehen außerdem unter erheblichem Druck, sich auf dem Bildungsmarkt durchzusetzen. Handlungsvorgaben, deren Einhaltung weder direkt belohnt wird, noch einen Wettbewerbsvorteil verspricht, haben deshalb nur sehr geringe Chance auf Umsetzung. Aus Sicht zahlreicher befragter Bildungsakteure hat die ‚Race Relations‘-Gesetzgebung daher zwar eine diskursive Wirkung, insofern sich die Ansicht durchsetzt, dass die Förderung von Chancengleichheit Aufgabe der Schulen ist. Eine direkte performative Wirkung ist hingegen nicht feststellbar.

### **5.3 Chancengleichheit durch Strukturreformen und Output-Steuerung? Die ‚Every Child Matters‘-Agenda**

Einige Jahre nach dem Mord an Stephen Lawrence, infolgedessen der ‚Race Relations Act‘ reformiert wurde, ereignete sich ein weiteres dramatisches Ereignis, das wiederum große Aufmerksamkeit auf das Versagen staatlicher Institutionen zog, die Regierung unter Handlungsdruck setzte und schließlich zu einer Reform führte, die für das Bildungswesen Englands von großer Bedeutung werden sollte. Es handelte sich um den Fall Victoria Climbiés, die im Jahr 2000 im Alter von acht Jahren an den Folgen monatelanger grausamer

Misshandlungen durch ihre Pflegeeltern starb. Als die Umstände ihres Todes geworden waren kam es zu öffentlichen Protesten und eine Untersuchungskommission wurde eingesetzt, die klären sollte, warum ihr Tod nicht verhindert wurde, obwohl zahlreiche Behörden schon früh in Verbindung mit dem Fall Climbié gestanden hatten.

Victoria was known to no less than two further housing authorities, four social services departments, two child protection teams of the Metropolitan Police Service (MPS), a specialist centre managed by the NSPCC, and she was admitted to two different hospitals because of suspected deliberate harm. The dreadful reality was that these services knew little or nothing more about Victoria at the end of the process (HM Government 2003b, 3).

Die Untersuchungskommission kam in ihrem Abschlussbericht 2003 zu dem Ergebnis, dass zahlreiche strukturelle Probleme den Mord an Climbié möglich gemacht hatten. Insbesondere habe es an klarer Verantwortlichkeit, Kooperation und an Informationsaustausch zwischen den Organisationen gefehlt. Es wurden über 100 Empfehlungen an Ministerien, Sozialdienste, medizinische Dienste und Polizei ausgesprochen. Gleichzeitig wurde aber auch betont, dass für einen verbesserten Schutz von Kindern, deren Lebensbedingungen insgesamt zu verbessern seien. Noch im gleichen Jahr veröffentlichte die Regierung das Diskussionspapier ‚Every Child Matters‘ (ECM) und stieß damit eine Reform staatlicher Institutionen zum Schutz von Kindern an (vgl. HM Government 2003a). Zentrales Anliegen von ECM ist die Prävention von Gewalt und Kriminalität, Armut und Krankheit. Dies sollte mit Hilfe einer Zusammenführung staatlicher Sozialleistungen unter der Führung von Schulen und LAs ermöglicht werden. Bereits ein Jahr nach der ECM-Initiative wurde mit dem ‚Children Act‘ 2004 die rechtliche Grundlage für eine entsprechende Reform geschaffen, für deren Umsetzung der Zeitraum von 2004 bis 2008 vorgesehen wurde. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um eine strukturelle Reform mit dem Ziel der Zusammenführung der zuvor getrennten Bereiche Bildung und Soziales, die mit einer konsequenten Output-Orientierung verknüpft wurde.

### **5.3.1 Strukturelle Integration der Bildungs- und Sozialleistungen**

Im Bereich der Bildungs- und Sozialleistungen sollten infolge des Skandals um den Fall Climbié enge Kooperation, rascher Informationsaustausch und klare Verantwortlichkeiten staatlicher Organisationen ermöglicht werden. Gleichzeitig versprach man sich von einer solchen Reform ein hohes Potential zur Effizienzsteigerung. Zu diesem Zweck galt es, auf Ebene der Schulen, der Schul-

behörden und des Ministeriums einen strukturellen Wandel zur Integration der Bereiche Bildung und Soziales herbeizuführen.

Die Einzelschule wurde dabei zur zentralen Anlaufstelle für unterschiedliche Anliegen im Zusammenhang mit Bildungs- und Sozialleistungen erklärt. Hatte beispielsweise ein Kind im Unterricht auffälliges Verhalten gezeigt, war in Gewaltfälle verwickelt und hatte illegale Drogen konsumiert, so waren bisher weitgehend unabhängig voneinander die Schule, das Jugendamt und evtl. eine Drogenberatungsstelle aktiv geworden. Im Rahmen der ECM-Agenda sollte nun die Schule zur zentralen Anlaufstelle werden. Die Reform war somit implizit an dem in den 1970er Jahren in Australien entwickelten Dienstleistungsideal des ‚One-Stop Shop‘ orientiert (vgl. Schedler & Proeller 2007, 123ff). Dabei werden unterschiedliche Angebote, Dienstleistungen und Interventionsformen an einer zentralen Stelle gebündelt und koordiniert. Das Konzept beruht auf der Erkenntnis, dass gerade besonders bedürftige Personen häufig nicht die notwendigen Kenntnisse besitzen, um Wohlfahrtsleistungen abzurufen. Mit einer zentralen Anlaufstelle sollte nicht nur der Zugang für die bedürftigen Personen erleichtert, sondern auch eine bessere Koordination von Sozialleistungen sowie die Optimierung des Informationsaustausches ermöglicht werden. Zwei Gründe hatten aus Sicht des Ministeriums für die Schule als Anlaufstelle gesprochen. Einerseits habe keine andere Organisation eine so regelmäßigen und umfassenden Kontakt zu allen Kindern und Jugendlichen (vgl. HM Government 2005a, 10), andererseits sei der Bildungserfolg der wichtigste Aspekt sozialer Benachteiligung. Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit wurden daher überwiegend auf Bildungsaspekte fokussiert.

Educational achievement is the most effective way to improve outcomes for poor children and break cycles of deprivation. (HM Government 2004, 8)

Der Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schulen wurde damit drastisch ausgeweitet. Aufgaben wie die Reduzierung von Teenager-Schwangerschaften oder die Förderung gesunder Ernährung zählten seitdem ebenso zum Verantwortungsbereich von Bildungsorganisationen wie die Erfüllung des Curriculums. Dieser „fundamental shift in responsibility“ (Roche & Tucker 2007, 222) sollte u.a. durch die Ausweitung des Schulbetriebs im Rahmen von sog. ‚Extended Schools‘ ermöglicht werden, die zu zentralen, ganztägigen Bildungs-, Betreuungs- und Beratungseinrichtungen werden sollten.

[T]he provision of ‚wraparound‘ childcare is seen as an important function for extended schools in order to promote, for example: social inclusion; ‚respond to inter-linked problems of persistent late arrivals, poor attendance, and under-performance‘; provide a ‚single point of access for an integrated range of family

services'; offer the opportunity for parents and carers to return to work or access appropriate training. (DfES & DWP 2002, 3f)

Zumindest in den ersten Jahren nach der ECM-Reform ergaben sich für die Schulen jedoch keine Verbesserungen in finanzieller oder personeller Hinsicht. Sie waren deshalb mit der Herausforderung konfrontiert, mit den gleichen Ressourcen einen deutlich umfassenderen Bildungs- und Erziehungsauftrag zu erfüllen.

Auf Ebene der Schulbehörden wurde für eine Integration der Bereiche Bildung und Soziales eine Umstrukturierung zuständiger Behörden nötig. Die Schulbehörden (,Local Education Authorities', LEAs) waren vorher unabhängig von sozialen Einrichtungen und dem Gesundheitswesen organisiert. Im Zuge der ECM-Agenda wurden diese Bereiche stärker miteinander verknüpft.

Fragmented decision-making is not delivering the best for anyone. I believe it is now time to develop more specialised local organisations which pool the knowledge, skills and resources that exist in our education, health and social services to provide a more seamless service for children. (Milburne 2002, Gesundheits- und Sozialminister)

Die Bereiche Bildung, Soziales und Gesundheit wurden im Rahmen der ECM-Agenda zu einer Behörde, der ,Local Authority' (LA), zusammengeführt und unter die administrative Leitung eines/einer ,Director for Children's Services' gestellt. Die politische Leitung wurde jeweils einem Stadtrat / einer Stadträtin übertragen, der/die den Titel ,Lead Member for Children's Services' trägt. In der Verantwortung dieser Personen liegt es, „that children's services are integrated, child- and family-oriented, outcome-focused and effective at meeting identified needs“ (Intec Cambridge 2005, 3). Mit der Zusammenführung staatlicher Aufgaben wurde somit der Handlungsspielraum und die Verantwortung der neuen Behörde deutlich ausgeweitet und dem neuen Zuständigkeitsbereich der Schulen angepasst. Ebenfalls in der Verantwortung dieser beiden Führungspositionen fielen die Gründung und Leitung eines sog. ,Children's Trust'. Dieser solle der Umsetzung der Kernziele der ECM-Agenda (sog. ,ECM-Outcomes', s.u.) durch organisationsübergreifende Kooperation mit unterschiedlichen staatlichen und nicht-staatlichen Einrichtungen dienen. Bis 2008 mussten sämtliche LAs ,Children's Trusts' entsprechend der folgenden Kriterien einrichten:

- a child-centred, outcome-led vision: a compelling outcome-led vision for all children and young people, clearly informed by their views and those of their families;
- integrated front line delivery organised around the child, young person or family rather than professional boundaries or existing agencies;

- integrated processes: effective joint working sustained by a shared language and shared processes;
- integrated strategy: joint planning and commissioning, pooled budgets; and
- inter-agency governance, with robust arrangements for inter-agency cooperation (DCSF 2008b, 6).

Outcome-Orientierung und integrierte Leistungserbringung waren demnach die Grundideen des Children's Trust. Zu diesem Zweck kam z.B. der sog. ‚Common Assessment Framework‘ zum Einsatz. Dabei handelte es sich um einen Leitfaden, der dazu diente, die Bedürfnisse und Stärken eines einzelnen Kindes festzustellen und zu dokumentieren und ggf. den Austausch beteiligter Organisationen darüber herbeizuführen. Die Behörden einer Region sollten außerdem gemeinsam Strategien entwickeln, auf lokale Bedürfnisse einzugehen. Damit dies besser möglich war, sollten gemeinsame Globalbudgets eingeführt werden. Für die Koordination dieser Aufgaben war der ‚Children's Trust‘ gedacht (vgl. HM Government 2005c, 7). Von 2003 bis 2006 fand eine Pilotphase zum Aufbau von ‚Children's Trusts‘ statt, die wissenschaftlich begleitet wurde. Der Abschlussbericht kam zu dem Ergebnis, dass sich der Aufbau von Kooperationen als komplex und zeitaufwändig erwies, dass es aber jeweils gelang, ein gemeinsames Strategiepapier zu entwickeln, um Kooperationen zu ermöglichen und ein System des Informationsaustausches zu entwickeln (vgl. Bachmann et al. 2007). Die LAs wurden darüber hinaus verpflichtet, unter der Leitung der zuständigen StadträtIn und in Kooperation mit Partnerorganisationen einen ‚Children and Young People's Plan‘ (CYPP) zu erstellen, also ein zentrales Strategiepapier für den Bereich Bildung und Soziales in der Region. (Zu den folgenden Ausführungen vgl. HM Government 2005a.) Eine optimale Zielerreichung sollte insbesondere durch gemeinsame Sozialleistungen, Strategien und Prozesse ermöglicht werden, einschließlich organisationsübergreifender Globalbudgets, eventueller Neuverteilung von Aufgaben und koordinierter Personalentwicklung. Ausgangspunkt eines jeden ‚Children and Young People's Plan‘ sollte ein sog. ‚Needs Assessment‘ sein. Dabei handelte es sich um eine gemeinsame Erhebung des Handlungsbedarfs in der Region. Es sollten quantitative Befunde zur Erreichung der ECM-Outcomes im nationalen Vergleich und unter Berücksichtigung benachteiligter Gruppen analysiert werden. Auf dieser Grundlage mussten sich die beteiligten Organisationen auf durchzuführende Maßnahmen einigen und dabei auch die Sichtweise der betroffenen Klientel berücksichtigen. Insbesondere diskriminierte Gruppen wie Homosexuelle, Flüchtlinge oder Menschen mit geringem Einkommen sollten dabei berücksichtigt werden. Anschließend war darzulegen, wie die zur Verfügung

stehenden Ressourcen optimal zur Erreichung der Outcomes eingesetzt werden sollten.

Neben den Schulen und den LAs galt es mit dem Ministerium eine dritte Ebene zu reformieren, um eine systematische Integration der Bereiche Bildung und Soziales zu ermöglichen. Dies geschah jedoch erst mit einigen Jahren Verzögerung im Rahmen einer Neugründung des bisherigen Bildungsministeriums ‚Department for Education and Skills‘ (DfES) als ‚Department for Children, Schools and Families‘ (DCSF) (vgl. Kap. 5.4).

### **5.3.2 Output-Orientierung**

Die genannten strukturellen Reformen gingen mit einer konsequenten Output-Orientierung einher, die auf der Grundlage von fünf zentralen Wirkungsfeldern der Reform, den sog. ECM-Outcomes, stattfand. Dabei handelte es sich um die Bereiche „being healthy, staying safe, enjoying and achieving, making a positive contribution, achieving economic wellbeing“ (HM Government 2004). Jeder dieser Bereiche („Outcomes“) wurde wiederum in fünf Teilziele („Aims“) gegliedert, für die insgesamt rund 40 quantitative Indikatoren formuliert wurden („Targets & Indicators“).<sup>32</sup> Sie wurden durch eine Reihe von Inspektionskriterien ergänzt. Für den Bildungsbereich war insbesondere der ECM-Outcome ‚enjoy & achieve‘ von Bedeutung. Beispielsweise wurde als erstes Teilziel ‚ready for school‘ festgelegt. Der entsprechende Indikator macht deutlich, was unter diesem Teilziel verstanden wurde: Bei Schuleintritt sollte gewährleistet sein, dass die notwendigen Voraussetzungen zur Beschulung erfüllt waren („Level of development reached at the end of the foundation stage“). Besonders berücksichtigt wurden dabei die SchülerInnen in sozioökonomisch benachteiligten Regionen („incl. narrow the gap in 20% most disadvantaged areas“). Als entsprechendes Inspektionskriterium wurde formuliert: ‚Early years provision prepares children for school and helps them meet early learning goals‘. Die Kriterien wurden nochmals ausdifferenziert, im genannten Beispiel wurde z.B. folgendes überprüft: ‚Training is provided for early years staff, with particular attention to the needs of vulnerable and under-achieving groups‘.

Im ‚Outcomes Framework‘ wurden Leistungsvergleiche der Schulen auf der Grundlage von Kontextdaten vorgesehen. Eine Schule sollte also mit ihren Leistungswerten nicht in Relation zum Landesdurchschnitt, sondern im Ver-

---

32. Zu den folgenden Ausführungen vgl. (HM Government 2004, 40)

hältnis zu anderen Schulen mit ähnlicher sozioökonomischer Zusammensetzung der Schülerschaft verglichen werden. Zu diesem Zweck wurde ein statistisches Modell erarbeitet, das einen solchen Vergleich leicht durchführbar machen sollte (vgl. Benton 2007). Zum Erhebungszeitpunkt dieser Untersuchung lagen jedoch noch keine Ergebnisse dieser Vergleiche vor.

### **5.3.3 Befunde der Wirkungsforschung**

Vier Jahre nach der ECM-Reform, am Ende der Implementierungsphase, lagen bereits erste Erkenntnisse zu deren Wirkung vor. Im Auftrag der Kommunalbehörden wurde untersucht, welche Veränderungen infolge der Strukturreformen im Rahmen von ECM stattgefunden hatten (Lord et al. 2008).<sup>33</sup> Die Befunde weisen darauf hin, dass es tatsächlich gelungen war, Prozesse und Strukturen auf organisatorischer und auf Handlungsebene umfassend zu ändern. Leitfäden seien entwickelt worden, Verantwortlichkeiten hätten sich gewandelt, Fortbildungsprogramme seien entworfen und durchgeführt worden, Foren zum organisationsübergreifenden Austausch seien geschaffen worden und Anlaufstellen seien eingerichtet worden um Kindern und Jugendlichen Zugang zu unterschiedlichen Sozialleistungen zu ermöglichen. Die Einschätzung der Reform durch die befragten Akteure sei überwiegend positiv gewesen. Es wurde festgestellt, dass eine Zunahme der Dialog- und Kooperationsbereitschaft stattgefunden habe, sich der Informationsaustausch zwischen staatlichen Organisationen intensiviert hätte und sich die Kenntnisse der Akteure von den jeweils anderen Organisationen und deren Dienstleistungen vertieft hätten. Außerdem sei das Verständnis für die Zielgruppen und Unterstützungsmöglichkeiten für diese umfassender geworden. In einigen LAs sei aber auch eine erhöhte Arbeitsbelastung als Folge der ECM-Reform genannt worden, die insbesondere durch die zu erstellenden ‚Common Assessment Frameworks‘ verursacht worden sei. Diese Arbeit sei als nützlich, aber auch langwierig und beschwerlich beschrieben worden. Auch eine Zunahme von Besprechungen und Schreiarbeit infolge neuer Kooperationen sei als zeitraubend empfunden worden. Lord zufolge stellte sich heraus, dass die befragten Akteure in der Regel eine Verbesserung der ECM-Ziele durch die eingeleiteten Reformmaßnahmen erwarten würden. Nur in Einzelfällen sei berichtet worden,

---

33. Die Untersuchung fand in 14 LAs statt und umfasste Interviews mit den zuständigen ‚Directors of Children’s Services‘, mit Personal im Bereich der Children’s Services sowie mit einer großen Zahl betroffener Kinder und Jugendlicher und ihrer Eltern. Quantitative Erhebungen zu der Wirkung der Reform waren zu diesem frühen Zeitpunkt noch nicht möglich.

dass diese wirkungslos geblieben seien oder negative Effekte zur Folge gehabt hätten.

### **5.3.4 Die Steuerungslogik der ‚Every Child Matters‘-Agenda**

Die ECM-Agenda als Strukturreform kann keinem bestimmten Steuerungsparadigma zugeordnet werden. Bei der Neuordnung von Zuständigkeiten für Bildungs- und Sozialleistungen handelt es sich um eine Handlungsoption des Ministeriums, die ihm im Rahmen hierarchischer und ‚neuer‘ Steuerung gleichermaßen offen steht. Inwiefern dadurch Möglichkeiten zur Förderung von Chancengleichheit geschaffen wurden, kann erst im folgenden Kapitel auf der Grundlage von Experteninterviews geklärt werden. Roche & Tucker kommen in ihrer Analysen der ECM-Agenda zu dem Ergebnis, dass mit den Strukturreformen großer Einfluss auf die Handlungsebene genommen wurde.

The impact of Every Child Matters certainly appears to be influential in terms of the way it is transforming structures and processes at both the national and local levels. (Roche & Tucker 2007, 222)

Als Outputorientierung handelt es sich bei der ECM-Reform hingegen um ein ‚neues‘ Steuerungsinstrument. Auf allen Ebenen des Bildungssystems ist eine Intensivierung im Umgang mit Daten aus den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialleistungen vorgesehen, was in doppelter Weise folgenreich ist. Einerseits bildet die Erhebung von Outcomes eine Grundlage dafür, die jeweilige Organisation für die gemessenen Resultate verantwortlich zu machen. Sofern es gelingt, den Erfolg der einzelnen Organisation – gemessen an den ‚ECM-Outcomes‘ – mit entsprechenden Konsequenzen zu verknüpfen, kommt es dabei zu einer drastischen Rezentralisierung. Schließlich werden Schulen und Schulbehörden zur Erfüllung von Kriterien verpflichtet, die vom Ministerium vorgegeben und im Rahmen von Leistungsmessungen und Inspektionen kontrolliert werden. Wenn auf der Basis des ‚Outcomes Framework‘ wettbewerbsrelevante Leistungsvergleiche stattfinden, dann ist davon auszugehen, dass die Erfüllung der ECM-Indikatoren für die Schulen zum handlungsleitenden Ziel wird. In diesem Fall würde es sich um ein weitgehend direktes „Durchregieren“ des Ministeriums auf die Schulen handeln. Dass keine direkten Sanktionen oder Anreize mit den ‚Outcomes‘ verknüpft wurden, spricht zwar gegen einen solchen Mechanismus, dass die Indikatoren und Kriterien als systematischer Bestandteil von Inspektionen konzipiert sind, spricht hingegen dafür. Inwiefern die ECM-Kriterien für die einzelne Organisation, insbesondere für die Einzelschule, handlungsrelevant sind, lässt sich daher nur im folgenden Kapitel auf der Grundlage der Experteninterviews klären. In jedem Fall

ermöglicht die umfangreiche Datenbasis ein ebenenübergreifendes Monitoring. Schulen liegen umfangreiche Daten zu jeder Schülerin und jedem Schüler vor, LAs verfügen über umfangreiches Datenmaterial zu jeder Schule und das Ministerium kann die jeweiligen LAs miteinander vergleichen. Auch die Inspektionen Ofsteds werden auf der Grundlage der ECM-Outcomes zunehmend auf quantitative Indikatoren fokussiert, was wiederum eine Vergleichbarkeit der Befunde erleichtert.

Von entscheidender Bedeutung ist auch die Frage, ob es mit der ECM-Agenda gelungen ist, die ECM-Outcomes in einer Weise zu operationalisieren, die diesen inhaltlich gerecht wird. Als besonders sperrig erweisen sich dabei komplexe Ziele wie z.B. das Wohlbefinden („Wellbeing“) von SchülerInnen. Eine genaue Betrachtung des „Outcomes-Framework“ (vgl. Abb. 9) machte deutlich, dass es sich dabei zwar um ein komplexes System aus Indikatoren und Inspektionkriterien handelt, dass damit aber die breit gefächerten Ziele der ECM nicht umfassend abgebildet werden können. Ein deutlicher Schwerpunkt liegt hingegen auf vergleichbaren quantitativen Indikatoren, deren Aussagekraft für Zielsetzungen wie z.B. das Wohlbefinden von SchülerInnen sehr eingeschränkt sind. Paul Adams (2007) kommt auf der Grundlage seiner Analysen zu dem Urteil: „Simplistic, quantitative measures are the order of the day.“ Dabei gerät die Einzelorganisation durch die Vorgabe der ECM-Outcomes und die Pflicht zu Monitorings, Selbstevaluationen und Inspektionen unter starken Zugzwang, ohne dass die fünf Ziele in facettenreicher Weise messbar gemacht werden.

## **5.4 Chancengleichheit durch High-Stakes-Testing? Der ‚Children‘’s Plan‘**

Im Juni 2007 wurde Tony Blair als Premierminister Großbritanniens durch Gordon Brown (beide Labour-Partei) abgelöst. Noch im selben Monat löste er das bisherige Bildungsministerium ‚Department for Education and Skills‘ (DfES) auf und gründete zwei Nachfolgeministerien. Die Zuständigkeit für Bildungs- und Sozialleistungen für Kinder und Jugendliche bis zum 19. Lebensjahr und für Familien ging in das ‚Department for Children, Schools and Families‘ (DCSF) über, während die Bereiche Weiterbildung, höhere Bildung, Wissenschaft und Innovation in das neue ‚Department for Innovation, Universities and Skills‘ überging. Die Zusammenführung der Bereiche Bildung und Soziales, die mit der ECM-Reform begann, wurde somit weitergeführt und auf die Makro-Ebene übertragen. Um die Zuständigkeiten nicht zu umfassend werden zu lassen, wurde der gesamte Bereich der beruflichen Bil-

derung, der höheren Bildung und der Forschung auf ein eigenes Ministerium übertragen. Nach der Strukturreform der Schulbehörden und der Erweiterung des Bildungs- und Erziehungsauftrages der Schulen war somit auf allen Ebenen die Verantwortung für Bildung und Soziales eng miteinander verknüpft. Ed Balls wurde zum ‚Secretary of State for Children, Schools and Families‘ ernannt und begann unmittelbar mit der Fortsetzung der ECM-Agenda. Bereits Ende 2007 wurde das Grundsatzpapier ‚Children’s Plan‘ veröffentlicht, in dem sämtliche aktuellen und in der Planung befindlichen Initiativen und Reformvorhaben des Ministeriums gebündelt wurden (vgl. DCSF 2007b). Zahlreiche Reformschritte wurden für die Bereiche Wohlbefinden und Gesundheit („happy and healthy“), Sicherheit („safe and sound“), Schulbildung und Chancengleichheit („excellence and equity“ sowie „leadership and collaboration“), Berufsvorbereitung und höhere Bildung („staying on“) und Präventionsarbeit bei Jugendlichen („on the right track“) formuliert.

#### **5.4.1 Fortgesetzte Outputorientierung**

Die Handlungsfelder des ‚Children’s Plan‘ lehnen sich stark an die ECM-Outcomes an, allerdings ist der Bereich Chancengleichheit („equity“) nun zu einem zentralen Aufgabenfeld geworden. Insbesondere an Schulen, ‚Children’s Trusts‘ und LAs werden mit dem ‚Children’s Plan‘ hohe Erwartungen zur Verbesserung der Lebenssituation und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen gestellt. Schulen als zentralen Interventionsorten wird dabei wie bei der ECM-Agenda eine Schlüsselrolle zugesprochen. ‚Children’s Trusts‘ kommt die Funktion der Vernetzung auf Meso-Ebene zu. LAs haben als kommunaler Arm der Regierung die Möglichkeit, entsprechend der regionalen Gegebenheiten Ressourcen zu vergeben und Interventionsstrategien auf regionaler Ebene zu planen.

Die Maßnahmen des ‚Children’s Plan‘ setzen auf unterschiedlichen Ebene und auf unterschiedliche Weise an. Eine Erhöhung von Investitionen für frühkindliche Bildung ist ebenso vorgesehen, wie Maßnahmen im Bereich der Personalentwicklung, Individualisierung von Lernangeboten und besondere finanzielle Mittel für die Beschulung von Kindern mit auffälligem Verhalten. Dabei scheint es sich mehr um eine Sammlung teilweise unzusammenhängender Regierungsinitiativen als um ein kohärentes Reformprogramm zu handeln. Ebenso wie bei der ECM-Agenda werden Indikatoren für einzelne Zielsetzungen entwickelt. Erstmals wird jedoch ein großer Teil dieser Indikatoren mit entsprechenden Benchmarks auf nationaler Ebene verknüpft. Dies wird beson-

ders deutlich am Beispiel der sog. „2020-Goals“, Regierungsziele, die bis zum Jahr 2020 erreicht werden sollen.

- [...] every child ready for success in school, with at least 90 per cent developing well across all areas of the Early Years Foundation Stage Profile by age 5;
- every child ready for secondary school, with at least 90 per cent achieving at or above the expected level in both English and mathematics by age 11;
- every young person with the skills for adult life and further study, with at least 90 per cent achieving the equivalent of five higher level GCSEs by age 19; and at least 70 per cent achieving the equivalent of two A levels by age 19; [...]
- child poverty halved by 2010 and eradicated by 2020; and
- significantly reduce by 2020 the number of young offenders receiving a conviction, reprimand, or final warning for a recordable offence for the first time, with a goal to be set in the Youth Crime Action Plan. (DCSF 2007b, 14)

Weitere Indikatoren und Benchmarks des ‚Children’s Plans‘ wurden im Rahmen sog. „Public Service Agreements“ (PSA) festgelegt. Dabei handelt es sich um Zielsetzungen der britischen Regierung, die alle drei Jahre festgelegt werden und zentraler Bestandteil des politischen Programms sind. Integrierter Bestandteil des ‚Children’s Plans‘ sind PSA 10 (‚Raise the Educational Achievement‘) und PSA 11 (‚Narrowing the Gap‘). PSA 10 bezieht sich auf die Verbesserung von Schulleistungen und umfasst folgende Indikatoren:

- the proportion of children reaching a good level of development at the end of the Early Years Foundation Stage;
- the proportion achieving Level 4 in both English and mathematics at Key Stage 2;
- the proportion achieving Level 5 in both English and mathematics at Key Stage 3; and
- the proportion achieving five A\*–C GCSEs or equivalent including GCSEs in English and mathematics at Key Stage 4. (DCSF 2007b, 56; HM Government 2008)

Es ist wenig überraschend, dass die beabsichtigte Verbesserung von Schulleistungen im Rahmen der PSA-10-Indikatoren an den durchschnittlich erreichten Schulnoten an einer Schule gemessen wird. Bemerkenswert ist hingegen, dass fast ausschließlich die Fächer Englisch und Mathematik berücksichtigt werden. Erst bei den GCSE-Prüfungen werden auch andere Fächer einbezogen, ihnen kommt aber auch hier eine geringere Bedeutung zu. PSA 11 (‚Narrowing the Gap in Educational Achievement between Children from Lower Income and Disadvantaged Backgrounds and their Peers‘) bezieht sich auf die Herstellung von Chancengleichheit und umfasst folgende Indikatoren:

- the achievement gap between the lowest achieving 20 per cent of children and the rest at the end of the Early Years Foundation Stage;
- the achievement gap between pupils from low income families who are eligible for free school meals and their peers achieving the expected level at Key Stages 2 and 4;
- the proportion of pupils progressing by two levels in English and mathematics at each of Key Stages 2, 3 and 4;
- the proportion of children in care achieving Level 4 in English and mathematics at Key Stage 2; and
- the proportion of children in care achieving five A\*–C GCSEs (or equivalent) at Key Stage 4. (DCSF 2007b, 56; HM Government 2008)

Diese Indikatoren beziehen Chancengleichheit auf drei benachteiligte Gruppen, nämlich auf Kinder aus Familien mit geringem Einkommen, Kinder in staatlicher Fürsorge und Kinder mit geringer Schulleistung. Armut wird als Ursache für Bildungsbenachteiligung also berücksichtigt, während die Benachteiligung ethnischer Minderheiten in keinem der Indikatoren gemessen wird. Die Indikatoren der PSAs ergänzen jene der ‚2020 Goals‘, sind jedoch nicht von vornherein mit nationalen Benchmarks verknüpft. Inhaltlich handelt es sich beim ‚Children’s Plan‘ um die Umsetzung des Regierungsprogramms im Bereich Bildung und Soziales.

### **5.4.2 Fördern und Fordern: Die ‚National Challenge‘**

Dem letzten der PSA-10-Indikatoren (s.o.) wurde bereits seit 2002 besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Schulen wurden daran gemessen, wie viele der SchülerInnen bei den GCSE-Prüfungen (die etwa den Prüfungen zur Mittleren Reife entsprechen) in mindestens fünf Fächern mindestens die Note C erreichten. Ein Benchmark wurde für 2003 auf 15% festgelegt und bis 2006 auf 25% gesteigert. Im Rahmen des ‚Children’s Plan‘ wurde für das Jahr 2011 ein Benchmark von 30% einschließlich der Fächer Englisch und Mathematik vorgeschrieben (vgl. DCSF 2008e). Diese Zielmarke wurde nun als sog. ‚National Challenge‘ ausgerufen.

[W]e have set a new floor target: that there should be no school where fewer than 30% of young people achieve at least five GCSEs at grades A\*–C, including English and mathematics, by the end of Key Stage 4. This is the National Challenge – it is about making sure that in every community, young people have good opportunities to succeed and gain the skills and qualifications they will need for life. (DCSF 2008e, 2)

Das Zitat macht deutlich, in welcher Weise die ‚National Challenge‘ das Ziel der generellen Erhöhung von Schulleistungen mit der Förderung von Chancengleichheit verknüpft. Der Indikator richtet sich zwar lediglich auf die Quote

befriedigender Schulabschlüsse. Dieser wird jedoch nicht auf Landes- sondern auf Schulebene gemessen. Das spiegelt einerseits wieder, wie auch hier im Rahmen eines Accountability-Ansatzes Verantwortung auf die Einzelschule übertragen wird. Andererseits soll auf diese Weise verhindert werden, dass weiterhin in sozioökonomisch benachteiligten Regionen Schulen existieren, an denen für die SchülerInnen nur geringe Chancen auf einen guten Schulabschluss bestehen. Eine Förderung von Chancengleichheit wird dabei nicht individualisiert (wie bei der ECM-Agenda), und nicht auf Ebene des Gesamtsystems betrieben, sondern auf die Ebene der Einzelschule verlagert. Jede Schule hat demnach die Aufgabe, den SchülerInnen eine angemessene Chance auf gute Bildung zu ermöglichen und die Schulbehörden und das Ministerium haben zu intervenieren sofern dies nicht gelingt. Zunächst wurden 638 Sekundarschulen, sog. ‚National Challenge Schools‘, identifiziert, die das gesetzte Ziel nicht erreichten. Hierzu mussten lediglich die vorliegenden Daten zu den Abschlussnoten der SchülerInnen darauf überprüft werden, an welcher Schule der ‚National-Challenge Benchmark‘ nicht erreicht worden war, wo also weniger als 30% der SchülerInnen in Englisch, Mathematik und drei weiteren Fächern mindestens die Noten C erhalten hatten. Sofern eine Erreichung des Benchmarks bis 2011 aussichtslos erschien, sollten Schulen umgehend geschlossen werden. Andernfalls kam es zu finanziellen und personellen Unterstützungen. Eine Schließung soll bis 2011 stattfinden, falls bis dahin das Ziel noch immer nicht erreicht würde. Für die Neueröffnung geschlossener Schulen und die Unterstützung bestehender ‚National Challenge Schools‘ wurden insgesamt 400 Mio. £ für einen Zeitraum von drei Jahren vorgesehen. Es wurde zwar durchaus erkannt, dass die meisten der betroffenen Schulen unter ausgesprochen schwierigen Rahmenbedingungen zu arbeiten hatten. Das Klientel setzte sich dort in der Regel überwiegend aus SchülerInnen zusammen, die bereits bei Schuleintritt geringe Leistungen erbracht hatten und der Anteil von Kindern aus einkommensschwachen Familien war überdurchschnittlich hoch. Die ungleichen Voraussetzungen an den Schulen führten aber nicht dazu, dort von dem allgemein gültigen Benchmark abzuweichen. Schließlich sollte mit der Initiative gerade in benachteiligten Regionen eine Besserung herbeigeführt werden. Zu diesem Zweck wurden die folgenden Maßnahmen vorgesehen:

- ‚*National Challenge Adviser*‘: Jeder NC-School sollte ein NC-Adviser zugeordnet werden. Dabei handelte es sich um BeraterInnen, die die Einzelschule bis zu 20 Tage bei ihrer Entwicklung unterstützten und Bericht

über die Fortschritte erstatteten. Hierfür wurden 5% des NC-Budgets vorgesehen.

- *„Tailored Packages of Support for Schools“*: Schulleitungen bekamen in Kooperation mit NC-Advisers die Möglichkeit, auf einen Pool an Ressourcen zuzugreifen. Es sollten Maßnahmenpakete zusammengestellt werden, die auf die spezifischen Bedürfnisse der jeweiligen Einzelschule abgestimmt waren. Um welche Maßnahmen es sich dabei konkret handelte, blieb jedoch zunächst unklar. Die jeweilige Schulleitung konnte bei Bedarf von erfahrenen SchulleiterInnen erfolgreicher Schulen und durch Coachingprozesse unterstützt werden.
- *„Support for Teachers and Middle Leaders“*: Der Zugang des pädagogischen Personals der Schulen zu Weiterbildungsangeboten wurde erleichtert und FachberaterInnen werden den Schulen zur Verfügung gestellt.
- *„Stronger Systems“*: Programme zur Reduzierung der Leistungsstreuung sowie zur Unterstützung des Managements sollten eingeführt werden. Auch hier wurde jedoch nicht näher erläutert, um was für Programme es sich dabei handeln sollte.
- *„Tailored Support for Pupils“*: NC-Schools wurden von besonders qualifizierten LehrerInnen, sog. *„Advanced Skills Teachers“*, unterstützt. Zusätzliche freiwillige Lernangebote und Einzelunterricht konnte eingeführt werden.
- *„Structural Interventions“*: DCSF und LAs bekamen bei mangelnder Leistung einzelner Schulen weitreichende Einflussmöglichkeiten. Das Ministerium konnte zusätzliche Mitglieder für den *„Governing Body“* (vgl. S. 87) einer Schule ernennen, Partnerschaften zwischen Schulen und anderen Organisationen veranlassen, neue Schulleitungen berufen oder Schulen schließen. Geschlossene Schulen wurden in der Regel als sog. *„Academy Schools“* oder *„Trust Schools“* wiedereröffnet, konnten aber auch ersatzlos geschlossen oder einer anderen Schule angegliedert werden. LAs konnten bei inakzeptablen Resultaten Verwarnungen aussprechen – auch dann, wenn die betroffene Schule von Ofsted als befriedigend beurteilt wurde. DCSF und LAs konnten außerdem jederzeit bei Ofsted die Inspektion einer Schule anfordern, bei der Grund zum Zweifel an der Qualität des Bildungsangebotes bestand.
- *„Academy Schools“*: Geschlossene Schulen wurden in der Regel als *„Academy School“* wiedereröffnet. Dabei handelt es sich um staatlich finanzierte Schulen in privater Trägerschaft, die nicht der jeweiligen LA unter-

stehen und somit ein Höchstmaß an Unabhängigkeit besitzen (vgl. Kap. 4.2). Allein hierfür wurden knapp 50% der NC-Mittel vorgesehen.

- ‚Trust Schools‘: Rund 16% der Mittel wurden vorgesehen, um geschlossene Schulen durch Trust Schools zu ersetzen. Dabei handelt es sich ebenfalls um staatlich finanzierte Schulen in privater Trägerschaft, die jedoch in Kooperation mit einer gemeinnützigen Einrichtung geführt werden und einem LA unterstehen. Sie haben zwar umfassendere Handlungsfreiräume als staatlich geführte Schulen, sind aber engeren Vorgaben unterworfen als ‚Academy Schools‘ (vgl. Kap. 4.2).

Für die Art und Gewichtung dieser Maßnahmen ist die ursprünglichen Zielsetzung der ‚National Challenge‘ von besonderem Interesse. Auslöser war nach Angaben des DCSF eine Studie zum langfristigen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften (vgl. Leitch 2006). Darin wurde festgestellt, dass einem geringen Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften ein hoher Anteil an SchulabgängerInnen mit niedrigem Schulabschluss gegenüberstand. Die ‚National Challenge‘ reagierte darauf mit einer Ausrichtung der Sekundarschulen auf den Bedarf des Arbeitsmarktes, in diesem Fall in Form einer Fokussierung auf die Kernfächer. Gleichzeitig wurde argumentiert, eine Anhebung von Mindeststandards für Schulen diene benachteiligten SchülerInnen. Schließlich würden sie in der Regel einen großen Teil des Klientels der ‚National Challenge Schools‘ ausmachen (vgl. DCSF 2008e, 3). Auf diese Weise sollten zwei drängende Probleme mit einer Maßnahme gelöst werden. Das Bildungsniveau sollte an ‚National Challenge Schools‘ insgesamt gesteigert werden. Da es sich dabei in der Regel um Schulen in benachteiligten Regionen handelte, wurde davon ausgegangen, dass diese Steigerung insbesondere benachteiligtem Klientel zugute käme, Bildungsbenachteiligung also gleichzeitig reduziert würde. Bei ‚National Challenge Schools‘ handelte es sich somit um Schulen mit besonders herausfordernden Rahmenbedingungen, die besonderer Unterstützung bedürften. Andererseits wurden jedoch die Namen der betroffenen Schulen veröffentlicht. Es fand also ein ‚Naming & Shaming‘ statt, das entsprechenden Einfluss auf die Reputation betroffener Schulen und somit deren Wettbewerbssituation hatte.

[T]he presentation of the National Challenge has always had this punitive element. It has always been about not ‚tolerating failure‘, which by implication includes all the schools in the National Challenge. (Riddell 2009, 75)

Das Spannungsverhältnis zwischen ‚Naming‘, ‚Shaming‘ und Sanktionieren einerseits und personeller und materieller Unterstützung andererseits war bestimmend für die National Challenge. Für alle Schulen, die den Benchmark

nicht erfüllten, galt: Sie mussten in Kooperation mit BeraterInnen und LAs einen Weg zur Erreichung des Benchmarks finden. Dabei waren sie in ihren Entscheidungsfreiräumen u.U. deutlich eingeschränkt und mussten weitgehende, strukturelle Interventionen bis hin zur Entlassung der Schulleitung oder Schließung der Schule fürchten. Bemerkenswert war dabei die Gewichtung der Maßnahmen durch das DCSF, wie sie an der Budgetplanung deutlich wurde. 25% des Budgets war für die Verbesserung der Bedingungen an den betroffenen Schulen vorgesehen, z.B. durch zusätzliches Personal. 10% sollte in die Beratung und Unterstützung der Schulleitungen fließen. Insgesamt 35% der Mittel dienten somit der Unterstützung der Schulen. Die übrigen 65% wurden für die Wiedereröffnung geschlossener Schulen als Academy und Trust Schools reserviert (vgl. DCSF 2008e, 17). Der Schwerpunkt lag demnach nicht auf einer Förderung betroffener Schulen, sondern deren Schließung und Neueröffnung. Diese drastischste aller Sanktionsmaßnahmen war somit keinesfalls als ultima ratio gedacht. Die Umwandlung staatlich geführter Schulen in teilprivatisierte Academy und Trust Schools war vielmehr ein eigenständiges Ziel, das mit Hilfe der ‚National Challenge‘ vorangebracht werden soll. Dies wurde daran deutlich, dass bereits zu Beginn der ‚National Challenge‘ festgelegt wurde, wie viele Schulen geschlossen und in privater Trägerschaft neu eröffnet werden sollen.

On this basis, we would be able to transform an additional 70 National Challenge schools into Academies over and above existing plans. [...] There would then be more than 300 Academies open in September 2010, and Academies would have replaced more than 200 National Challenge schools. (DCSF 2008e, 17)

### **5.4.3 Die Steuerungslogik des ‚Children’s Plan‘**

Während mit dem ‚Children’s Plan‘ inhaltlich eine Fortsetzung der ECM-Agenda stattfindet, geht die Reform steuerungstechnisch deutlich darüber hinaus. Ziele wurden auch hier wieder vom Ministerium vorgegeben und mit Hilfe von Indikatoren operationalisiert. Zusätzlich wurden nun jedoch zahlreiche Benchmarks festgelegt, die auf nationaler Ebene erreicht werden sollen. Dabei bleibt unklar, auf welche Weise dies geschehen soll. Eine Ausnahme stellt hier der Benchmark der ‚National Challenge‘ dar, den zu erfüllen jede Sekundarschule verpflichtet ist. Dabei verfügt sie nur so lange über umfassende Handlungsspielräume, wie der Output den Erwartungen des Ministerium entspricht. Sobald dies nicht der Fall ist, stehen unterstützende Maßnahmen durch LA und Ministerium in Aussicht, drohen aber auch massive Interventionen. Eine leistungsorientierte Vergabe von Mitteln findet dabei nicht statt – im

Gegenteil werden zusätzlichen Ressourcen für die Unterstützung nicht erfolgreicher Schulen eingesetzt. Es scheint, als würde das Versagen der Schulen belohnt und nicht bestraft werden. Tatsächlich handelt es sich dabei jedoch um einen Ausweg aus dem Sanktionierungsdilemma (vgl. S. 59). Denn obwohl Erfolglosigkeit mit zusätzlicher Unterstützung belohnt wird, sind die Schulen weiterhin hoch motiviert, das vorgegebene Leistungsziel zu erreichen. Schließlich findet gleichzeitig ein ‚Naming & Shaming‘ mit entsprechenden Konsequenzen für die Wettbewerbssituation der Schulen statt. Zusätzlich werden Handlungsfreiräume eingeschränkt und es drohen Interventionen oder die Schließung der Schulen. Unterstützen und Sanktionieren werden im Rahmen der ‚National Challenge‘ somit verknüpft. Dies ist dadurch möglich, dass das Ministerium sich eine Exit-Option aus seiner Abhängigkeit von den Einzelschulen geschaffen hat. Es ist zwar in Bezug auf die Durchführung von Bildungs- und Erziehungsmaßnahmen prinzipiell auf die Einzelschulen angewiesen, kann diese im Rahmen der ‚National Challenge‘ in Einzelfällen jedoch schließen und in neuer Trägerschaft und mit neuem Personal wiedereröffnen. Die geplanten Maßnahmen und die dafür vorgesehenen Budgets deuten darauf hin, dass dem Sanktionieren (in Form von Schulschließungen) eine bedeutendere Rolle zukommt als der Unterstützung von ‚Failing Schools‘.

Mit dem Ziel der Förderung ethnischer Chancengleichheit war 2006 in einem Papier des Ministeriums die Empfehlung ausgesprochen worden, fehlende Maßnahmen an Schulen mit einem elementaren Abschreckungsmechanismus („a nuclear deterrent“; DfES 2006, 29) zu sanktionieren. Dies war bereits im Rahmen der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung strukturell ermöglicht, aber nicht umgesetzt worden. Die einheitliche Zielvorgabe der ‚National Challenge‘ stellt erstmals die Grundlage für eine solche drastische Sanktionierung dar. Dies basiert jedoch auf einem Indikator, der sich nicht auf Chancengleichheit, sondern lediglich auf die Erfolgsquote der SchülerInnen einer Schule bezieht. Gleiche Bildungschancen sollen dabei lediglich indirekt gefördert werden, indem die Situation an Schulen, die nur geringe Chancen auf einen erfolgreichen Abschluss bieten, verbessert oder die Schulen geschlossen werden. Die Förderung von Chancengleichheit wird somit zu einer (wenn auch erwünschten) Nebenwirkung der Erhöhung von Schulleistungen, die in erster Linie der Qualifikation von SchülerInnen für den Arbeitsmarkt dient. Der ‚Children’s Plan‘ umfasst zwar noch weitere Ziele („excellence and equity“, „happy and healthy“ etc.). Diese sind jedoch ebenfalls einem starken Reduktionismus unterworfen, wie aus dem ‚Outcomes Framework‘ (vgl. Abb. 9) hervorgeht. Auch mit Hilfe der sog. ‚2020 Goals‘ ist es nicht möglich, die umfassenden

Zielsetzungen des ‚Children’s Plan‘ in komplexer Weise abzubilden (DCSF 2007b, 14).

## **5.5 Zwischenfazit: Die Renaissance ‚neuer‘ Steuerung**

Die Analyse der vier Reformprogramme macht deutlich, dass diese auf sehr unterschiedliche Aspekte von Chancengleichheit abzielen und die jeweilige Zielsetzung auf vollkommen unterschiedliche Weise erreicht werden soll. Dabei wird ein Trend vom Beginn der Regierungszeit Labours bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes deutlich.

Mit dem ‚*Ethnic Minority Achievement Grant*‘ (1998) soll eine Förderung ethnisch und sozioökonomisch benachteiligter SchülerInnen ermöglicht werden. Die Reform bedient sich dabei dem Mittel der bedarfsorientierten Ressourcenzuweisung. Entsprechend der Hierarchie der Bildungsakteure findet die Zuteilung zunächst durch das Ministerium und anschließend durch die LAs statt. Der Einzelschule bleibt zwar ein Entscheidungsspielraum für den genauen Einsatz der Mittel, diese sind insgesamt aber für die Förderung der Zielgruppe des EMAG zweckgebunden. Für die eigentliche Förderung der Zielgruppen liegen weder Output- noch Prozessvorgaben vor und die Höhe der zugewiesenen Mittel ist unabhängig von den Maßnahmen der Schulen oder deren Resultaten. Mit der Pflicht zu systematischem Monitoring wird zwar ein Minimum an Kontrollierbarkeit gewährleistet, mangels einheitlicher Verfahrensregeln sind die Ergebnisse jedoch nicht vergleichbar. Die Wettbewerbssituation einer Schule bleibt deshalb unberührt von Art und Erfolg der Förderung ethnischer oder sozioökonomisch benachteiligter Gruppen.

Mit dem ‚*Race Relations (Amendment) Act*‘ (2000) wird die Abschaffung institutioneller Diskriminierung von ethnischen Minderheiten beabsichtigt. Dies soll durch entsprechende Gesetzgebung geschehen, die durch Handlungsempfehlungen ergänzt wird. Verbindlich vorgeschrieben werden dabei lediglich die zu ergreifenden Schritte. Mit welchen Maßnahmen diese ausgefüllt werden, bleibt der jeweiligen Schule oder dem jeweiligen LA überlassen. Es handelt sich somit zwar um ein streng hierarchisches Steuerungsinstrument, im Rahmen dessen wird der einzelnen Organisation dennoch ein relativ weiter Handlungsspielraum eingeräumt. Diese Offenheit hat wiederum eine Rechtsunsicherheit zur Folge, die dazu führt, dass strukturell vorgesehenen Sanktionen nicht zum Einsatz kommen. Ansätze einer Output-Orientierung sind zwar in

der Verpflichtung zu entsprechenden Selbstevaluationen und Monitorings erkennbar, eine systematische Integration in Schulinspektionen wird jedoch nur empfohlen, nicht verbindlich verankert und Output-Vorgaben sind nicht Bestandteil der Reform. Zwar handelt es sich um rechtsverbindliche Vorgaben, sog. ‚Hard Law‘, es fehlt jedoch an eindeutiger Operationalisierung einerseits und entsprechenden Konsequenzen andererseits. Für die Schulen erweist sich das Gesetz deshalb in der Praxis als weiche Vorgabe. Bei Nichtbefolgung drohen weder direkte noch indirekte Konsequenzen.

Mit der ‚*Every Child Matters*‘-Agenda (2003/04) beabsichtigt man den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalt, Armut, Krankheit und sozialer Exklusion. Hierzu findet erstens eine Strukturreform statt, bei der die Bereiche Bildung und Soziales zusammengeführt werden. Die Zuständigkeiten der Schulen werden ausgeweitet, auf kommunaler Ebene findet eine Zusammenführung von Bildungs- und Sozialleistungen durch die Gründung von LAS statt. Schließlich werden auch auf ministerieller Ebene die Kompetenzen auf neu gegründete Ministerien verteilt. Zweitens findet eine umfassende Outputorientierung statt. Die Ziele der ECM-Agenda werden operationalisiert, was zu einem komplexen System aus fünf Wirkungsfeldern, 25 Teilzielen und zahlreichen quantitativen Indikatoren und Inspektionskriterien führt. Auf Grund der breiten Ausrichtung von Zielsetzungen der ECM ist es aber trotz dieses umfassenden Systems nicht möglich, die ursprünglichen Ziele umfassend abzubilden. Die konsequente Operationalisierung ist nur um den Preis eines erheblichen Reduktionismus auf der Grundlage quantitativer Indikatoren möglich. Dabei werden vergleichbare Daten gewonnen, die für ebenenübergreifende Steuerungsprozesse verwendet werden können. Direkte Sanktionen oder Anreize in Abhängigkeit von den ECM-Indikatoren bleiben zwar aus, eine systematische Verknüpfung der Schulinspektionen mit der ECM-Agenda stellt jedoch sicher, dass sich die Erreichung der festgelegten Ziele in dem Qualitätsurteil Ofsteds widerspiegelt. Ein indirekter Einfluss auf die Wettbewerbssituation der einzelnen Schule ist auf diese Weise gewährleistet.

Mit dem ‚*Children’s Plan*‘ (2007/08) wird in inhaltlicher Fortsetzung der ECM-Agenda eine breite Palette an Zielsetzungen verfolgt, die mit Indikatoren prozess- und outputorientiert operationalisiert werden. Dabei werden im Unterschied zu ECM auch einige Benchmarks festgelegt, von denen einer im Rahmen der ‚National Challenge‘ zur bildungspolitischen Priorität erklärt wurde. Umfangreiche finanzielle Mittel werden in Abhängigkeit von diesem Indikator vergeben – jedoch nicht als Anreiz für Schulen, die diesen erreichen, sondern als Unterstützung für solche, die ihn nicht erreichen. Der größte Teil der Mittel

fließt jedoch in strukturelle Interventionen bei sog. ‚Failing Schools‘ in Form von Schließung und Neueröffnung in kooperativer Trägerschaft mit privaten Akteuren. Dabei handelt es sich zwar um einen sog. ‚High-Stakes-Test‘, also eine Leistungsmessung, deren Resultat mit drastischen Konsequenzen verknüpft ist. Üblicherweise müsste jedoch Erfolg belohnt und Versagen sanktioniert werden. Im Fall der ‚National Challenge‘ hingegen bleibt ein Erfolg jedoch ohne Konsequenzen, während ein Versagen gleichzeitig mit Unterstützung und drohenden Sanktionen verbunden ist. Bei Schulschließungen handelt es sich um eine Maximalsanktion, die nicht lediglich als Abschreckungsszenario gedacht ist. Die Anzahl der Schließungen ist im Gegenteil schon festgelegt, bevor sich herausstellen kann, wie viele Schulen den Benchmark erreichen werden. Dieser Widerspruch beruht auf der Tatsache, dass eine Schließung und Neueröffnung von Schulen nicht nur eine elementare Bedrohung für diese, sondern als Teilprivatisierung gleichzeitig eine erwünschte Maßnahme aus Sicht des Ministeriums darstellt, von der man sich die Erhöhung der Effizienz der Schule erhofft. Es ist zu vermuten, dass dadurch nicht nur die hohe Motivation der Schulen zur Erfüllung des ‚National Challenge‘-Benchmark gewährleistet wird, sondern dass durch die neu entstehenden Academy und Trust Schools auch der Wettbewerb zwischen den Schulen verstärkt wird. Mehr als bei allen vorigen Reformen wird dafür eine reduktionistische Messung schulischer Qualität in Kauf genommen.

Insgesamt geben die untersuchten Dokumente ein klares Bild der Entwicklung von Reformprogrammen zur Förderung von Chancengleichheit seit 1997 wieder. Um dies zu verdeutlichen soll nochmals auf drei zentrale Steuerungaspekte eingegangen werden (vgl. Kap. 3.1). Im hierarchischen Steuerungsparadigma ist die Prozessvorgabe die zentrale Regulierungshandlung. Beispielsweise wird den Schulen in Bildungsplänen vorgegeben, welche Themen im Unterricht behandelt werden müssen und es wird in Verwaltungsverordnungen festgelegt, wie schulische Prozesse ablaufen haben. ‚Neue‘ Steuerung stützt sich hingegen auf Zielvorgaben, z.B. in Form von Kompetenzen, die die SchülerInnen erwerben sollen. Wie diese vermittelt werden, bleibt weitgehend der jeweiligen Schule überlassen. Sie wird dabei jedoch mit Leistungsmessungen und Inspektionen überprüft. Je nach Erfolg hat die einzelne Schule entsprechende Konsequenzen zu erwarten. Direkte Konsequenzen können in Form von Sanktionen und Anreizen durch das Ministerium umgesetzt werden. Im Rahmen bestehender Wettbewerbsmechanismen sind aber auch indirekte Konsequenzen möglich, wenn beispielsweise die Veröffentlichung von Leistungstests Folgen für die Wettbewerbsposition einer Schule hat. Erfolgskon-

trollen und entsprechende Sanktionen und Anreize sind im hierarchischen Steuerungsparadigma dagegen nicht vorgesehen. Die Einzelschule ist hier nicht verantwortlich für die erzielten Resultate, sondern hat lediglich eine Ordnungsmäßigkeit entsprechend der Vorgaben zu gewährleisten. Die folgende Tabelle fasst diese drei Steuerungsaspekte in Bezug auf die beiden Steuerungsparadigmen zusammen.

<b>Paradigmen</b> <b>Aspekte</b>	<b>Hierarchische</b> <b>Steuerung</b>	<b>„Neue“</b> <b>Steuerung</b>
<b>Regulierungs-</b> <b>handlungen</b>	Prozessvorgaben (Bildungspläne)	Zielvorgaben (Kompetenzen)
<b>Erfolgskontrolle</b>	keine	Leistungsmessungen & Schulinspektionen
<b>Konsequenzen</b>	keine	Direkte & indirekte Sanktionen und Anreize

Tabelle 4: Prinzipien hierarchischer und ‚neuer‘ Steuerung

In Bezug auf die untersuchten Reformen stellt sich nun die Frage, in welcher Weise die genannten Steuerungsaspekte jeweils ausgeprägt sind. Beim ‚Ethnic Minority Achievement Grant‘ handelt es sich um eine positive Diskriminierung durch bedarfsorientierte Mittelzuweisung. Die Reform ist dem hierarchischen Steuerungsparadigma zuzuordnen und ist weder mit Zielvorgaben noch mit Erfolgskontrollen oder entsprechenden Konsequenzen verknüpft. Mit dem ‚Race Relations Act‘ handelt es sich um rechtsverbindliche Prozessvorgaben, was ebenfalls dem hierarchischen Steuerungsparadigma entspricht. Im Rahmen der vorgeschriebenen Selbstevaluationen und der Kontrollen durch die ‚Commission for Race Equality‘ sind dabei zwar Kontrollmechanismen vorgesehen, sie beziehen sich aber auf die Prozesse und nicht deren Wirkungen. Entsprechende Konsequenzen sind in Form gerichtlicher Sanktionen vorgesehen, stellen sich in der Praxis auf Grund mangelnder Prozessvorgaben jedoch als undurchführbar heraus. Mit der ‚Every Child Matters‘-Agenda handelt es sich hingegen um eine Reform zur Förderung von Chancengleichheit, die auf Zielvorgaben basiert. Diese werden mit Hilfe zahlreicher Kriterien und Indikatoren qualitativ und quantitativ überprüft. Direkte Sanktionen oder Anreize durch das Ministerium hat die einzelne Schule jedoch nicht zu erwarten. Auf Grund der Integration der ECM-Outcomes in die Schulinspektionen ist aber eine Wirkung auf die Qualitätsbeurteilungen Ofsteds zu erwarten, was sich wiederum auf die Reputation einer Schule und ihre Wettbewerbsposition auswirkt. Der ‚Children‘ s Plan‘ schließt inhaltlich an die ECM-Agenda an und basiert eben-

falls auf Zielvorgaben und umfassenden Erfolgskontrollen. Im Rahmen der ‚National Challenge‘ wird dabei ein einzelner Indikator priorisiert und mit drastischen, direkten Konsequenzen verknüpft. Gleichzeitig drohen indirekte Konsequenzen über die Reputation der Schule und deren Wettbewerbssituation.

<b>Reform</b> <b>Aspekte</b>	<b>EMAG</b>	<b>Race Relations Act</b>	<b>Every Child Matters</b>	<b>National Challenge</b>		
<b>Steuerungsprinzip</b>	Bedarfsorientierung	Handlungsvorgaben	Strukturreform & Outputorientierung	High-Stakes-Testing & Privatisierung		
<b>Regulierungshandlungen</b>	<b>Hierarchische Steuerung</b>		<b>‚Neue‘ Steuerung</b>			
<b>Erfolgskontrolle</b>					<b>Steuerungsmix</b>	
<b>Konsequenzen</b>						

Tabelle 5: Steuerungslogiken der Reformen zur Förderung von Chancengleichheit

Insgesamt wird deutlich, dass die Förderung von Chancengleichheit im Laufe des Untersuchungszeitraumes zunehmend mit Hilfe von ‚neuen‘ Steuerungsinstrumenten stattfindet und mit Wettbewerbsmechanismen verknüpft wird. Chancengleichheit wird dabei zum quantitativ operationalisierten Qualitätskriterium der Schulen, die zunehmend für deren Förderung in die Verantwortung genommen werden. Mit der ‚National Challenge‘ kommen in diesem Zusammenhang erstmals drastische, direkte Sanktionen zum Einsatz. Dies geschieht jedoch lediglich auf der Grundlage der Erfolgsquoten der SchülerInnen an Schulen. Ethnische Minderheiten oder sozioökonomisch benachteiligte Schichten werden dabei nicht berücksichtigt. Eine Förderung gleicher Bildungschancen wird zwar zum expliziten Ziel der National Challenge erklärt. Die strukturellen Ursachen der Chancenungleichheit werden dabei jedoch nicht in den Blick genommen und Mechanismen institutioneller Diskriminierung nicht berücksichtigt. Stattdessen soll sich eine Angleichung von Bildungschancen quasi-automatisch aus der Effizienzsteigerung ergeben, die man an Schulen in

sozial benachteiligten Regionen mit Hilfe von Output-Orientierung, High-Stakes-Tests und gezielter Privatisierung erreichen will.

Im folgenden Kapitel wird auf der Grundlage von Experteninterviews untersucht, zu welcher Art von Prozessen diese unterschiedlichen Interventionen des Ministeriums im Schulsystem führen und welche Chancen und Risiken sich daraus für eine Angleichung der Bildungschancen ergeben.

## **6. Wirkungsprozesse der Bildungsreformen in der Praxis**

In Kapitel 5 wurden Reformprogramme zur Förderung von Chancengleichheit im englischen Schulsystem dargestellt und in Hinblick auf ihre Steuerungslogik analysiert. Dabei galt es zu klären, inwiefern ‚neue‘ Steuerungsmechanismen konzeptionell in die untersuchten Reformen integriert sind. Im Rahmen dieses Kapitels wird der Fokus auf die Implementierung der Reformen gelegt und nach den Prozessen gefragt, die sich daraufhin im Schulsystem entfalteten. Als Grundlage dienen 24 Einzel- und Gruppen-Interviews mit SchulleiterInnen und deren StellvertreterInnen aus sieben Primar- und Sekundarschulen, mit VertreterInnen regionaler und nationaler NGOs, mit LeiterInnen von vier verschiedenen LAs sowie mit ExpertInnen aus dem Ministerium DCSF und aus quasi-ministeriellen Organisationen (Ofsted, QCA, GTC; vgl. Kap. 4.1). Die Interviews wurden mit Hilfe offener Leitfäden durchgeführt und im Sinne einer inhaltlichen Strukturierung qualitativ inhaltsanalytisch ausgewertet (vgl. Kap. 1.1). Die Konzeption der Leitfäden war darauf ausgerichtet, Wirkungsprozesse der untersuchten Reformen aus Sicht der Akteure zu thematisieren und dabei insbesondere den Einfluss ‚neuer‘ Steuerungsmechanismen zu berücksichtigen. Die Gliederung dieses Kapitels ist an den unterschiedlichen Interventionsformen orientiert, die bei den Reformen zum Einsatz kamen. Zunächst sollen Strukturreformen und Handlungsvorgaben, anschließend Formen datenbasierter Steuerung untersucht werden.

### **6.1 Staatliche Intervention durch Strukturreformen und Handlungsvorgaben**

Bei der Verzahnung von Bildungs- und Sozialleistungen im Rahmen der ‚Every Child Matters‘-Agenda handelt es sich um eine Strukturreform, die keinem bestimmten Steuerungsparadigma zugeordnet werden kann. Eine Neuregelung von Zuständigkeiten innerhalb des Schulsystems stellt eine Interventionsmöglichkeit des Ministeriums dar, die unabhängig ist von verschiedenen Steuerungsparadigmen. Bei der im großen Stil angelegten Umwandlung von Community Schools in Academy und Trust Schools handelt es sich zwar ebenfalls um eine Strukturreform, als Privatisierungsmaßnahme ist sie jedoch eindeutig dem ‚neuen‘ Steuerungsparadigma zuzuordnen. Bei der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung handelt es sich hingegen um eine rechtsverbindliche,

prozessorientierte Handlungsvorgabe, die dem hierarchischen Steuerungsparadigma zuzuordnen ist. Diese drei Interventionsformen sollen im Folgenden untersucht werden. Anschließend werden unterschiedliche Formen datenbasierter Steuerung als weitere Option ministerieller Intervention behandelt.

### **6.1.1 Strukturreform durch Verzahnung von Bildungs- und Sozialleistungen**

Im Rahmen der ‚Every Child Matters‘-Agenda wurden zwischen 2004 und 2008 umfassende Reformen durchgeführt, die explizit einer Förderung von Chancengleichheit dienen sollen: „to break cycles of deprivation“ (HM Government 2004). Der Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schulen wurde ausgeweitet und die Bereiche Bildung, Soziales und Gesundheit wurden auf kommunaler und ministerieller Ebene zusammen geführt. Die Reformen sind auf allen Ebenen von dem Anspruch geprägt, das jeweilige Kind mit seinen spezifischen Problemen zum Ausgangspunkt staatlicher Maßnahmen zu machen, Bildung und Sozialleistungen also in einer Weise zu verzahnen, die eine vom Einzelfall ausgehende, vernetzte Arbeit ermöglicht. Nach Ansicht zahlreicher Akteure ermöglicht diese Verzahnung insbesondere für benachteiligtes Klientel bessere Bildungsangebote und Sozialleistungen und trägt somit zu einem Abbau sozialer Ungleichheit bei.

The overall emphasis on the whole child probably means that it's more likely that there will be an emphasis on equity having children services rather than just having education. (J.K., DCS Oxford)

Eine enge Verzahnung von Politikfeldern, die in direktem Zusammenhang mit Kindern und Jugendlichen stehen, soll es ermöglichen, die entsprechenden staatlichen Leistungen zu verbinden und auf diese Weise Effizienz zu steigern. Der Einzelschule als zentralem Ort der Leistungserbringung kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

We [DCSF] almost turn the thing on it's head and say: ‚Schools, why are you not looking at the totality of the child's experience growing up in a family. And why are you not calling on these additional services and contributing towards them? You are now part of a two-way process in which what happens outside the classroom is of equal importance.‘ (M.A., DCSF)

Anders als im Ministerium ist auf kommunaler Ebene für die Zusammenführung der Bereiche Bildung und Soziales keine Trennung, sondern eine Zusammenführung notwendig. Die neu geschaffenen Local Authorities stehen dabei entsprechend der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung in der Pflicht, Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit zu ergreifen. Die Bündelung von Ver-

antwortung in Verbindung mit einer Verankerung von Chancengleichheit als zentralem Verantwortungsbereich wird von den Führungsspitzen der LAs als sinnvoller Strukturrahmen betrachtet, der eine effektivere Förderung sozial benachteiligter Gruppen ermöglicht.

Absolutely, that did make a big difference. Yes. Because LEA was just an education authority, and now we [the LA] are a children authority. (J.K., DCS Oxford)

Innerhalb jeden LAs ist die politisch-administrative Führungsspitze, bestehend aus Lead Member for Children's Services (LM) und Director of Children's Services (DCS), für die Förderung von Chancengleichheit verantwortlich. Diese Zuständigkeit wurde innerhalb der Kommune auf höchster Ebene angesiedelt und es wurde erstmals festgelegt, dass jeweils eine Abgeordnete bzw. ein Abgeordneter die Verantwortung für diesen Bereich zu tragen hat. Auf diese Weise werden die strukturellen Voraussetzungen geschaffen, eine Förderung von Chancengleichheit umfassend und unter Kooperation zahlreicher Akteure auf kommunaler Ebene zu verankern.

It's the first time ever that a particular role in local government is defined and statuted. And that position has attached to it certain statutory duties in relation especially to vulnerable children. So it makes you very specifically liable in law, which has never ever happened before. (L.I., LM Birmingham)

LM und DCS arbeiten eng zusammen, wobei ein LM prinzipiell für strategische Entscheidungen, ein DCS für die praktische Umsetzung verantwortlich ist. In beiden untersuchten Regionen werde diese Form der Kooperation als effektiv wahrgenommen. Dabei werden zahlreiche Kooperationspartner in der Region einbezogen, z.B. aus Politik, aus verschiedenen Abteilungen des LA, aus Verbänden, Gesundheitswesen und Polizei. Es besteht Einigkeit darüber, dass sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche von der Strukturreform profitieren, da Informationsaustausch und Kooperation zwischen verschiedenen staatlichen Stellen erleichtert werden.

Then the police or the lead body, they need to work with us. To ensure that we can manage and assist in trying to get those [disadvantaged] youngsters into different activities, test out why they have got themselves in the position they have and see what we need to do. It's sometimes the communities in which they live, to perhaps provide additional types of services, work with the families, if there are challenging circumstances; it's a whole series of partners that you have to constantly work with. And this is leading us more and more to what we call integrated service delivery. (L.I., LM Birmingham)

Diese neue Form integrierter kommunaler Leistungserbringung wirkt sich nach Ansicht zahlreicher Akteure positiv auf die betroffenen Individuen, aber auch

ganze benachteiligte Stadtteile aus. Die neuen Strukturen scheinen einen geeigneten Rahmen für Fälle zu schaffen, in denen eine Kombination mehrerer Interventionen notwendig ist.

It's beginning to have a significant effect [on disadvantaged groups]. Simply because many of the communities that we specifically have to target and support require groups of services. (L.I., LM Birmingham)

Der Effekt scheint umso wirkungsvoller, je stärker die Benachteiligung einer Gruppe ist. Nach Ansicht von T.J. profitieren dabei insbesondere Kinder in staatlicher Fürsorge. Sie seien in Birmingham zur besonderen Zielgruppe von LM und DCS erklärt worden, seit mit dem erweiterten Verantwortungsbereich des LA eine umfassendere Unterstützung möglich sei.

The advantage was that one of the most significantly excluded groups, which is children looked after by the local authority, children in care, became one of the key groups for the director and for the lead member. (T.J., DCS Birmingham)

Die umfassenden Anforderungen an die LAs bringen jedoch auch Probleme mit sich – insbesondere wenn Sozialleistungen involviert sind, für die die LA zwar formal verantwortlich ist, die aber von weitgehend unabhängigen Sektoren erbracht werden. Hierzu zählt z.B. das Gesundheitswesen. Aus Sicht der Schulen stellen sich die Strukturreformen als sinnvoll und notwendig dar, teilweise bestehen aber Zweifel ob eine praktische Umsetzung bereits erfolgreich stattfindet.

It all sounds very lovely on paper. It doesn't quite work as well as it might at the moment. I think there's a long way to go. But it's certainly the right direction to be taking. (P.L., Secondary School, Birmingham)

Aus der Sicht F.P.s (Secondary School, Oxfordshire) hat sich insbesondere die Kooperation zwischen LA und Schule deutlich verbessert. Durch die erweiterten Kompetenzen und Verantwortungsbereiche der LAs könnten diese die Schulen nun umfassender und direkter bei der Erfüllung ihrer Pflichten in Hinblick auf Bildung und Betreuung, soziale Inklusion und Chancengleichheit unterstützen.

It's always been the county council's local authority that looked at schools and said: 'Get better, get better!' And there was no sense of own accountability or responsibility to facilitate getting better, it was just: 'Get better, get better, get better. Because if you don't, something nasty will happen.' Now, because you have key individuals [in the LA] who are responsible and thus accountable for things, their need is not just about getting better, it's about: 'What can we collaboratively do to make it better?' (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Für die Kooperation auf Ebene der LA ist die Schaffung von 'Children's Trusts' von Bedeutung. Dabei handelt es sich um ein Netzwerk staatlicher und

nicht-staatlicher Akteure unter der Leitung des DCS. Durch die verbindliche Einrichtung dieses Gremiums werden neue Kooperationen geschaffen, bestehende ausgeweitet und mit den Aufgabenbereichen von DCS und LM verzahnt. Das Gremium wird von LM und DCS insbesondere deshalb als nützlich empfunden, weil es den Austausch von Informationen zwischen Akteuren und Akteursgruppen auf lokaler Ebene erleichtert und einen umfassenden Datenkorpus über die verschiedensten Formen sozialer Benachteiligung zur Verfügung stellt, der als Entscheidungsgrundlage für Interventionen dienen kann, die insbesondere benachteiligte soziale Gruppen betreffen.

It helps us identify, from the data that we can put into our systems now: Where are the inequalities in health? Where are the inequalities around crime? [...] Where are the inequalities in terms of achievement? Where are the inequalities in access to other facilities of services? [...] Where are the lowest levels of skill in terms of getting jobs? You can actually overlay these things. That wouldn't have happened without the Children's Trust and those agencies sitting around the table. [...] We have actually people who can talk about targeting particular neighbourhoods for job skills, for levels of education, for support, for child care and actually by joining up those things you make much more difference to those populations. (T.J., DCS Birmingham)

Im Rahmen der ‚Children's Trusts‘ werden teilweise auch gemeinsame Budgets verschiedener Abteilungen einer LA gebildet. Diese können eingesetzt werden, wenn in einer bestimmten Region bzw. bei einzelnen Kindern und Jugendlichen eine Kombination von Interventionen, z.B. aus den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wohnungswesen, erforderlich ist. Das gemeinsame Budget vereinfacht aus Sicht einiger Akteure Arbeitsabläufe und erleichtert eine gemeinsame Leistungserbringung, sog. ‚Joint Services‘. Auf Schulebene bestehen jedoch auch teilweise Zweifel an der Wirksamkeit von ‚Children's Trusts‘. Sie sind im Wesentlichen darin begründet, dass auch gut informierte Schulleitungen keine Kenntnisse von den Aktivitäten des sie betreffenden ‚Children's Trusts‘ haben und deshalb davon ausgehen, dass deren Tätigkeiten keine Wirkung auf der Schulebene haben.

I have no knowledge of what the children's trust does. I make an assumption that we have one, because you're required one in legislation, but it has absolutely no impact on me or how I do my job here. I wouldn't know who is on the children's trust, who's represented on the children's trust, what their work is, I have no knowledge about what goes on in this area. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Eine mögliche Ursache für die unterschiedliche Wahrnehmung der ‚Children's Trusts‘ von LA und Schulen ist die Tatsache, dass diese erst 2008 verbindlich eingeführt werden mussten. Es handelte sich während der zweiten Erhebung

von Interviews im Rahmen dieser Studie also noch um sehr junge Gremien, deren Zusammensetzung, Ziele und Arbeitsweise den verschiedenen Akteuren im Bildungswesen kaum umfassend bekannt sein konnte. Die Einbindung der Schulen stellt jedoch auch ein generelles Problem dar. So wurde in Birmingham zwar erwogen, die Schulen in die Arbeit der ‚Children‘s Trusts‘ einzubeziehen. Bei über 400 Schulen wurde eine direkte Beteiligung jedoch als praktisch unmöglich verworfen.

Abgesehen von einer umfassenden strukturellen Reform steht die ECM-Agenda auch für eine inhaltliche Neuorientierung in Bezug auf die Förderung von Chancengleichheit. Während sich die ‚Race Relations‘-Gesetzgebung an der Leistung ethnischer Minderheiten orientiert, zielt ECM auf eine Förderung entsprechend individueller Bedürfnisse ab. Diese Individualisierung von Bildung und Sozialleistungen wird durch die Strukturreform hervorgebracht, die, vom Einzelfall ausgehend, eine integrierte Leistungserbringung ermöglichen soll.

Every Child Matters [...] is less about race and gender and disability, and much more about every individual child and his or her circumstances getting what they need. But that is obviously very significant and it does serve equality's goals in a sense that it particularly focuses on outcomes rather than processes. And trying to put the child at the centre of what happens rather than treating them with traditional services. (E.G., GTC)

Eine Individualisierung bei der Erbringung von Sozialleistungen läuft auf eine Intensivierung der Förderung besonders benachteiligter Personen hinaus, die auf zahlreiche Angebote, Maßnahmen oder Interventionen angewiesen sind.

I suppose, in theory anything that goes into the personalisation of services to children should support equality in the sense that it is about meeting individual children's needs and starting from where they are and getting the right services and support. (E.G., GTC)

Individualisierung stellt eine Tendenz der Bildungsreformen zur Förderung von Chancengleichheit dar, die 1998 im Rahmen der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung noch nicht feststellbar war, im Rahmen der ECM-Reform und des ‚Children‘s Plan‘ aber deutlich erkennbar wird. Die Fokussierung auf SchülerInnen mit geringer Schulleistung wird insofern als Maßnahme zur Förderung von Chancengleichheit verstanden, als dass es sich dabei einerseits überdurchschnittlich häufig um benachteiligte Gruppen handelt und andererseits jedes Kind mit geringen Schulleistungen als benachteiligt betrachtet wird. Durch individuelle Maßnahmen erhofft man sich eine Reduzierung der Benachteiligung ethnischer Minderheiten und bildungsferner Sozialschichten.

National Challenge forced schools to look at the performance of every individual. That is what made the difference. Some people would say: ‚But that is not an equality focus, that is an educational focus [...] it is about individual people‘. [...] There has been a focus, and the focus is beginning to be teased out more in the whole issue about trying to identify what is it that is a barrier to this child’s learning, and what is it that we could do to make a difference. That is what has been helpful for the Children’s Plan. (T.J., DCS Birmingham)

## 6.1.2 Strukturreform durch Privatisierung

Seit 2008 werden im Rahmen der ‚National Challenge‘ große Beträge<sup>34</sup> für die Umwandlung von Community Schools (staatliche Schulen in Trägerschaft der LA) in Academies oder Trust Schools aufgewendet. Dabei handelt es sich um teilprivatisierte Schultypen mit erweitertem Handlungsspielraum, die in enger Partnerschaft mit anderen staatlichen und insbesondere nicht-staatlichen Akteuren stehen (vgl. Kap. 4.2). Der Einrichtung von Academies und Trust Schools liegt die Annahme zugrunde, dass in benachteiligten Regionen durch erhöhten Ressourceneinsatz, erweiterte Handlungsspielräume der Schulen und enge Kooperation mit unterschiedlichen nicht-staatlichen Partnern das Bildungsangebot deutlich verbessert werden können. Finanziell profitieren Academies weit stärker als Trust Schools von einer Umwandlung.

We had 10.000 Pounds as a Trust School on the Trust School Programme. And that facilitates solicitor’s fees, land registry document changes, the time it takes for the head teacher or whoever is leading the process. [...] Whereas the academies get a big injection of capital money. Big. 20 million pounds, that sort of thing. I’m not bitter, and I’m not jealous. Much. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Anders als bei Trust Schools ist die Gründung einer Academy nur möglich, wenn sich ein Hauptsponsor findet, der bereit ist, mindestens zwei Millionen Pfund zu investieren. Zusätzlich werden große Beträge aus dem ‚National Challenge Fund‘ bereitgestellt. Mit dieser Anschubfinanzierung können Schulgebäude saniert oder neu gebaut bzw. komplette Einrichtungen und Materialausstattungen erneuert werden. Bei der Umwandlung von Community Schools in Academies verliert die jeweilige LA jede Zuständigkeit für die Schule, die stattdessen direkt dem DCSF unterstellt wird. Die Höhe der jährlichen staatli-

---

34. Über einen Zeitraum von drei Jahren werden für die National Challenge insgesamt 400 Mio. £ bereitgestellt, davon 195 Mio. £ für die Einrichtung von Academies und 65 Mio. £ für Trust Schools (DCSF 2008e, 17). Zum Vergleich: Die Aufwendungen des DCSF für das gesamte Schulwesen Englands betragen im gleichen Zeitraum (2008-2010) rund 90 Mrd. £ (DCSF 2008c).

chen Finanzierung richtet sich nach den Zuwendungen für Community Schools, können aber durch Sponsoring ergänzt werden.

[...] Academy School, which are very, very unslaved, independent, self-governing, not regulated. Which they [DCSF] believe will tackle some of the issues around underachievement and raise it. [...] But the general idea about autonomy is that it will allow them to deal with local circumstances and for example specialise as design and technology or science or sports or some specialisation, and attract pupils on that basis. (S.F., NASUWT)

Das Zusammenspiel aus zusätzlichen Mitteln und erweitertem Handlungsspielraum soll die Wettbewerbsfähigkeit einer Schule erhöhen und sie trotz des sozial benachteiligten Klientels dazu befähigen, auf dem Bildungsmarkt konkurrenzfähig zu bleiben. Ein Beispiel zeigt, dass eine Schule durch die Umwandlung in eine Trust School von anderen Schulen unterscheidbar gemacht und somit für SchülerInnen und Eltern attraktiver werden kann.

So what the governors decided to do was take the foundation and trust root to mark this school as separate, unique and distinct from all the other schools in the area. And at the same time become Oxfordshire's first Trust School, so you get the advantage, the cash that goes with that. [...] But the knock-on was that it was a governor's decision, so they felt that actually, they could run their school without waiting for the local authority to tell them what to do. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Gleichzeitig gewinnt die Schule an Handlungsspielraum. Personal kann selbst angestellt und Gehälter können verhandelt werden, über Gebäude und Grundstücke wird selbstständig entschieden, ebenso wie über die Anzahl zu beschulender Kinder. Dies wird von F.P., Schulleiterin einer Sekundarschule in Oxfordshire, durchgehend positiv wahrgenommen. Es eröffnete für die Schule zahlreiche Möglichkeiten zur Verbesserung des Bildungsangebotes und die Schulleitung können nun auch auf eine Reihe von Rahmenbedingungen der Schule Einfluss nehmen.

The main legislative differences are that we employ staff directly ourselves. So the governing body is the employer, not the local authority. And that's quite powerful. [...] The second one is, the trust holds the site and buildings, the asset is on trust for the school. So the local authority couldn't come in and sell off a playing field and use the money somewhere else. If we choose, we would have to make the decision with the local authority's agreement to sell off a playing field. But the money would benefit this school. They can't make any changes without our agreement, and that's quite good for us, because it's a big site. And there might be advantages if we wanted to develop in a particular way. We can choose to develop like this, whereas if it would be the local authority, they would say 'Well, we've decided, it's going to be like that'. And we would have no choice. No opportunity to change that. So that's that. The other one is admis-

sions. [...] We can control the number of pupils in the school. We don't get told. And when we have children arriving in here, we can decide when they come into the school. Not being told by the local authority 'tomorrow morning you've got three children joining'. So, it enables us to do the induction better. So those are the three things. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Die Umwandlung in eine Trust School kann auf Initiative der Schule stattfinden, wie dies an der Schule von F.P. geschah. Auslöser kann aber auch eine Initiative des LA sein, das auf Grund zu geringer Schülerleistungen durch diesen Schritt die notwendige Verbesserung des Bildungsangebotes herbeiführen will. Eine Umwandlung von Community Schools in Academies erfolgt dagegen immer auf Initiative des DCSF oder der LA. Bei dieser radikaleren Lösung, sind mehr staatliche Mittel notwendig und auch private Akteure müssen sich finanziell stärker beteiligen. Sie erhalten umfassende Einflussmöglichkeiten, die LA hingegen wird jeder Verantwortung enthoben. Das DCSF verspricht sich von dieser Form von Public-Private-Partnership so großes Potential zur Verbesserung des Bildungsangebotes, dass es die Anzahl von Academies zwischen 2007 und 2010 von 83 auf 400 fast verfünffachen will (vgl. DCSF 2008a). Dies geschieht in der Regel bei ‚National Challenge Schools‘, die überwiegend sozial benachteiligtes Klientel beschulen. Die Errichtung von Academies stellt deshalb eine Investition in sozioökonomisch benachteiligten Regionen dar und wird dementsprechend von DCSF, aber auch von anderen Akteuren als Beitrag zur Förderung von Chancengleichheit betrachtet.

Academies have sprung up where schools are failing. And usually those schools are serving disadvantaged communities. So if there's a big investment in a new building because it's an academy, then you are increasing equity, because you're disproportionately investing in that community. (J.K., DCS Oxford)

Aus Sicht des DCSF handelt es sich bei der Errichtung von Academies und Trust Schools auch um einen Schritt zu einer vielfältigeren Schullandschaft. Vielfalt im Bildungsangebot wird – in Verbindung mit freier Schulwahl und bei gleichzeitigen Qualitätskontrollen – wiederum als Weg zu mehr Chancengleichheit und Inklusion betrachtet. Im Sinne ‚neuer‘ Steuerung nähmen die Eltern – stellvertretend für ihre Kinder – dabei die Rolle des informierten Kunden ein, der seine Bedürfnisse selbst am besten kenne und daher aus einer breiten Produktpalette, in diesem Fall den unterschiedlichen Schulen, das passende Angebot auswählen könne.

It's much more the concept that there must be diversity of offer because there is diversity of need. But the best people to choose from that diversity are not the state but the parents. And if parents have a free choice and good information,

then they can be relied upon to make a good choice. There will be better choices than any official can make. And therefore you get inclusivity by having a range of offers all of which can be guaranteed to be of high standards because you inspect for that and you publish the data. (M.A., DCSF)

Nach M.A. sind Eltern bei der Auswahl einer passenden Schule für ihre Kinder die kompetentesten Entscheider. Dabei setzt er jedoch voraus, dass diese gut informiert sind – was wiederum durch die Veröffentlichung von Leistungsmessungen und Inspektionen gewährleistet werden sollte. E.G. (GTC) problematisiert hingegen, dass der Grad der Informiertheit der Eltern ebenso wie deren Einfluss auf die Aufnahme an einer Schule je nach Sozialschicht stark variiert. (Vgl. hierzu auch Gewirtz et al. 1995.)

Some parents will always make a great effort to get their children into particular schools, and other parents won't be equipped to do that. (E.G., GTC)

M.A. sieht in der Einrichtung von Academies und Trust Schools und der daraus resultierenden vielfältigeren Schullandschaft einen Schritt in Richtung einer Individualisierung des Bildungsangebotes und gesellschaftlicher Inklusion. E.G. hingegen erkennt darin lediglich zusätzliche Entscheidungsoptionen für Eltern, die über die nötigen Kenntnisse und den notwendigen Einfluss verfügen, um ihren Kindern zusätzliche Privilegien zu sichern. Da Kenntnisse und Einfluss sozialschichtspezifisch ungleich verteilt seien, drohe eine Ausweitung des Bildungsangebotes zu einer Verschärfung sozialer Selektion zu führen. Diese Befürchtung wird von T.C. (QCA) geteilt, der in der Einführung von Academies zwar eine Chance sieht, die Qualität einer Einzelschule zu verbessern, er hält jedoch die Erwartung des Ministerium für unrealistisch, dass die hohe Qualität einer solchen ‚Leuchtturm-Schule‘ im Sinne einer Best-Practice-Programmatik auf die gesamte Bildungsregion ausstrahle und das Bildungsangebot der benachbarten Schulen verbessern könne. Auch sei es nicht notwendigerweise das sozioökonomisch benachteiligte Klientel, das schließlich von dem verbesserten Bildungsangebot profitiere.

If I were the secretary of state of education and I wanted to create some islands, I would do academies. And I understand why they wanted to do them in areas of failure. I think it creates, if it works, which it doesn't always, it creates one good school which inspiring parents can send their children to in an area of previous educational failure. But it doesn't necessarily have much or any effect on the rest. (T.C., QCA)

Von gewerkschaftlicher Seite wird der durch die Einführung von Academies wachsende Einfluss von Sponsoren kritisiert, der in Verbindung mit weitreichenden Entscheidungsspielräumen der Schule und ihrer Unabhängigkeit vom jeweiligen LA als Entdemokratisierung des Schulsystems betrachtet wird, da

die Schule kaum mehr rechenschaftspflichtig gegenüber staatlichen Stellen sei. Einzige Voraussetzung für eine umfassende Beeinflussung einer (staatlichen) Academy School sei das Budget des Sponsors. Pädagogische Expertise oder Gemeinnützigkeit seien nicht erforderlich. Das Ausmaß dieses Einflusses macht S.F. (NASUWT) an einem Beispiel deutlich.

A very wealthy man who sells automobiles sponsors a number of Academy Schools and teaches a vision of Christianity which is about creationism as a particular vision and very important ethos of the school [...] If you have enough money you can become involved in education and this is not a good criteria. (S.F., NASUWT)

Diese Einschätzung wird von einer Untersuchung von Needham et al. bestätigt. Obwohl Academy Schools zum größten Teil staatlich finanzierte Schulen seien, bestünden nur sehr geringe Möglichkeiten der staatlichen Kontrolle. Insbesondere die jeweilige LA verliere jede Einflussmöglichkeit und mache so den Weg für die Sponsoren frei, ihre religiösen oder kommerziellen Interessen umzusetzen.

Sponsors name the school and appoint the governing body in return for investing up to £ 2 million in the school. Concerns have been attached to the unaccountable powers of the sponsor, particularly in cases where sponsors appear to be using public funds to advance their religious or commercial interests. (Needham et al. 2006, 7)

Außerdem wird das Problem thematisiert, dass eine Verbesserung der Bedingungen an einer Schule durch deren Umwandlung in eine Academy School mit entsprechenden Verschlechterungen an den umliegenden Schulen einherginge. Dies sei einerseits durch die Begrenztheit der finanziellen Mittel bedingt, die zu einer Umverteilung von Community Schools zu Academies führten. Andererseits hänge es damit zusammen, dass die Schule sich in einer Wettbewerbssituation befände und allein der Prestigegewinn einer Schule zu Nachteilen für andere Schulen führe.

The academies get more money, more prestige, more publicity, more support, and then it marginalises the schools around it. (S.N., Primary School, Oxford)

Nach Ansicht S.N.s profitiere jeweils lediglich die einzelne Schule, die durch die Umwandlung in eine Academy an Ressourcen, Unterstützung und Prestigegewinne. Die jeweils umliegenden Schulen profitierten nicht, sondern würden im Gegenteil durch diesen Prozess marginalisiert. Anders als J.K. (LA Oxford; vgl. Zitat S. 169) ist S.N. nicht der Meinung, dass die Umwandlung einer Schule mit sozioökonomisch benachteiligtem Klientel in eine Academy School eine Förderung von Chancengleichheit darstelle. Die Förderung kommt ihrer

Ansicht nach nur dem Klientel der einzelnen Schule zugute – auf Kosten der SchülerInnen umliegender Schulen.

F.P. geht in ihrer Kritik einen Schritt weiter und stellt darüber hinaus die Annahme in Frage, dass eine Umwandlung in eine Academy School der benachteiligten Schülerschaft dieser Schule zugute käme. Schließlich gehöre es zu den Freiheiten der Academy und Trust Schools, über eine regulierende Aufnahmeselektion zu entscheiden. Nach welchen Kriterien SchülerInnen für den Besuch der Schule ausgewählt würden, bliebe also der Academy überlassen. Vor der Umwandlung handelt es sich in der Regel um wenig beliebte ‚Failing Schools‘, an denen weniger SchülerInnen angemeldet werden, als Kapazitäten zur Verfügung stehen. Die Möglichkeit der Aufnahmeselektion besteht somit nicht und frei werdende Plätze werden mit SchülerInnen aufgefüllt, die an den beliebteren Nachbarschulen abgelehnt wurden. Mit dem Prestigegewinn durch die Umwandlung in eine Academy oder Trust School scheint sich jedoch die Zahl der Bewerbungen zu erhöhen – und somit die Möglichkeit, Aufnahmebedingungen festzulegen. Dies kann für eine gezielte Aufnahmeselektion genutzt werden. F.P. ist davon überzeugt, dass diese neue Einflussmöglichkeit auf das Klientel der Schule häufig genutzt würde, um den Anteil sozioökonomisch benachteiligter SchülerInnen zu reduzieren und bildungsnahes Klientel zu rekrutieren.

There is clear evidence that some form of change of proportion of disadvantage to advantage does occur for foundation schools and for academies. [...] They start off providing education for the most of disadvantaged youngsters, and within 3 to 4 years, the proportion of free school meals is gone down, the ability on intake has gone up. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Auf diese Weise könne es dazu kommen, dass das benachteiligte Klientel, die ursprüngliche Zielgruppe von Trust und Academy Schools, von diesen abgelehnt würden und wiederum eine weniger beliebte Schule besuchen müssten, an der weniger Bewerbungen vorlägen als Plätze zu vergeben seien.

They [Academy Schools] don't take children from the area they used to serve, because they can take children from across the city of Birmingham. Anybody can apply to go to an academy. So what happens is, some of the children that would have gone to that academy may not go to that academy anymore. They are applying but they have got to go somewhere else. And I think there is a real danger of a two-tier system of education starting to appear. And that is the academies and then the secondary schools. (P.L., Secondary School, Birmingham)

P.L. sieht in dieser Entwicklung sogar die Entstehung eines Zwei-Klassen-Schulsystems, in dem die gut ausgestatteten und quasi-autonomen Academy Schools in der Regel von privilegiertem Klientel, die staatlich geführten Schu-

len in der Regel von benachteiligten Schichten besucht würden. Sozialer Segregation würde demnach durch die Bevorzugung von Academies Vorschub geleistet, von denen überwiegend bildungsnahe SchülerInnen profitierten. Dies führe für die benachbarten Schulen nach Ansicht F.P. zu einer Beschleunigung des Teufelskreises aus bildungsfernem Klientel, geringen Schülerleistungen und erhöhtem Bildungsbedarf, schlechtem Ruf der Schule und somit abermals erhöhtem Anteil bildungsferner SchülerInnen (vgl. auch Gewirtz et al. 1995; Gorard et al. 2002).

SchülerInnen, die im laufenden Schuljahr in eine Schule aufgenommen werden müssen, gelangen in der Regel an Schulen mit schlechtem Ruf, da diese über freie Kapazitäten verfügen. Dabei handelt es sich häufig um MigrantInnen, die auf besondere Sprachförderung angewiesen sind, was für die Schule wiederum geringere Leistungswerte und Bedarf an besonderen Bildungsangeboten bedeutet.

It is quite clear that you get pockets of youngsters from very disadvantaged backgrounds in schools which quite often are not Trust Schools, not foundation schools, not academies, but they're the poor relation schools, so they're the community school, and all of the difficulties get dumped on the school. The school then gets a negative reputation and is carried in a negative spiral downwards. (F.P., Secondary School, Birmingham)

Während Academy und Trust Schools soziale Segregation bremsen sollen, indem durch sie auch in benachteiligten Regionen attraktive Schulen für alle sozialen Schichten entstehen, scheint die Gefahr einer verstärkten sozialen Segregation zu bestehen, wenn die zuvor unbeliebten und überwiegend von bildungsfernem Klientel besuchten Schulen zu prestigeträchtigen Einrichtungen werden, die schließlich überwiegend bildungsnahe Klientel beschulen.

Eine quantitative Studie aus dem Jahr 2006, in der die Verteilung von Kindern aus einkommensschwachen Familien auf unterschiedlich erfolgreichen Schulen untersucht wurde, bestätigt die Annahme, dass Schulen mit hoher Zahl an Anmeldungen in der Regel dazu neigen, ihre Schülerschaft auf sozial selektive Weise auszuwählen (vgl. Sutton Trust 2006). Eine weitere Untersuchung aus dem gleichen Jahr sieht diesen Effekt im Falle der Academy Schools jedoch nicht gegeben. Im Gegenteil scheinen sie überdurchschnittlich viele SchülerInnen aus einkommensschwachen Familien und mit besonderem Bildungsbedarf aufzunehmen. SchülerInnen mit überdurchschnittlichen Leistungen, die bei Schulen ein besonders beliebtes Klientel darstellen, scheinen an Academies sogar unterrepräsentiert zu sein.

Academy schools were found to admit higher proportions of pupils eligible for FSM [free school meals] than the proportion living in the local postcode districts. [...] Academy Schools also admitted higher proportions of pupils with SEN [special educational needs] from outside of the local district [...] Academy Schools admitted a lower proportion of pupils of higher KS2 ability compared to the proportion living within the local postcode districts. (Chamberlain et al. 2006, V)

Wie es zu dieser erstaunlichen Zusammensetzung des Klientels an Academy Schools kommt, bleibt und der Untersuchung unklar. Ein wettbewerbsbewusstes Verhalten der Academies würde zu den in den Interviews befürchteten Segregationseffekten führen, die offensichtlich aber empirisch nicht bestätigt werden konnten. Ob es sich dabei tatsächlich um einen Widerspruch handelt, muss an dieser Stelle offen bleiben. Schließlich wurde die genannte Studie bereits 2006 veröffentlicht, die befragten Experten beziehen sich jedoch überwiegend auf Academy Schools infolge der National Challenge, also ab 2008. Ob sich die Aufnahmeselektion der Academy Schools vor und nach der ‚National Challenge‘ unterscheiden, werden nur zukünftige quantitative Untersuchungen zeigen können.

Das Beispiel Birmingham zeigt, dass es den LAs prinzipiell offen steht, sozial selektive Aufnahmeverfahren zu verbieten. Die Umwandlung einiger Community Schools in Academies wurde hier schon vor Einführung der ‚National Challenge‘ auf den Weg gebracht und brachte weniger umfassende Freiräume für die Schulen mit sich, als in anderen Regionen. Die Schulen bleiben in Birmingham an die bisherigen Zugangsbedingungen gebunden, sind also in ihrer Möglichkeit, bildungsfernes Klientel abzuwehren, deutlich eingeschränkt.

We have built into our version of the academies that they would use exactly the same admission arrangements as are existing. So, they will be drawing their pupils from the community in which the schools are located. (L.I., LM Birmingham)

Eine systematische Bevorzugung privilegierter SchülerInnen ist in Birmingham also rechtlich nicht möglich. Ob mit einer Bindung der Academies an allgemein gültige Zulassungsbeschränkungen tatsächlich auch garantiert ist, dass diese nach wie vor benachteiligte SchülerInnen beschulen, muss jedoch bezweifelt werden. So weist F.P. (Secondary School, Oxfordshire) auf die zahlreichen Möglichkeiten hin, auch entgegen geltender Bestimmungen unliebsames Klientel abzuwehren.

It would be very easy to put off children and families from disadvantaged backgrounds. We wouldn't speak in the right words. We wouldn't be inclusive and welcoming. We would make the uniform very expensive. [...] We would sound

disinterested. We would make them feel that they were not welcome. Even if you keep into the admissions code there are lots of ways around it. [...] But we ought to be doing the whole lot. [...] My job is bloody harder than the bloke down the road [head teacher of an independent school] because we have got the whole range with the whole load of disadvantage and they have got a narrower range. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Im Rahmen der Rekontextualisierung (vgl. Fend 2006) von Vorgaben auf Schulebene scheinen umfassende Möglichkeiten eines bewussten oder unbewussten Missachtens, Missverstehens oder Uminterpretierens zu bestehen. Gleichzeitig scheint die Schule von F.P. ein Beispiel dafür zu sein, dass die Entscheidung darüber, ob die privilegierte Wettbewerbssituation auf Kosten bildungsferner SchülerInnen und zum eigenen Wettbewerbsvorteil ausgenutzt wird, bei der jeweiligen Schule liegt. F.P. ist sich bewusst, dass es ein leichtes wäre, benachteiligtes Klientel abzuwehren. Unter anderem scheinen die prominente Position der Schule F.P.s als erste Trust School der Region und die zusätzlichen Entscheidungsspielräume durch den Trust-School-Status zu einem guten Ruf der Schule beigetragen zu haben, der es ihr ermöglichen würde, überwiegend bildungsnahes Klientel zu beschulen und so die Wettbewerbssituation zusätzlich zu stärken. Die Schulleitung scheint dennoch die Beschulung aller Sozialschichten im Einzugsgebiet zu bevorzugen. Dabei handelt es sich allerdings um eine angesehene Schule, die auch unter erschwerten Bedingungen eine gute Position im regionalen Bildungsmarkt einzunehmen vermag. Ob eine ähnliche Entscheidung auch an einer Schule mit weniger starker Wettbewerbsposition möglich wäre, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Anders als für Trust Schools besteht für Academies ein deutlicher Wettbewerbsvorteil nicht nur in Bezug auf die Schülerschaft, sondern auch in Bezug auf das Personal. Durch die zusätzlichen Mittel der Sponsoren verfügen sie über die Möglichkeit, besonders attraktive Posten zu schaffen.

Interestingly, it gives them [National Challenge Schools] extra resources. Those extra resources are putting a pressure on us, because the schools are using those resources to create higher paid posts and I am losing staff from here into those National Challenge Schools. So I'm constantly, constantly recruiting. (L.M., Secondary School, Birmingham)

Die Privilegien der Academies gehen jedoch auch mit hohen Ansprüchen verschiedener Bildungsakteure einher, dem diese Schulen kaum gerecht werden können, ohne sich dem Vorwurf ausgesetzt zu sehen, sozial selektive Aufnahmeselektion zu betreiben, ihre Privilegien gegenüber benachbarten Schulen auszunutzen oder sich den Kontrollen staatlicher Organisationen zu entziehen.

If they improve results, it is seen as manipulation of intake; if they perform better than local schools they are seen as sucking away teachers and resources; if they innovate it is seen as locally unaccountable. However, if they do none of these things they are criticised as a waste of public money. (Needham et al. 2006, 8)

Needham et al. warnen deshalb vor einem Pauschalurteil gegenüber Academies, die in Art und Qualität sehr unterschiedlich seien und zumindest teilweise unter schwierigen Bedingungen hervorragende Resultate erzielten.

Academies are heterogeneous institutions, some delivering excellent valued-added results in difficult circumstances, others struggling to establish institutional stability. (Needham et al. 2006, 7)

Insgesamt wird deutlich, dass mit der Einrichtung von Academies und Trust Schools ebenso wie bei der Vergabe von EMAG-Mitteln, ‚Deprivation Funding‘ und ‚Special Needs Funding‘ das Ziel verfolgt wird, Chancengleichheit an sozioökonomisch benachteiligten Standorten durch zusätzliche Ressourcen zu fördern. Beabsichtigt ist also eine Förderung im Sinne positiver Diskriminierung. Die Ressourcenvergabe ist im Falle von Academies und Trust Schools jedoch nicht an die Herkunft der SchülerInnen gekoppelt, sondern an die durchschnittlichen Schülerleistungen an einer Schule. Mit mehr Geld und mehr Entscheidungsfreiräumen soll der Academy- oder Trust-Status Brennpunktschulen aus dem Teufelskreis der Benachteiligung führen. Benachteiligtes Klientel hatte zu geringeren Leistungen, stärkerer Segregation und wiederum höherem Anteil benachteiligten Klientels geführt. Ein Aufbrechen dieses Kreislaufes scheint mit Hilfe der neuen Schultypen tatsächlich möglich – jedoch nicht notwendigerweise zugunsten der benachteiligten Gruppen. Zwar werden die zusätzlichen Ressourcen und Handlungsspielräume als wichtige Voraussetzung für eine Verbesserung des Bildungsangebotes betrachtet. Aus zwei Gründen erreicht diese Verbesserung aber nicht unbedingt das sozial- und migrationspezifisch benachteiligte Klientel. Einerseits droht die Privilegierung einer einzelnen Schule in einer sozioökonomisch benachteiligten Region auf Grund der Wettbewerbssituation zwischen den Schulen zum Nachteil für die Nachbarschulen zu werden. Vorteile für die Schülerschaft der einen Schule gehen voraussichtlich auf Kosten der SchülerInnen der Nachbarschulen, die u.U. in ähnlicher Weise sozial benachteiligt sind und in den Teufelskreis aus benachteiligtem Klientel, schlechten Durchschnittsleistungen, schlechtem Ruf und noch mehr benachteiligtem Klientel abzurutschen drohen. Andererseits kommen die Privilegien einer Academy oder Trust School nicht notwendigerweise dem Klientel zugute, das vor Umwandlung der Schule die Schülerschaft ausmachte. Schließlich macht die Wettbewerbssituation der Schulen die neue,

privilegierte Position einer Academy oder Trust School zu einer attraktiven Ausgangslage für eine Aufnahmeselektion. Das Interesse bildungsnahe Schichten an einer Academy School könnte dazu führen, dass sich die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft innerhalb weniger Jahre wandelt und schließlich überwiegend bildungsnahe Klientel von der hohen Qualität des Bildungsangebotes profitiert, während das ursprünglich dort beschulte Klientel auf weniger beliebte Nachbarschulen ausweichen muss. Quantitative Befunde aus dem Jahr 2006 deuten jedoch darauf hin, dass dies bisher nicht geschehen ist, auch wenn mehrere Akteure derartige Prozesse vermuten. Das Beispiel Birminghams zeigt, dass Vorgaben der LA die Möglichkeiten der Schulen formal einschränken können, ihre Wettbewerbsfähigkeit auf Kosten benachteiligter Gruppen zu verbessern. Sofern sich eine Schule für eine sozial selektive Zugangsregelung entschieden hat, scheint es dennoch Möglichkeiten zu geben, diese Vorgaben zu umgehen. Das Beispiel der Sekundarschule in Oxfordshire zeigt, dass es letztlich der Einzelschule überlassen bleibt, sich für oder gegen eine soziale Aufnahmeselektion zu entscheiden. Eine solche Entscheidung kann – trotz bestehendem Wettbewerbsdruck – entgegen dem ökonomischen Eigeninteresse der Schule und im Interesse sozial benachteiligter SchülerInnen fallen.

### **6.1.3 Handlungsvorgaben**

Neben den dargestellten Strukturreformen im Rahmen von ‚Every Child Matters‘ und der ‚National Challenge‘ wurden seit 1998 auch einige Handlungsvorgaben des Ministerium zur Förderung von Chancengleichheit gemacht. Dabei gilt es zwei unterschiedliche Arten zu unterscheiden. Einerseits wurden rechtsverbindliche Vorgaben gemacht, sog. Hard Law, zu deren Umsetzung Schulen und LAs verpflichtet sind. Andererseits wurden nicht rechtsbindende Handlungsempfehlungen ausgesprochen, sog. Soft Law, beispielsweise im Sinne einer Best-Practice-Programmatik.

Best-Practice-Beispiele bieten eine Möglichkeit der Einflussnahme auf Schulen und LAs ohne deren Unabhängigkeit direkt einzuschränken. Vielfach werden Best-Practice-Beispiele von Ofsted auf der Grundlage von Schulinspektionen erarbeitet. Sie werden von vielen SchulleiterInnen als hilfreich eingeschätzt. Sie liefern den Schulen einen Eindruck davon, wie spezifische Probleme in konkreten Fällen mit bestimmten Maßnahmen gelöst werden könnten. Der Schule selbst bleibt dabei die Aufgabe überlassen, solche Lösungsvorschläge für den eigenen Handlungskontext zu adaptieren. Insgesamt wird es begrüßt, dass zu zahlreichen Anforderungen an Schulen, auch zur

Pflicht der aktiven Förderung von Chancengleichheit, Best-Practice-Beispiele vorliegen. Das Schulmanagement bleibt dabei die zentrale Schaltstelle zur Förderung von Chancengleichheit. Die Handlungsspielräume der Schulen werden dabei nicht eingeschränkt, Best-Practice-Beispiele kommen deshalb häufig Bestandteil im Rahmen ‚neuer‘ Steuerungssysteme zum Einsatz.

Anders verhält es sich bei rechtsverbindlichen Vorgaben wie der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung, die Schulen und LAs dazu verpflichtet, Race Equality Schemes und Policies zu verfassen. Bei dem Gesetz handelt es sich um eine Steuerungshandlung des Parlaments in enger Verbindung mit dem Ministerium, das den Gesetzestext ausarbeitet und den parlamentarischen Beschluss vorbereitet. Dabei entscheidet nicht die Handlungsebene, sondern die Organisationsspitze, auf welche Weise Chancengleichheit gefördert werden soll. Die Reform ist somit demokratisch legitimiert, der Entscheidungsprozess findet jedoch weitgehend unter Ausschluss der Akteure auf Handlungsebene statt. Im Falle der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung ist das Gesetz weder mit Outputvorgaben verknüpft noch systematisch in Inspektionsprozesse verankert, also von ‚neuen‘ Steuerungsinstrumenten entkoppelt. Ob eine solche Form der Steuerung in Schulen und LAs zu einer sinnvollen Umsetzung führt, ist jedoch umstritten. Die Schulleiterin F.P. ist beispielsweise der Ansicht, dass Gesetze nicht zu einem bewussteren Umgang der Schulen mit benachteiligten Gruppen führen. Vielmehr sei es notwendig, entsprechende Kriterien im Rahmen von Schulinspektion zu berücksichtigen. Ohne entsprechende Inspektionskriterien sei keine Wirkung auf Schulebene zu erwarten.

They don't need to do it via legislation. What they need to do is check, what they need to do is think very, very carefully about how we are publicly measured. That would give you your equity. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Für viele Schulen stellt die Pflicht zur Erstellung eines RE-Schemes lediglich einen bürokratischen Akt dar, der keine weitere Wirkung auf die Prozesse innerhalb der Schule hat. An der Schule F.P.s fand infolge der Gesetzgebung keine umfassende Auseinandersetzung des Kollegiums mit der Thematik statt, die zu einem Wandel auf der Handlungsebene hätte führen können. Schließlich war das Thema Race Equality hier schon seit langer Zeit ein zentraler Aspekt der Schulentwicklung gewesen. Die Pflicht zur Erstellung eines RE-Schemes führte deshalb lediglich dazu, bestehende Maßnahmen in der nun erforderlichen Weise transparent zu machen.

It was dead easy, because we just wrote the policy around that which we already did. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Auch auf Ebene der LAs besteht der Verdacht, dass häufig lediglich eine bürokratische Abarbeitung von RE-Schemes und RE-Policies stattfindet. Diese Befürchtung besteht nicht nur bei Schulen, die in Bezug auf benachteiligte Gruppen eine aktive Rolle einnehmen, sondern im Gegenteil insbesondere bei Schulen mit geringem Anteil an SchülerInnen aus Familien mit geringem Einkommen oder mit Migrationshintergrund. Das Ministerium hatte bereits im Rahmen der Publikationen zur Implementierung des RR(A)A betont, es solle sich dabei keinesfalls um eine bürokratische Übung der Schulen handeln (vgl. Kap. 5.2.1). Stattdessen wünsche man sich eine tief gehende inhaltliche Auseinandersetzung mit ethnischer Benachteiligung. Aus Sicht der Schulen und der LAs fand diese jedoch in der Regel nicht statt.

The requirement to produce equality plans, impact assessments, what impact would this have on different groups, became a rather bureaucratic exercise. (T.J., DCS Birmingham)

Für eine positive Wirkung des RR(A)A spricht jedoch, dass dadurch verstärkt Aufmerksamkeit auf das Thema der ethnischen Benachteiligung gelenkt wurde. Die Schulen und LAs wurden dafür verantwortlich erklärt, den Bildungserfolg ethnischer Minderheiten zu erhöhen und dadurch zu einer aktiven Auseinandersetzung mit diesem neuen Anspruch angeregt.

It certainly raised awareness and enabled staff within schools to ensure the youngsters related to one another positively. (L.I., LM Birmingham)

Dabei handelt es sich jedoch lediglich um eine diskursive Wirkung der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung. Clarke & Speeden (2001, 56) sprechen in diesem Zusammenhang von einem Mainstreaming von ‚racial equality‘ im Rahmen ‚guten Schulmanagements‘. Ein aktiver Umgang mit ungleichen Bildungschancen wird somit zu einem Qualitätskriterium für Managementprozesse innerhalb der Schulen. Für eine performative Wirkung ist nach Ansicht der befragten Akteure hingegen eine Integration der Vorgaben in die Schulinspektionen notwendig. Dies fand im ‚Inspections Act‘ von 2008 schließlich statt, also acht Jahre nach Einführung des RR(A)A.

Legislation can make a huge difference [...] particularly through last year’s inspections act, has really toughened up what we have to do in schools. And because we had to toughen up, that schools have had to toughen up. End of story. [...] I think legislation’s driven it. (E.B., Ofsted)

Eine Förderung von Chancengleichheit, die sich allein auf die Wirkung entsprechender Gesetzgebung verlässt, hält jedoch keiner der befragten Akteure für sinnvoll. Als deutlich wirkungsvoller wird dagegen eine Verknüpfung von Reformen mit Kontrollen und Leistungsmessungen betrachtet. Entsprechende

Formen datenbasierter Steuerung sollen deshalb in den folgenden Abschnitten untersucht werden.

## **6.2 Staatliche Intervention durch datenbasierte Steuerung**

Schulinspektionen und Leistungsmessungen dienen der Überprüfung schulischer Qualität und sind insofern ein zentrales Element ‚neuer‘ Steuerung. In Kapitel 5 wurde bereits deutlich, dass Qualitätskontrollen im Laufe des Untersuchungszeitraumes zunehmend zu einem Bestandteil der Reformen zur Förderung von Chancengleichheit wurden. Im Folgenden soll untersucht werden, in welchem Zusammenhang die Förderung gleicher Bildungschancen und unterschiedliche Formen der Qualitätskontrolle stehen. Dabei werden vier Datentypen unterschieden: Querschnitt-, Kontext-, Längsschnitt- und Prozessdaten.

### **6.2.1 Querschnittsdaten**

Standardisierte Messungen der Schülerleistung nehmen im englischen Schulsystem eine bedeutende Rolle ein und finden seit dem ‚Education Reform Act‘ von 1988 in Form von ‚Key Stage Tests‘ (Grund- und Sekundarschule), zum Ende der Sekundarschule (GCSE) und zum Ende der Sekundarstufe II statt (A-Levels). Die durchschnittliche Schülerleistung an einer Schule gilt im Rahmen von Schulrankings als Kriterium der Qualität der Schule. Dabei werden in der Regel lediglich die Querschnittsdaten der Schulen verglichen, also die durchschnittliche Leistung aller SchülerInnen zum gegebenen Zeitpunkt (sog. Rohdaten). Ein besonderer Vorteil dieses Verfahrens ist die Tatsache, dass auf der Grundlage eines einzigen quantitativ messbaren Indikatoren leicht verständliche Ranglisten erstellt werden können. Problematisch ist hingegen, dass solche Qualitätsurteile auf einem Ursache-Wirkungs-Modell beruhen, nach dem die Leistung der SchülerInnen am Ende der Schulzeit lediglich auf die Qualität des Bildungsangebotes zurückzuführen ist. Dabei wird außer Acht gelassen, dass zahlreiche andere Faktoren, wie die Eingangsleistung der SchülerInnen oder die Bildungsnähe des Herkunftsmilieus, einen mindestens ebenso großen Einfluss auf die Leistung der SchülerInnen haben. Rankings auf der Grundlage von Rohdaten können daher zu einer starken Benachteiligung von Schulen mit bildungsfernem Milieu führen (vgl. Kap. 6.3.2, 6.3.4). Im Rahmen der ‚National Challenge‘ werden dennoch Rohdaten verwendet. Als einziges Kriterium für den Erfolg oder Misserfolg einer Sekundarschule gilt dabei die Anzahl der SchülerInnen, die in den GCSE-Abschlussprüfungen in Mathematik, Englisch

und drei weiteren Fächern mindestens ausreichende Noten erreichen (,five A–C GCSE‘). Kontext und Leistungszuwachs werden nicht berücksichtigt. In Verbindung mit Sanktionen bringt diese Form der Qualitätsmessung zahlreiche Nebenwirkungen mit sich, wie in den Abschnitten 6.3.2 & 6.3.4 gezeigt werden soll. Als vorteilhaft schätzen jedoch mehrere SchulleiterInnen ein, dass dabei den Kernfächern Englisch und Mathematik eine besondere Bedeutung zukommt, die für die spätere berufliche Laufbahn als besonders wichtig eingeschätzt werden. Diese Fokussierung auf Kernfächer wird als positiv für die Berufschancen insbesondere benachteiligter SchülerInnen mit geringen Schulleistungen wahrgenommen.

It will probably, in terms of equity, improve the life chances of some of those most disadvantaged youngsters in those schools, because the focus is on maths and English. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Einige der befragten Akteure befürchten jedoch auch einen reduktionistischen Bildungsbegriff infolge der engen Fokussierung dieser Art von Leistungsmessung, der wesentliche Aufgaben der Schule nicht erfasste.

We tend to run everything to quite narrow targets and therefore, systemically, we sometimes lose sight of what we’re really trying to do. (T.C., QCA)

## 6.2.2 Kontext- und Längsschnittdaten

Der Output einer Schule<sup>35</sup> ist nicht nur im Rahmen von Schulrankings oder der ,National Challenge‘ von großer Bedeutung, sondern bildet auch einen zentralen Bestandteil der Schulinspektionen durch Ofsted.

It’s important just to remember that our inspection focuses on outcomes. (E.B., Ofsted)

Dabei werden jedoch keine Rohdaten verwendet, sondern es werden Leistungsdaten in Beziehung zum Kontext gesetzt oder im Rahmen von Längsschnitterhebungen eingeholt. Auf diese Weise gelingt Ofsted bei den Schulinspektionen auch eine Berücksichtigung von Aspekten der Chancengleichheit. Bei *Kontextdaten* werden zusätzlich zu den bestehenden Querschnittdaten zur Schülerleistung Informationen zur ethnischen und sozioökonomischen Zusammensetzung der Schülerschaft berücksichtigt. Informationen über den ethnischen Hintergrund stammen aus den ,Ethnic Monitorings‘ der Schulen und die

---

35. Unter dem ,Output‘ der Schulen wird der Lernzuwachs der SchülerInnen verstanden, der i.d.R. anhand von Abschlussnoten gemessen wird. In einigen Interviews wird ,Outcome‘ synonym mit ,Output‘ verwendet, beide Begriffe verweisen auf Schülerleistungen.

Erhebung der sozioökonomischen Zusammensetzung basiert auf dem Anteil an SchülerInnen, die auf Grund geringen Familieneinkommens ein Anrecht auf kostenlose Schulspeisung haben. Diese Datenbasis macht es möglich, auf unterschiedlichen Ebenen des Schulsystems quantitative Ziele für die Leistungen sozial benachteiligter Gruppen zu setzen. Auf Initiative des Ministeriums wurde damit nun innerhalb der LAs begonnen.

The government is now requiring local authorities to set explicit targets for performance of particular groups. This is the first time this year that this is happening. But in terms of a very clear output measure, that will help us ask questions, it is a good thing we do. (T.J., DCS Birmingham)

Kontext- und Längsschnittdaten nehmen im Rahmen der Ofsted-Inspektionen an Bedeutung zu. Neben ethnischen Gruppen werden dabei zunehmend auch unterschiedliche Sozialschichten berücksichtigt.

We [Ofsted] wouldn't isolate social class from the main thrust of our inspection work. [...] We'd say: Okay, here we've got a school in its context. How are those children achieving? And which groups are underachieving? Which groups should be achieving more? And then make comments according to those groups. Now poverty cuts across the whole of the different categories. (E.B., Ofsted)

*Längsschnittdaten* ergeben sich aus dem durchschnittlichen Leistungszuwachs der SchülerInnen zwischen Beginn und Ende ihrer Schulzeit an einer bestimmten Schule. Diese Differenz wird als Indikator für Schulqualität betrachtet, der deutlich genauer ist als Querschnittdaten. Bei Leistungsvergleichen kann die Wettbewerbsbenachteiligung von Schulen mit sozioökonomisch benachteiligtem Klientel auf diese Weise reduziert werden. Ackeren (2003, 86) weist jedoch darauf hin, dass Längsschnittdaten das Problem mit sich bringen, dass damit die Leistung einer Schule im Laufe der vergangenen Jahre abgebildet wird, vor der – unzulässiger Weise – auf die gegenwärtige Qualität geschlossen wird.

Die Verknüpfung von Kontext- mit Längsschnittdaten wird als ‚Contextual Value Added Data‘ (CVA) bezeichnet und ist in der Datenbank ‚Raise Online‘ für Schulen, LAs, Ofsted und das DCSF abrufbar. Dadurch sind Sekundäranalysen möglich, die Aufschluss geben über die relative Leistung ethnischer Minderheiten oder bildungsferner Schichten. Auch können Schulen auf Grundlage der ‚Raise Online‘-Daten, unter Berücksichtigung der sozialen Zusammensetzung des Klientels, mit Schulen verglichen werden, die über ein ähnliches Klientel verfügen. Den unterschiedlichen Bedingungen, unter denen an verschiedenen Schulen gearbeitet wird, kann mit solchen kontextbasierten Ver-

gleichen Rechnung getragen werden. Eine Berücksichtigung von Chancengleichheits-Aspekten ist dabei auf vielfältige Weise möglich. Seit Implementierung der ‚Every Child Matters‘-Agenda wird dabei folgendermaßen vorgegangen. Zunächst wird quantitativ erhoben, in welchem Umfang eine Schule den jeweiligen Outcome erfüllt hat. Dabei geht es nicht nur um Leistungsdaten der SchülerInnen, sondern auch um die ECM-Outcomes, z.B. die Gesundheit der SchülerInnen. Anschließend werden die gemessenen Outcomes mit Kontextdaten in Beziehung gesetzt. Beispielsweise wird untersucht, in welchem Ausmaß die Gesundheit von SchülerInnen einer Schule mit ihrer sozialen Herkunft korreliert. Bei einem engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Gesundheit der Kinder besteht Grund zu der Annahme, dass die Schule in Bezug auf die Förderung von Chancengleichheit bei diesem Aspekt wenig erfolgreich war. Dies wird durch eine Untersuchung der an der Schule durchgeführten Maßnahmen auf Prozessebene überprüft.

So what we are going to do is looking at the five [ECM-] outcomes from an equalities dimension. So in that ‚be healthy‘ for example: Are children from poorer backgrounds unhealthier than others? We can do that in a school situation, for example by looking at entitlement to free school meals, and saying how well a school promotes equality on being healthy for that group. So, we would pick that up in an inspection. (E.B., Ofsted)

Die Datenbank ‚Raise Online‘ bildet den Ausgangspunkt jeder Schulinspektion durch Ofsted. Einige Aspekte müssen dabei durch die InspektorInnen zwar verbindlich berücksichtigt werden, insgesamt haben sie aber einen weitreichenden Handlungsspielraum.

I’m going to inspect a junior school in Birmingham. Before I go in I pick up the school’s ‚raise online‘. I can interrogate the data. It doesn’t give me the answers. It raises the questions. So I can say: ‚Hang on a minute, the boys in their writing are doing much less than the girls in this school. Is this an issue for inspection? Actually, it is.‘ So that’s one thing I want to talk about when I go in. I might ask myself: ‚Hang on a minute, these Bangladeshi youngsters are significantly underperforming against other children. Right, I want to pursue that one when I get in.‘ (E.B., Ofsted)

Mit Hilfe der Datenbank ist nicht nur eine umfassende, quantitative, kontextbasierte Kontrolle der Schule durch Ofsted und das Ministerium möglich, sondern auch eine Individualisierung innerhalb der Schulen, die zunehmend mit der Auswertung individueller Leistungsdaten beschäftigt sind. Aufgabe der Schulen ist es dabei, einzelne SchülerInnen mit geringen oder stagnierenden Leistungen zu identifizieren und auf der Grundlage des Leistungsprofils Interventionsmaßnahmen einzuleiten.

The biggest practice that has now moved into those schools is tracking every individual pupil. The teachers for the subjects, the year group's tutors and the head teacher now have data on the performance over time of every student. And if we think that dealing with equalities is simply to say 'We need to look at these big groups of students!' we miss the point. Actually, equality is about every individual. And tracking individual pupils has made the significant difference. [...] So individual people-tracking, that has made the fundamental difference, both in terms of total performance, but actually in terms of closing the equality gaps. (T.J., DCS Birmingham)

Längsschnittdaten der Schülerleistung bilden dabei den Ausgangspunkt einer Individualisierung schulischer Bildung, von der man sich insbesondere für benachteiligte Gruppen Vorteile verspricht. Schulen, Schulbehörden und Ofsted betonen gleichermaßen das große Potential, dass ihrer Meinung nach ein solcher Umgang mit Schulleistungsdaten für die Förderung von Chancengleichheit habe. Die Analyse der Leistungsdaten von SchülerInnen wird dabei zum Ausgangspunkt für spezifische Maßnahmen durch die LehrerInnen gemacht.

The way in which schools do rigorously monitor their entire population, through the use of self-evaluation and data, is the big driving force [in terms of equity]. [...] If you concentrate on pupils progress for every single child in your school and you employ a personalised learning approach that is making sure everybody, whatever the group, whatever the ability, is able to achieve their best and if you rigorously monitor that through a whole set of different processes, data tracking, target-setting, reviewing your subject teams, involving your pupils in their own reviews, if you put together all of those systems which come under the entire heading of self-evaluation and rigorous monitoring of pupil progress, that is the biggest impact on all groups. Disadvantaged, ethnic groups, ability groups, you name it. That is where you make a difference. (P.L., Secondary School, Birmingham)

Ein solcher Umgang mit Leistungsdaten wird inzwischen als Kriterium eines guten Schulmanagements betrachtet und von den Schulleitungen aller vier hier untersuchten Schulen in aufwändiger Weise betrieben. Die zentrale Verantwortung dafür trägt in der Regel ein Mitglied der Schulleitung.

We do have an assistant head here who is totally responsible for using data to improve learning. And then she works with somebody whom we call a data manager and who does all the administration of data. I have got my assistant head whose job it is to drive data into learning. She works with teachers, subject team leaders, analyses data, so that they can all see how each of their different groups are performing. (P.L., Secondary School, Birmingham)

Eine andere Schulleiterin berichtet ausführlich über das interne Monitoring-System, das dort 2007 eingerichtet wurde und sich als Grundlage für Interven-

tionen unterschiedlichster Art bewährt zu haben scheint. Auslöser für die Entwicklung des Monitoring-Systems war die Tatsache gewesen, dass die Leistungen der Schule von der LA als nicht ausreichend eingestuft worden waren. Um zu zeigen, dass unter Berücksichtigung des sozioökonomischen Kontextes der Schule gute Fortschritte stattfanden, führte man ein System ein, mit dem die Leistungen und das Verhalten aller SchülerInnen von den LehrerInnen dokumentiert und mehrmals jährlich durch die Schulleitung gesammelt und ausgewertet werden. Dabei wird der Leistungszuwachs überprüft, um Kinder zu identifizieren, deren Lernerfolg hinter dem durchschnittlichen Lernzuwachs zurückbleibt. Auf dieser Grundlage werden die notwendigen Fördermaßnahmen ergriffen, beispielsweise durch eine KoordinatorIn für besonderen Bildungsbedarf („Special Needs Coordinator“) oder Personal, das speziell für die Förderung ethnischer Minderheiten zuständig ist („Ethnic Minority Staff“). Außerdem ersetzt die kontinuierliche Beurteilung der Kinder anhand von Kompetenzstufen die bisherigen schriftlichen Tests. Dies ist aus Sicht der Schulleitung ohne zusätzlichen Arbeitsaufwand möglich, da die herkömmliche benotete Leistungsüberprüfung entfällt. Nach Aussagen der Schulleitung ist das Kollegium inzwischen mit der Vorgehensweise zufrieden. Dabei werde nicht nur bei einzelnen Kindern zuverlässiger als zuvor Förderbedarf diagnostiziert, sondern es würden auch benachteiligte Gruppen identifiziert.

Now we have got a new kind of rather fancy assessment system that is now working right through the school. So children that are not making progress can be very easily identified. [...] And then I look at what group they are in. There is a group, and the reasons why they are not progressing. And what we can do about that. [...] And maybe there is a behaviour issue, or a parental commitment issue. And that really narrows it down so we can know what we are talking about. And then we see a pattern occurring to the schools. So then you can target more effectively those children and help them to progress. (S.N., Primary School, Oxford)

Auch Ofsted hat Zugriff auf die Leistungsdaten und kann auf dieser Grundlage Entwicklungen von Bevölkerungsgruppen oder der Population von Schulen, Regionen oder Schulbehörden verfolgen. Die von den Schulen erhobenen Leistungsdaten ermöglichen somit ein Monitoring auf allen Ebenen des Schulsystems. Schulen haben die Möglichkeit, einzelne SchülerInnen zu identifizieren, deren stagnierende Leistungen Interventionen zu erfordern scheinen. Gleichzeitig haben LAs die Möglichkeit, sich ein genaues Bild von der Leistungsentwicklung an jeder Schule zu machen und das Ministerium gewinnt einen Überblick über kontextualisierte Schülerleistungen und Lernzuwachs innerhalb der einzelnen Schulbehörden. Einheitlich erfasste Kontext- und Längsschnittdaten

bieten somit die Möglichkeit einer umfassenden, ebenenübergreifenden Steuerung, bei der von jeder Ebene des Bildungssystems vergleichbare Leistungsdaten für die jeweils untergeordnete Ebene vorliegen. Dies kann für eine Förderung gleicher Bildungschancen genutzt werden, z.B. indem das Ausmaß der Benachteiligung diskriminierter Minderheiten durch die Analyse von deren relativer Leistung überprüft wird.

Kontext- und Längsschnittdaten werden insbesondere von Schulen mit sozioökonomisch benachteiligter Schülerschaft als Chance für einen differenzierteren Blick auf schulische Leistung betrachtet, der auch hier Schulqualität messbar macht. Dem sind jedoch Grenzen gesetzt. So ist die Anzahl relevanter Faktoren, die im Rahmen von Leistungsvergleichen auf der Grundlage von Kontextdaten berücksichtigt werden müssten, praktisch unbegrenzt (vgl. Ackeren 2003, 276). Ein wirklich ‚fairer‘ Vergleich ist also praktisch nicht möglich. Die Berücksichtigung der Quoten bestimmter ethnischer Minderheiten und einkommensschwacher Familien an einer Schule wird deshalb nur als Annäherung an eine umfassende Berücksichtigung des Kontextes einer Schule betrachtet.

If you work in a school of this nature, whatever the performance measure, it's always going to make us not look as good as we should do. And if you work in this type of school [private school], whatever the performance measure, you don't have to do an awful lot, you come out in the top 25 per cent. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Dass ein ‚fairer‘ Vergleich von Schulen nicht mit Hilfe einiger weniger Kontextfaktoren möglich ist, macht F.P. an einem Beispiel deutlich. Als Indikator für Schulqualität wurde an ihrer Schule das Ergebnis einer Befragung von SchülerInnen verwendet, in der erhoben wurde, wie sicher diese sich in ihrer Schule fühlen. Hier handelt es sich um eines der Kriterien, die über den reinen Bildungsauftrag hinausgehen und das neue, erweiterte Aufgabenfeld der Schule im Rahmen der ‚Community Cohesion‘ (vgl. Kap. 6.2.3) operationalisieren. Als problematisch stellt sich dabei der begrenzte Einfluss der Schule auf das Sicherheitsgefühl der SchülerInnen heraus, das eng mit der sozialen Herkunft zusammenhängt.

If you ask them [the students] how safe they feel out of school, our youngsters feel less safe out of school than they do in school. So ours are coming from a very much more insecure, concerning, worrying, slightly anxious background, and they feel slightly safer here. But if you only look at the in-school scores, we are crap, they [private schools] are good. So it's a contextual measure again. It's not about the impact the school necessarily has. So it does not really matter what you look at, it's almost impossible to be able to get a measure of the

school's impact against context, because the context is so important. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Ein weiteres Beispiel für Kontextvariablen mit starkem Einfluss auf die Ausprägung von Qualitätsindikatoren ist der ‚Turnover‘ einer Schule. Wie bereits erwähnt, hängt die Anzahl der Neuzugänge während des laufenden Schuljahres damit zusammen, ob an einer Schule freie Kapazitäten bestehen – was wiederum in Zusammenhang steht mit dem Ruf der Schule, den Ergebnissen bei Vergleichstests, dem Rangplatz etc. Flüchtlinge oder Kinder aus prekären sozialen Verhältnissen, die ein höheres Maß pädagogischer Betreuung erfordern, müssen überdurchschnittlich häufig während des Schuljahres von einer Schule aufgenommen werden. Sie kommen automatisch an Schulen, an denen noch freie Kapazitäten bestehen. Dies führt zu zusätzlichen Herausforderungen für die Schule bei gleichzeitig schlechteren Leistungswerten. Starke Migrationsbewegungen beispielsweise können sich schlagartig auf das Klientel der Schule auswirken, ohne dass dort zusätzliche Ressourcen bereit stehen, um auf die geänderten Bedürfnisse der SchülerInnen zu reagieren.

The Polish community in key stage one went from no Poles at all to 12 per cent within a few weeks. And now we are looking at our key stage one standard assessment results and think: ‚Oh, I wonder why they've gone down.‘ But of course a few children make a big difference to your public data. [...] We had a child that came last September. [...] She went from no English at all to reading quite fluently and writing well in a year, and then went back to Poland. We were delighted about it, but that doesn't show anywhere in our statistic, she won't show at all. She's just kind of gone invisible now. Statistics-wise. So, that's quite hard to manage. (S.N., Primary School, Oxford)

Im beschriebenen Fall ist die Schule mit der großen Zahl jüngst zugezogener Einwanderer besonderen Herausforderungen ausgesetzt. Häufig bestehen geringe Englischkenntnisse und die Familien wissen wenig über das englischen Schulsystems. Auch die große Anzahl von Aufnahmen während des Schuljahres stellt eine organisatorische Herausforderung dar. Mit Hilfe von Längsschnittdaten ist es nicht möglich, diese besondere Situation der Schule bei einer Beurteilung der Schulqualität zu berücksichtigen. Dazu müssten Leistungswerte der zugezogenen SchülerInnen vor deren Eintreten in die Schule vorliegen. Dies ist aber nicht der Fall. Auch mit Hilfe von Kontextdaten konnte in der beschriebenen Situation keine Abhilfe geschaffen werden. Denn gemessen wurde lediglich ein Anstieg des Anteils von SchülerInnen mit Migrationshintergrund, der besondere Förderbedarf speziell dieser Gruppe blieb dabei unberücksichtigt. Mehrere der befragten Akteure sind auf Grund ihrer Erfahrung mit Kontextdaten zu der Einschätzung gekommen sind, dass der jeweilige

Kontext einer Schule ein Bündel praktisch nicht kontrollierbarer Variablen darstellt. Schulen mit sozioökonomisch benachteiligtem Klientel scheiden deshalb bei Ofsted-Inspektionen und insbesondere bei Schulrankings schlechter ab als Schulen mit bildungsnahem Klientel. Demnach kann die Berücksichtigung einer zunehmenden Zahl von Kontextfaktoren diese Ungleichbehandlung der Schulen zwar abschwächen, aber nicht grundlegend ändern. In der Praxis scheint sich außerdem der statische Charakter quantitativer Messinstrumente als problematisch zu erweisen. Während der soziale Kontext einer Schule sich rasch wandelt, können die jeweiligen Indikatoren zur Berücksichtigung dessen nur langsam angepasst werden. Der rasche Wandel empirischer Realität scheint den entsprechenden Messverfahren voraus zu sein. Dies kann sich, wie das genannte Beispiel zeigt, zu Ungunsten von Schulen mit sozial benachteiligtem Klientel auswirken.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit CVA-Daten ist, dass eine Berücksichtigung von Chancengleichheits-Aspekten im Rahmen der neuen Inspektionsleitfäden zwar festgeschrieben wurde, die Umsetzung hängt aus Sicht von E.B. (Ofsted) jedoch vom jeweiligen Inspektionsteam, dessen Kenntnissen und inhaltlichen Schwerpunkten ab. Das könne dazu führen, dass Chancengleichheit im Rahmen einer Schulinspektion trotz der Möglichkeiten der Datenbank ‚Raise Online‘ nicht umfassend berücksichtigt werde.

But when you have got thousands of inspectors going out there, you are bound to get some discrepancies in the way in which those issues were inspected. [...] It will depend totally on the quality of the inspections. (E.B., Ofsted)

M.A. (DCSF) geht davon aus, dass eine durchschlagende Wirkung der Ofsted-Inspektionen auf die Förderung von Chancengleichheit vor allem dann möglich sei, wenn ein einzelner Indikator für dessen Messung festgelegt und verbindlich verankert werden könne. Dies sei bisher jedoch noch nicht gelungen, denn einerseits entziehe sich der Bereich Chancengleichheit einer solchen Reduzierung auf einen einzigen Indikator und andererseits handele es sich nur um einen von zahlreichen Evaluationsbereichen, für die Ofsted zuständig sei.

If Ofsted were to add an overt indicator of equity into their inspection regime, this will probably have a dramatic effect. On the other hand Ofsted is overloaded with things that it's supposed to be doing. And which particular bit of equity would you pick upon to criticize or to praise on any given inspection? Ofsted likes to establish norms. Especially of standards achieved. And then have only a single indicator of quality. (M.A., DCSF)

Der große Einfluss Ofsteds auf das Schulsystem ergibt sich aus den weitreichenden Spielräumen der Organisation bei der Festlegung und Gewichtung

von Qualitätskriterien. Die Inspektionsbehörde wird dadurch zu einer zentralen Schaltstelle datenbasierter Steuerung.

*A.D.:* What gets measured gets done. So really, Ofsted needs to inspect the equalities duties in schools and they have to inspect the community cohesion duty in schools. [...] If it isn't looked up, then it won't really be getting done.  
*T.C.:* Or if it does not have enough priority. You know, it can be looked at. Most things are looked at, but in our system not many things have real high priority. (A.D. & T.C., QCA)

In welchem Umfang sich Schulen dem Thema Chancengleichheit widmen, ist nach Ansicht der QCA-MitarbeiterInnen insbesondere vom Fokus Ofsteds abhängig. Dabei sei es nicht nur notwendig, die Förderung von Chancengleichheit quantitativ zu operationalisieren oder auf Prozessebene zu überprüfen, sondern dem Thema auch im Abschlussbericht entsprechende Bedeutung beizumessen.

Schools have been given a lot more autonomy. [...] So really, the head teacher and the governing body is in control of the school now. And if you are a head teacher and governing body that is not engaging with the particular thing then that doesn't really matter until Ofsted come along. (T.C., QCA)

Die vergleichsweise weitreichende Autonomie der Schulen in England hat dazu geführt, dass das Ministerium und die Schulämter in ihrem direkten Einfluss auf die Einzelschule stark eingeschränkt sind. Direkte Handlungsvorgaben sind – je nach Schultyp – nicht umfassend möglich. Vor allem Academy und Trust Schools sind vollkommen unabhängig von den Local Authorities und bekommen vom Ministerium umfassende Handlungsspielräume zugesprochen. Umso größeres Gewicht bekommen vor diesem Hintergrund die im Rahmen von Ofsted-Inspektionen berücksichtigten Kriterien und Indikatoren. Deren Auswahl stellt im Kontext großer Handlungsspielräume auf Schulebene eine bedeutende Steuerungshandlung dar.

### **6.2.3 Prozessdaten**

Obwohl ‚neue‘ Steuerung auf dem Prinzip der Outputorientierung beruht, werden im Bildungswesen in aller Regel mit Hilfe von Selbstevaluationen und Schulinspektionen auch Prozesse in den Blick genommen. Damit wird versucht, die Operationalisierungslücke zu schließen, die sich aus der Vagheit pädagogischer Ziele ergibt und die insbesondere im Bildungswesen eine umfassende Operationalisierung von Outputs erschwert (vgl. Kap. 3.1.3). Dabei wird jedoch in die Autonomie der Einzelschule eingegriffen und vorgegeben, in welcher Weise dem Bildungsauftrag Rechnung zu tragen ist – eine Entscheidung, die im Sinne der Dezentralisierung eigentlich den Schulen

zukommt. Dennoch handelt es sich bei den Inspektionen Ofsteds um eine Kombination von Prozessbeobachtungen und Outputkontrollen. Dies gilt auch für Aspekte der Chancengleichheit.

Equality of opportunity will be looked at from two points of view. One will be how effectively a provider is narrowing the achievement gap. And the second thing is how they are actually providing or actively promoting equality in diversity and tackling discrimination. Those two bits will be looked at in every inspection. (E.B., Ofsted)

Prozessbeobachtungen werden dabei in dreifacher Weise relevant. *Erstens* geraten Prozesse bei der Inspektion von Handlungsvorgaben in den Fokus, die nicht mit Outputvorgaben verknüpft sind. Hier stellen Prozessdaten die einzige Kontrollmöglichkeit dar. Dies gilt beispielsweise im Zusammenhang mit der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung. Spätere Reformmaßnahmen wie die ECM-Agenda oder die ‚National Challenge‘ basieren hingegen auf entsprechenden Outputs, ermöglichen also auch eine outputorientierte Kontrolle. Ein Wandel von prozess- zu outputorientierten Reforminstrumenten (vgl. Kap. 5) spiegelt sich dementsprechend auch in den Inspektionen Ofsteds wieder. Im Inspektionsleitfaden des Jahres 2000 finden sich lediglich drei relevante Inspektionskriterien, die sich auf die relative Schulleistung ethnischer Minderheiten beziehen, und zwar darauf, wie gut eine Schule den Bedürfnissen benachteiligter Gruppen gerecht wird und darauf, wie gut ihr die Umsetzung von Inklusion und Chancengleichheit gelingt (vgl. Ofsted 2000, 36ff). Im Leitfaden von 2003 kommt ein Kriterium hinzu, das sich darauf bezieht, inwiefern die Schule die bestehende Rechtslage im Rahmen des RR(A)A berücksichtigt (vgl. Ofsted 2003, 41). In beiden Fällen handelt es sich um eine prozessorientierte Berücksichtigung von Chancengleichheit durch Ofsted. Dies spiegelt sich auch in den Aussagen einiger Akteure wieder, die Ofsted in Hinblick auf Chancengleichheit in erster Linie als Kontrollinstanz für die Umsetzung von Handlungsvorgaben und weniger als Institution der Output-Kontrolle betrachten.

Ofsted have to work to all the legislative requirements on the race relations act, the equal opportunities requirements, and are also responsible now for inspecting on social cohesion grounds. If it's not being recognised by governing bodies, then Ofsted will certainly point that out as one of the reasons why a school might start to fail. (L.I., LM Birmingham)

Seit dem Inspektionsleitfaden von 2005 scheint sich die Inspektion von Chancengleichheit durch Ofsted jedoch in Richtung einer Outputorientierung gewandelt zu haben. Der Leitfaden basiert im Unterschied zu den vorangegan-

genen, prozessorientierten Leitfäden, auf der ‚Every Child Matters‘-Reform und nimmt die ECM-Outcomes auf.

There were robust judgements made on the outcomes for different groups, if they were significantly different. So that would be picked up. And there would be judgements made under leadership and management if equity issues in terms of outcomes for pupils were poor or only satisfactory. (E.B., Ofsted)

Zusätzlich zu Output-Indikatoren wie der Schulleistung bestimmter Gruppen (insbesondere ethnischer Minderheiten) sind zwar weiterhin Prozessindikatoren relevant (im Zitat in Bezug auf ‚leadership & management‘). Mit dem neuen Leitfaden hat aber eine Verschiebung zu einer stärkeren Gewichtung von Outputmessungen stattgefunden.

*Zweitens* werden Prozessindikatoren verwendet, wenn (bisher) kein Weg gefunden wurde, vorgegebene Outputs angemessen zu operationalisieren. Dies ist bei der Pflicht zur Förderung von ‚Community Cohesion‘ (Ofsted 2009a, 22) der Fall, die im Rahmen der ECM-Agenda eingeführt wurde. Unter diesem Schlagwort wurden Schulen dazu verpflichtet, Werte wie Akzeptanz, Toleranz und Anerkennung zu fördern und einen Beitrag zu leisten zu „a society in which similar life opportunities are available to all“ (DCSF 2007a, 3). ‚Community Cohesion‘ wird deshalb als Zielsetzung verstanden, die eng mit der Förderung von Chancengleichheit verbunden ist. Auf Initiative des DCSF sollte Ofsted umgehend Indikatoren in ihre Schulinspektionen integrieren, welche die Umsetzung dieser neuen Aufgaben der Schulen überprüfen können. Anders als bei der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung geht die Pflicht zur Förderung von ‚Community Cohesion‘ zwar von den zu erreichenden Zielen (Akzeptanz, Toleranz etc.) aus, diese werden aber im Rahmen der Vorgaben durch das Ministerium nicht weiter spezifiziert oder operationalisiert. Entsprechend problematisch ist eine outputorientierte Inspektion für Ofsted.

Last September for example it was a duty on schools to promote community cohesion. And the duty was also for us to inspect that. You can imagine the problem that we had getting indicators to evaluate effectively community cohesion – still a nightmare. [...] We have got a long way to go to make sure that we are inspecting properly. [...] So that was a huge influence in raising awareness about equity. Because equity and diversity is all about community cohesion. (E.B., Ofsted)

Einerseits handelt es sich bei ‚Community Cohesion‘ um ein abstraktes Konzept, das sich nicht leicht auf einzelne messbare Indikatoren reduzieren lässt. Andererseits bleibt unklar, wie Schulen an einem Outcome gemessen werden sollen, auf das sie nur bedingt Einfluss haben. In der Regel wird die Inspektion

von ‚Community Cohesion‘ deshalb darauf reduziert, festzustellen, ob eine Schule einen entsprechenden Handlungsplan entwickelt hat. Die Inspektion beschränkt sich somit auf die Prozessebene. Eine hohe Priorität bekommt die Thematik dabei jedoch nicht und die Qualität des Handlungsplans und dessen Umsetzung bleiben unberücksichtigt.

It’s just like ‚Have they got a policy?‘, you know, tick a box. I mean unless you get a particularly enlightened inspector, it’s just a small thing on a tick list. (J.K., DCS Oxford)

Hinter diesen Defiziten scheint sich ein prinzipieller Widerspruch zu verbergen. Denn die Vorgabe des DCSF bezieht sich auf unklar formulierte Ziele, und auch die von den Schulen erwarteten Maßnahmen bleiben unklar. Da aber Prozess- und Zielvorgaben gleichermaßen diffus sind, ergibt sich für die Schulen ein Orientierungsproblem. Sie wird mit einer neuen Aufgabe konfrontiert, ohne dass klar ist, wie diese erfüllt werden soll oder was genau es zu erreichen gilt. Außerdem ergibt sich für Ofsted ein Operationalisierungsproblem. Die Inspektionsbehörde soll die Förderung von ‚Community Cohesion‘ inspizieren, wird aber ebenfalls darüber im Unklaren gelassen, worum genau es sich dabei handelt. So beschränkt sich Ofsted zunächst darauf, zu kontrollieren, ob ein entsprechender Handlungsplan vorliegt.

Prozesse stehen *drittens* im Zentrum von Selbstevaluationen, die wiederum den Ausgangspunkt der Inspektionen durch Ofsted bilden. Ein Selbstevaluationsformular wurde den Schulen unverbindlich zur Anwendung angeboten. Da die Selbstevaluation aber verpflichtend ist, verwenden die meisten Schulen auch dieses angebotene Selbstevaluationsformular, das in der Regel als geeignetes Instrument zur Umsetzung der Vorschrift betrachtet wird. Das Formular ist eng mit dem Entwicklungsplan der Schule verknüpft und gibt Auskunft über das Klientel einer Schule, über die spezifischen Probleme und über Handlungsstrategien zum Umgang mit diesen. Ausgangspunkt ist dabei wiederum die Datenbank Raise Online.

A school would be expected to give a very clear view about how its provision matches every group’s need. And they do it from their ‚raise online‘. And so we as inspectors, before we go into schools, we would check that the self evaluation had picked up the issues. And if they had not, there might be issues about leadership, because they had not picked them up. (E.B., Ofsted)

Das Zitat macht deutlich, in welcher Weise Selbstevaluation und Schulinspektion verknüpft sind und wie dabei Outputdaten und Prozesserhebungen miteinander verzahnt werden. Die Selbstevaluation dient nicht in erster Linie der Generierung von Steuerungswissen für die Schulleitung, sondern ist ein

Bestandteil des Kontrollinstrumentariums. Die Schulleitung hat die Aufgabe, mit Hilfe von ‚Raise Online‘ auf Grundlage von Querschnitt-, Längsschnitt- und Kontextdaten (outputorientiert) zu zeigen, inwiefern gegenwärtige Maßnahmen an der Schule (also Prozesse) geeignet sind, vorgegebene Ziele zu erreichen. Mangelhaft dokumentierte Aktivität der Schule in Bezug auf die Förderung benachteiligter Gruppen wird von Ofsted als Fehlverhalten des Managements verstanden. Die Schulleitung muss sich ggf. gegenüber Ofsted rechtfertigen, denn ein kompetenter Umgang mit sozialer Benachteiligung gilt als Qualitätskriterium für das Schulmanagement. Von der Schulleitung wird verlangt, Benachteiligungen zu erkennen und einen entsprechenden Umgang damit zu pflegen. Dabei muss die Schulleitung auch zeigen, dass sie sich über Kontextfaktoren wie die soziale Zusammensetzung des Einzugsgebietes im Klaren ist und einen Überblick hat über mehr als nur die durchschnittlichen Schulleistungen einzelner ethnischer Gruppen.

The first part of the self-evaluation form is all about your contextual data, about the nature of your school. So you have to start off by explaining: What are the issues facing your school? Describe it, you know, what are you recognizing as barriers to learning? And you have to build into that, all of the issues that face our community. (P.L., Secondary School, Birmingham)

Diese enge Verzahnung von Selbstevaluation und Schulinspektion führt einerseits dazu, dass die Schulleitung sich bei der Bearbeitung des Selbstevaluationsformulars bereits intensiv mit den Qualitätskriterien Ofsteds auseinandersetzt und so die Grundlage für einen inhaltlichen Austausch schafft. Andererseits neigen die Schulen aber auch dazu, ihre Selbstevaluation ausschließlich zur Vorbereitung der kommenden Inspektion einzusetzen. Eigene pädagogische Schwerpunkte werden deshalb in der Regel nicht berücksichtigt und lediglich die von Ofsted im Inspektionsleitfaden festgelegten Aspekte vorbereitet.

You are only going to evaluate the things that you are going to be measured on. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Die Selbstevaluation spielt insbesondere dann eine Schlüsselrolle, wenn Schulinspektionen in Form einer sog. ‚Soft Touch Inspection‘ durchgeführt werden. Diese Kurzform der Inspektion, die einen mehrtätigen Besuch eines ganzen Inspektionsteams ersetzt, wird durchgeführt, sofern die vergangene Inspektion einer Schule mit einem guten Urteil abgeschlossen wurde und die Schülerleistungen nicht auf eine deutliche Verschlechterung hinweisen. Stattdessen werden die Raise Online-Daten und das Selbstevaluationsformular geprüft. Es

werden also wiederum Output- und Prozessdaten zur Grundlage des Inspektionsurteils gemacht.

When Ofsted comes here now, it's what they call a soft touch approach. We will get an Ofsted inspector on his own, he will spend a lot of time with the leadership team, going through all of the information that they have on the school, looking to their self-evaluation form. And that is a really powerful document because that tells Ofsted what we think about our school. How we rate ourselves, how we grade ourselves. [...] And what they are really doing is, they are coming in to see if your self-evaluation form is very meaningful and whether they agree with it. Basically if they agree with it, and you are grading yourself as outstanding, then you maintain that outstanding judgement. (P.L., Secondary School, Birmingham)

Ein Vorteil von Prozessdaten gegenüber anderen Datentypen besteht darin, dass mit einer Fokussierung der Prozesse momentane Leistungen der Schule zur Grundlage der Qualitätsbeurteilung gemacht werden. Bei Querschnitt- und insbesondere bei Längsschnittdaten werden hingegen Schülerleistungen gemessen, die das Resultat mehrjähriger pädagogischer Arbeit darstellen. Das Qualitätsurteil bezieht sich in diesen Fällen also nicht auf die Qualität der gegenwärtigen pädagogischen Arbeit, sondern auf die Qualität der Schule im Laufe vergangener Jahre (vgl. Ackeren 2003, 86). Mit Prozessdaten können sich hingegen auch erst kürzlich unternommene Maßnahmen an einer Schule im Qualitätsurteil niederschlagen.

#### **6.2.4 Die Qualität verschiedener Datentypen**

Das Thema Chancengleichheit hat für Ofsted in den vergangenen zehn Jahren insgesamt an Bedeutung gewonnen und wird in Bezug auf Output- und Prozesskontrollen zunehmend berücksichtigt. Hierfür nennt E.B. (Ofsted) verschiedene Gründe. So sei 2006 durch das Select Committee<sup>36</sup> politischer Druck aufgebaut worden, Chancengleichheit stärker zu fördern. Gleichzeitig sei mit Christine Gilbert eine neue Direktorin an die Spitze Ofsteds getreten, die sich in besonderem Maße für das Thema einsetzt habe. Schließlich sei auch die neuen Möglichkeiten der Analyse von Bedeutung gewesen, die sich aus den umfangreichen Datensätzen von ‚Raise Online‘ ergeben habe und in bisher nicht gekanntem Maße Ungleichheiten feststellbar und auf einzelne Organisationen (LAs oder Schulen) rückführbar gemacht habe. Dies habe u.a. dazu geführt, dass der Förderung von Chancengleichheit bei Qualitätsurteilen ein

---

36. Das Select Committee ist mit einem parlamentarischen Sonderausschuss vergleichbar. Ihm gegenüber ist Ofsted rechenschaftspflichtig.

größeres Gewicht eingeräumt worden sei. Außerdem wurde im Inspektionsleitfaden von 2009 verankert, dass eine Schule, die im Bereich ‚Equality of Opportunity‘ lediglich als befriedigend eingestuft wird, insgesamt kein gutes Gesamturteil mehr erreichen kann (vgl. Ofsted 2009a, 7). Die Bedeutung reiner Schulleistungsdaten wird dadurch relativiert und Chancengleichheit als Qualitätskriterium aufgewertet. Sowohl die Prozessebenen als auch der Output werden dabei berücksichtigt. Dennoch scheint der Raum, den das Thema Chancengleichheit bei Ofsted einnimmt, auf Grund des breiten Inspektionsauftrags der Organisation einerseits und dem Druck zur Kostenreduzierung andererseits stark eingeschränkt zu sein.

But there is a question about – particularly with short inspections – how many dimensions of what a school can really be probed. (E.G., GTC)

Ein Vergleich verschiedener Datentypen macht deutlich, dass die Qualität von Schulen dabei in unterschiedlich komplexer Weise erfasst werden können. Die ‚National Challenge‘ beschränkt sich – ebenso wie die regelmäßigen Schulrankings – auf die Verwendung von *Querschnittdaten*. Die Qualität einer Sekundarschule wird dabei lediglich auf der Grundlage der Abschlussnoten der SchülerInnen (‚five A–C GCSE‘) beurteilt. Auf diese Weise ist es zwar bei geringem Aufwand möglich, leicht verständliche Aussagen über die Qualität der Schulen zu formulieren, das Verfahren ist aber äußerst reduktionistisch. Die Breite des schulischen Bildungs- und Erziehungsauftrages bleibt dabei ebenso unberücksichtigt wie der spezifische Kontext, in dem der Leistungswert einer Schule zustande kommt. Die ‚National Challenge‘ wird dennoch insofern von vielen Akteuren befürwortet, als dass sie darauf abzielt, an jeder Schule ein Minimum an Qualität zu gewährleisten, somit also die extreme Spannweite zwischen Schulen verschiedenen Typs und in verschiedenen Regionen zu reduzieren. Auch wenn schulische Qualitätsaspekte in Bezug auf Chancengleichheit bei der ‚National Challenge‘ nicht berücksichtigt werden, kann die Initiative als Maßnahme zur Förderung von Chancengleichheit betrachtet werden. Denn in sozioökonomisch benachteiligten Regionen befinden sich häufig Schulen, an denen nur sehr geringe Schulleistungen erreicht werden. Dieser strukturelle Nachteil soll mit der ‚National Challenge‘ durch eine Unterstützung dieser Schulen (oder deren Schließung und Neueröffnung) ermöglicht werden. So gesehen handelt es sich bei der ‚National Challenge‘ um eine Maßnahme zur Entkopplung der Bildungschancen vom sozioökonomischen Milieu der jeweiligen Region. Dabei werden jedoch überdurchschnittlich häufig Schulen mit benachteiligtem Klientel als ‚National Challenge Schools‘ eingestuft, was für die Reputation dieser Schulen äußerst schädlich ist und ihre Wettbe-

werbssituation schwächt. Dadurch verringert sich gleichzeitig der Handlungsspielraum für die Schule, unter den gegebenen Bedingungen hochwertige Bildungsangebote zu leisten.

Anders verhält es sich bei Verwendung von *Kontext- und Längsschnittdaten*. Die zentrale Datenbank ‚Raise Online‘ ermöglicht es, den relativen Leistungszuwachs der SchülerInnen sowie verschiedene Informationen über den Kontext der Schule zu berücksichtigen. So kann beispielsweise der relative Leistungszuwachs von ‚Black Caribbeans‘ errechnet werden, der wiederum als Indikator für die Förderung von Chancengleichheit dienen kann. Dies stellt für die Schulen einen Anreiz dar, in besonderer Weise auf den Bedarf benachteiligter Minderheiten zu achten. Ein solches Verfahren relativiert die benachteiligende Wirkung von Rohdaten insofern, als dass sich der Standortvorteil von Schulen mit überwiegend bildungsnahem Klientel reduziert. Denn nicht allein die aktuelle Leistung der SchülerInnen ist dabei für die Beurteilung der Schulen von Bedeutung, sondern auch der Leistungszuwachs während der Schulzeit an einer Schule vor dem Hintergrund des sozioökonomischen Kontextes. Kontextdaten ermöglichen außerdem den direkten Vergleich von Schulen mit ähnlichen Rahmenbedingungen, z.B. ähnlicher sozioökonomischer Zusammensetzung der Schülerschaft. Problematisch ist jedoch die praktisch unbegrenzte Zahl relevanter Kontextfaktoren. Kontextbasierte Vergleiche können deshalb nur einen Kompromiss zwischen einer möglichst umfassenden Berücksichtigung der Rahmenbedingungen einerseits und möglichst geringer Komplexität des Verfahrens andererseits darstellen. Schulen in sozioökonomisch benachteiligten Regionen drängen dennoch auf eine stärkere Berücksichtigung von Längsschnitt- und Kontextdaten, da sie dadurch im Wettbewerb mit anderen Schulen einer geringeren Benachteiligung ausgesetzt sind. Von ihrer Funktion für die Beurteilung der Schulqualität abgesehen können Kontext- und Längsschnittdaten auch mit dem Ziel der Individualisierung schulischer Bildung eingesetzt werden. Ein besonderer Bedarf an Bildungsangeboten oder Interventionen kann aus Sicht der Schulen dadurch deutlich zuverlässiger diagnostiziert werden. Zu diesem Zweck schrecken die Schulen nicht vor umfassenden und aufwändigen Monitoring-Systemen zurück.

Die genannten Formen der Outputmessung werden durch *Prozessdaten* ergänzt, und zwar aus drei unterschiedlichen Gründen. Erstens werden Handlungsvorgaben überprüft, für die keine entsprechenden Outputvorgaben vorliegen. Dies lässt keine andere Möglichkeit, als die Durchführung der vorgeschriebenen Prozesse zu kontrollieren. Zweitens können Versuche der Operationalisierung von Outputs misslingen, was ebenfalls zu der Erhebung

von Prozessdaten als ‚Notlösung‘ führt. Drittens können Prozesse in den Blick geraten, wenn zusätzlich zu den Output-Daten Informationen über die an der Schule durchgeführten oder geplanten Maßnahmen und weitere Hintergrundinformationen eingeholt werden sollen. Auf diese Weise ist ein umfassendes Bild von Gegebenheiten, Prozessen und Leistungen an einer Schule möglich und Aspekte der Chancengleichheit können umfassend berücksichtigt werden. Zusammenhänge, die auf der Grundlage von Kontext- und Längsschnittdaten unklar bleiben müssen, können u.U. durch eine Berücksichtigung von Prozessdaten verständlich werden. Ein Beispiel hierfür ist die besondere Situation der Schule S.N.s, an der eine plötzliche Zunahme von Einwandererkindern zu einem unerwarteten Absinken der Schulleistungen führte (siehe S. 187). Die sinkenden Leistungswerte scheinen auf ein Absinken der schulischen Qualität hinzuweisen, wurden aber tatsächlich von den veränderten Rahmenbedingungen verursacht, die mit Hilfe der Kontextfaktoren (noch) nicht abgebildet werden konnten. Um diese Zusammenhänge transparent zu machen und um zu beurteilen, ob die Schule den zugewanderten Kindern angemessene Bildungsangebote macht, müssen Prozessdaten erhoben werden.

Zu deutlichen Interferenzen kommt es, wenn unterschiedliche Datentypen unabhängig voneinander verwendet werden, um die Qualität einer Schule zu beurteilen. So kann es dazu kommen, dass das Ministerium auf der Grundlage von Querschnittdaten zu einem Urteil über eine Schule kommt, das im Widerspruch zu dem Urteil Ofsteds steht, bei dem zusätzlich Längsschnitt-, Kontext- und Prozessdaten berücksichtigt wurden.

Coming into schools Ofsted is like: ‚Yes, they make a progress. Their targets are low, but we can see why.‘ And the departments say: ‚That’s, not good enough.‘ So this is two totally different agendas going on. (S.N., Primary School, Oxford)

Insgesamt wird deutlich, dass die Qualität der Daten, verstanden als ihr Potential, die zu messende Schulqualität möglichst umfassend abzubilden, von den reduktionistischen Querschnittdaten über die komplexeren Kontext- und Längsschnittdaten bis zu den Prozessdaten zunimmt. Mit zunehmender Qualität werden dabei auch die Möglichkeiten vielfältiger, Aspekte der Chancengleichheit zu berücksichtigen. Die Vergleichbarkeit nimmt dabei jedoch ab.

## **6.3 Konsequenzen schulischer Qualität**

Leistungsanreize nehmen im ‚neuen‘ Steuerungsmodell eine zentrale Rolle ein. Die vom Vertragspartner zu erbringende Leistung muss demnach nicht nur

umfassend operationalisiert und überprüft, sondern auch entsprechend honoriert oder sanktioniert werden. Auf welche unterschiedlichen Arten Schulqualität einerseits und die Förderung von Chancengleichheit andererseits operationalisiert wurden, konnte im vorigen Abschnitt gezeigt werden. Nun gilt es festzustellen, inwiefern dies jeweils mit entsprechenden Sanktionen und Anreizen verknüpft wird. Im ‚neuen‘ Steuerungskonzept ist dies vorgesehen, um sicherzustellen, dass für die einzelne Organisation ein Eigeninteresse an einer Qualitätsoptimierung besteht. Leistung soll sich also lohnen – für die jeweilige Organisation wie für deren Mitglieder. Aus Sicht des DCSF bestehen zahlreiche und umfassende Möglichkeiten, Schulen durch Sanktionen und Anreize zu einer Förderung von Chancengleichheit zu bewegen.

We have carrots and sticks, we have inspections, we have performance measurement, we have funding, we have the ability to declare a school to be a failing school, put it under an intervention regime. And it has to improve by certain times. (M.A., DCSF)

Das Spektrum an Maßnahmen reicht nach M.A. von materieller Belohnung (‚funding‘) über Beschämung (‚declare a school to be a ‚Failing School‘) bis zu direkten Interventionen und einer damit einhergehenden Entmachtung der Schulleitung (‚intervention regime‘). Auch Inspektionen und Leistungsmessungen werden in diesem Zusammenhang genannt, obwohl es sich dabei streng genommen nicht um Anreize oder Sanktionen, sondern Erhebungsformen handelt, deren Ergebnisse darüber entscheiden, ob bzw. welche Maßnahmen gegenüber einer Schule ergriffen werden. Das DCSF sieht sich selbst offensichtlich in einer machtvollen Position, von der aus es starken Einfluss auf die jeweilige Schule und Schulbehörde zu haben glaubt. Inwiefern dabei von unterschiedlichen Interventionsformen Gebrauch gemacht wird, soll im Folgenden analysiert werden.

### **6.3.1 Sanktionen und Anreize**

Direkte Sanktionen durch das Ministerium auf der Grundlage eines verbindlichen Benchmarks finden ausschließlich im Rahmen der ‚National Challenge‘ statt (vgl. Kap. 5.4). Berücksichtigt werden dabei lediglich die Querschnittsdaten der Schülerleistungen, was für Schulen mit überwiegend bildungsfernem Klientel eine deutliche Benachteiligung bedeutet.

The schools immediately felt that they were being badged as ‚failing‘, when in fact a lot of the schools were doing incredibly well with what we call contextual value added. (L.I., LM Birmingham)

Selbst Schulen, die nachweislich einen überdurchschnittlichen Leistungszuwachs bei ihren SchülerInnen erzielen, deren Schülerschaft aber überwiegend sozial benachteiligt ist und deshalb vergleichsweise geringe Leistungen erbringt, sind deshalb in Gefahr, als ‚National Challenge School‘ kategorisiert zu werden – was in diesem Fall synonym mit ‚Failing School‘ verwendet wird.

Our value added may be fantastic, but our raw attainment could put us into the national challenge. And yet, we are an incredibly successful school. So, schools are going into national challenge purely on raw attainment. (P.L., Secondary School, Birmingham)

Für die jeweilige Schule bedeutet eine Kategorisierung als ‚National Challenge School‘ nicht nur einen erheblichen Schaden für das öffentliche Ansehen, sondern kann auch zu weitreichenden Interventionen wie der Entlassung der Schulleitung oder der Schließung der gesamten Schule führen.

[If] things are now improving, you [as a school] will be applauded, possibly rewarded. [...] If they are not, you will both be criticised and required to put things right yourself and then you might get intervention. ((T.J., DCS Birmingham)

Möglich ist zwar auch die Unterstützung der Schule durch externe BeraterInnen oder zusätzliche Ressourcen. Diese Aussicht auf Unterstützung scheint jedoch verschwindend gering zu sein im Vergleich zum Schaden für das Ansehen der Schule und den drohenden Interventionen bei fortgesetzt geringer Leistung.

National challenge to me is a stick. And they [DCSF] would agree it's a stick. I don't know if the secretary of state would call it a stick, because it's given them [the schools'] money as well. [Interviewer: They say: ‚Money and support.‘] Yes. ‚Money and support or else...‘ It's the ‚or else‘. [...] because the implicit threat is: ‚We will close you down and turn you into an academy.‘ (L.H., NCB)

Eine Besonderheit der ‚National Challenge‘ ist die drohende strukturelle Intervention auf Schulebene, die eine Neuheit im englischen Schulsystem darstellt und als ungewohnter Eingriff in die Unabhängigkeit der Einzelschule wahrgenommen wird.

For the first time all schools in the country that are performing below that threshold level have now got this intervention that is not negotiable. You can't say no. Because what the government said is: ‚If you continue to perform on this level, the government will close you.‘ (T.J., DCS Birmingham)

Offensichtlich handelt es sich bei der ‚National Challenge‘ um ein ambivalentes Instrument zur Förderung von Chancengleichheit, bei dem maximale Sanktionen mit einem Messverfahren schulischer Leistung verbunden werden, das

Chancengleichheitsaspekte nicht direkt berücksichtigt. Gleichzeitig scheint es sich dabei um eine geschickte Antwort des DCSF auf das o.g. Sanktionierungsdilemma zu handeln, das sich aus einer Übertragung ‚neuer‘ Steuerungsmechanismen auf das Bildungswesen ergibt (vgl. S. 59). Demnach stellt sich die Frage, wie reagiert werden soll, wenn eine Schule nicht in ausreichender Weise ihrer Pflicht zur Förderung von Chancengleichheit nachkommt. Da zwischen Schulamt und Schule keine Exit-Option besteht, beide also dauerhaft aufeinander angewiesen sind, bringen materielle Sanktionen und positive Anreize – zumindest theoretisch – jeweils unerwünschte Nebenwirkungen mit sich. Wird auf mangelnde Leistung mit zusätzlichen Ressourcen reagiert, verbessern sich die Bedingungen für eine befriedigende Leistungserbringung, ein Leistungsanreiz für die Schule entfällt jedoch. Wird die Schule mit Budgetkürzungen bestraft, so liegt zwar ein Anreiz vor, die geforderte Leistung zu erbringen, gleichzeitig verschlechtern sich jedoch die Bedingungen dafür. Dass in Zukunft die gewünschte Leistung erbracht werden kann, wird somit unwahrscheinlicher. Die Experteninterviews zeigen jedoch, dass dieses Problem in England umgangen wird. Ein direkter Entzug von Ressourcen bei mangelnder Leistung muss von den Schulen nicht befürchtet werden, stattdessen werden u.U. sogar zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Dabei wird verhindert, dass Schulen motiviert wären, bei Inspektionen oder Leistungsmessungen schlecht abzuschneiden. Einerseits brächte dies den Ruf der Schule in Gefahr, der für ihre Wettbewerbsfähigkeit von entscheidender Bedeutung ist (vgl. Kap. 6.3.3). Andererseits stellt eine Intervention durch das LA eine Sanktion dar, die es aus Sicht der Schulen in jedem Fall abzuwenden gilt. Mit der Möglichkeit einer Schulschließung wird das Sanktionierungsdilemma schließlich vollends aufgehoben. Das DCSF eröffnet sich damit eine Exit-Option aus der Abhängigkeit von der jeweiligen Schule, die geschlossen und später in privater Trägerschaft wiedereröffnet werden kann. Ein solcher Management-Wechsel wird von den Schulen als elementare Bedrohung wahrgenommen, im Vergleich zu der zusätzliche Ressourcen bedeutungslos erscheinen.

There is a carrot in terms of funding, but there is a huge big stick in terms of status, and local opinions on the fact that you have become a National Challenge School. So I think that rather than a stick, it's like a huge big tree, and rather than a carrot it's like a crum. (P.L., Secondary School, Birmingham)

Von der ‚National Challenge‘ abgesehen ist kein anderes Reformprogramm mit direkten Sanktionen und Anreizen verknüpft – obwohl dies von allen beteiligten Akteuren als notwendig erachtet wird, um einen umfassenden Wandel auf Schuleben zu bewirken.

We believe that in the society we live in there have to be carrots and sticks. Yes, positive encouragement, but if you do not do it, there has to be punishment or sanction. (S.F., NASUWT)

Von Seite der Gewerkschaft NASUWT wird die Notwendigkeit von Sanktionen mit der Dezentralisierung des Schulsystems begründet. Umfassende Entscheidungsbefugnisse der Schulen gehen demnach mit einem Mangel an Einflussmöglichkeiten der Marco-Ebene einher. Dort bleiben deshalb nur wenige Möglichkeiten, eine stärkere Orientierung der Schulen am Ziel der Förderung von Chancengleichheit herbeizuführen. So bestehe beispielsweise kaum eine Möglichkeit, Schulen zur Einhaltung rechtsverbindlicher Handlungsvorgaben zu zwingen, wie sie im Rahmen der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung festgelegt wurden.

We are effectively arguing for more control and more enforcement, whereas the government are saying we should have less. [...] There is no effective enforcement body to ensure that the schools comply with their legal obligations. [...] But we believe there should be those opportunities because schools should follow their legal obligations. That's our basic position. (S.F., NASUWT)

Theoretisch besteht auf der Grundlage der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung zwar die Möglichkeit, Schulen strafrechtlich zu verfolgen die diese Vorgaben nicht einhalten. In der Praxis hat dies jedoch bisher nicht stattgefunden und ist in Verbindung mit der gewünschten Wirkung, also entsprechenden Outputs, auch nicht vorgesehen. Direkte Sanktionen sind aus Sicht von L.H. (NCB) nur zu erwarten, wenn eine Organisation eine Person oder Gruppe direkt diskriminiere, was im Einzelfall jedoch sehr schwer nachzuweisen sei.

To be honest, I am not aware that much happens when they [schools] fail [to promote equity]. You would have to prove that a specific service has treated somebody, quote, ‚less favoured‘, because of disability, race, whatever. [...] I have never heard of a school being fined, for example. (L.H., NCB)

### **6.3.2 Ressourcenvergabe**

Die Grundfinanzierung staatlicher Schulen erfolgt in England als per-capita-Finanzierung. Der Betrag wird in den Globalhaushalt der Einzelschule gespeist, es finden also keine Mittelbindungen statt. Die Schule ist deshalb frei im Einsatz der Gelder und kann auch zusätzlich Drittmittel akquirieren. Die Handlungsspielräume der Schulen ermöglichen deshalb in begrenztem Umfang die Entfaltung von Marktmechanismen. Schließlich besteht für die Einzelschule ein Anreiz, ausreichend viele SchülerInnen zu gewinnen, um durch eine Auslastung der Kapazitäten die Einnahmen zu erhöhen und gleichzeitig Kosten zu senken. Denn durch die eingesparten Ressourcen kann zusätzlicher Hand-

lungsspielraum gewonnen werden. In Bezug auf die Qualität der Bildungsangebote ist hingegen keine Marktorientierung feststellbar, denn das Budget der Einzelschule ist unabhängig von den Output-Messungen im Rahmen von Schulinspektionen oder Leistungstests. Zusätzlich zur Grundfinanzierung einer Schule werden Mittel im Rahmen von Budgets vergeben, deren Auszahlung vom sozioökonomischen Klientel der Schülerschaft abhängt. EMAG-Mittel, ‚Deprivation Funding‘ und ‚Special Needs Funding‘ werden in Abhängigkeit von der Anzahl von Kindern aus Familien mit geringem Einkommen, mit Migrationshintergrund oder mit Englisch als Zweitsprache vergeben. Die Zuweisung zusätzlicher Mittel erfolgt somit rein bedarfsorientiert und ist ebenfalls unabhängig vom Output der Schule. Diese ist zwar zur Förderung von Chancengleichheit verpflichtet. Inwiefern es ihr aber gelingt, dieses Ziel auch zu erreichen, hat keinen Einfluss auf die Höhe der Zuweisungen.

The way in which we deliver the money for equity is to count the number of pupils in Hackney [deprived LA in London] that have certain kinds of disadvantage and fund accordingly, which is higher. (M.A., DCSF)

Für einige Schulen findet eine solche bedarfsorientierte Mittelzuweisung auch im Rahmen der ‚National Challenge‘ statt, wenn zusätzliche Mittel an Schulen fließen, um diesen die Erhöhung der Schülerleistungen zu ermöglichen. Dies wird von einigen der befragten Akteure als Maßnahme zur Förderung von Chancengleichheit gewertet. Gelingt der Schule die ausreichende Erhöhung der Schulleistungen nicht, so folgen strukturelle Interventionen. Eine bedarfsorientierte Mittelzuweisung wird dabei mit outputorientierten Sanktionen verknüpft.

I can bleat and moan about it, and if I were still a national challenge head teacher in a National Challenge School, then I probably would bleat and moan about it. But in the end it targets schools which have generally the most deprived, most disadvantaged intakes. And if there is money going there, then that would probably do more for equity than anything else. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Die bedarfsorientierte Mittelzuweisung nach sozioökonomischen Kriterien wird verknüpft mit einer Accountability-Strategie, bei der Schulen gleichzeitig in die Pflicht genommen werden, Chancengleichheit im Bildungssystem zu erhöhen. Das Gleiche gilt für die LAs, denen ebenfalls zusätzliche Mittel entsprechend sozioökonomischer Kriterien zugewiesen werden. Auch sie werden gleichzeitig zur Förderung von Chancengleichheit verpflichtet und vom Ministerium überprüft. Untersucht wird dabei nicht der Output, beispielsweise anhand der Leistungsdiskrepanz zwischen ethnischen Minderheiten und Bevöl-

kerungsdurchschnitt, sondern die Prozesse – in diesem Fall anhand der Art, in der die LAs die Mittel an ihre Schulen weitergeben.

They are now under statute required to narrow the gaps. And therefore the way in which they distribute the money that they receive from us, it also comes under intent scrutiny [...]. They must have a funding formula, that funding formula must be transparent, it must be consulted upon. But it could be quite different in Hackney from Northampton. (M.A., DCSF)

Das Ministerium nimmt demnach zwar in den Blick, in welcher Weise LAs ihrer Pflicht nachkommen, Chancengleichheit zu fördern. Dies bildet aber nicht die Grundlage für erneute Mittelzuweisungen. Das Gleiche gilt für die Schulen: Werden im Rahmen von Schulinspektionen Maßnahmen deutlich, die das Ministerium oder Ofsted für viel versprechend im Zusammenhang mit der Förderung von Chancengleichheit hält, so hat dies für die Schule keine direkten Konsequenzen – etwa durch zusätzliche Ressourcen. Die Budgetierung der Schulen erfolgt stattdessen weiterhin bedarfsorientiert. In Oxford werden Bemühungen unternommen, eine Kanalisierung der Mittel so zu gestalten, dass benachteiligte Standorte besonders profitieren.

We [DCS & LM] were talking about how we might change the formula of funding. The way the formula currently was in Oxfordshire, we don't think that enough of it goes to recognise disadvantage and deprivation. So we were talking about ways in which we might be able to review and change the formula in the future, so that it was more likely to do that. [...] I suppose one of the main ones [measures to promote equity] is this review of the whole funding formula. To make sure that the funding goes to recognise the extra costs that you have when the circumstances are disadvantaged. (J.K., DCS Oxford)

Dieses Vorgehen leitet zusätzliche Ressourcen an Schulen mit hohem Anteil an SchülerInnen mit Migrationshintergrund, mit Englisch als Zweitsprache, aus einkommensschwachen Familien und mit diagnostiziertem besonderen Bildungsbedarf („Special Needs“). Lediglich EMAG-Mittel sind für dieses Klientel zweckgebunden und werden in der Regel für zusätzlichen Unterricht in Englisch als Zweitsprache verwendet. Die übrigen Mittel fließen in den Globalhaushalt der jeweiligen Schule und können – je nach Zusammensetzung der Schülerschaft – einen erheblichen Teil der Finanzen ausmachen, was z.B. die Einstellung zusätzlichen Personals ermöglicht.

When we begin to notice that [a child's learning progress is stagnating], we put in a whole range of different interventions. For example we employ a learning mentor [...], we employ a parent worker, so that we have somebody who works directly with families. We have people who are specialists [...] We get EMAG money, which pays for some additional staff. But we also get deprivation funding. I reckon, that if we lost all of that, all of our additional funding that we

get, [...] we would lose potentially just about a quarter of million pounds. Which is not a small sum. That sum allows us to put in a lot of extra. (L.M., Secondary School, Birmingham)

Das Beispiel dieser Sekundarschule in Birmingham macht deutlich, dass umfassende Maßnahmen, „a whole range of different interventions“, auf Schulebene durchgeführt werden, um auf stagnierende Lernerfolge oder besonderen Förderbedarf von SchülerInnen zu reagieren. Diese Maßnahmen umfassen zusätzlichen Unterricht in Kleingruppen durch sog. Mentoren, Elternarbeit, externe Unterstützung bei ‚Disziplinproblemen‘, alternative Bildungsangebote sowie die Verkleinerung regulärer Lerngruppen. Diese Angebote wären ohne zusätzliche finanzielle Mittel für die Schule nicht möglich, durch die sie Handlungsspielraum im Umgang mit den spezifischen Herausforderungen der Schülerschaft gewinnt. Dabei fällt auf, dass die Schulleiterin bei der Aufzählung von Maßnahmen weder spezifische Angebote für Kinder mit Migrationshintergrund, noch für Kinder aus bildungsfernen Schichten nennt. Diese Kategorien stellen für sie offensichtlich keine relevanten Kriterien für die Feststellung besonderen Förderbedarfs dar. Die Art der Interventionen richtet sich stattdessen nach der individuellen Leistung und dem Verhalten der SchülerInnen. Zentrales Kriterium ist hier der Lernfortschritt. Während bei der Mittelvergabe des Ministeriums an die LAs und bei der Weitergabe durch die LAs an die Schulen die Anzahl von Kindern mit Migrationshintergrund und aus einkommensschwachen Familien entscheidend sind, folgt der Einsatz der Mittel auf Schulebene anderen Kriterien. Der Globalhaushalt ermöglicht es hier, jenseits der ursprünglichen Vergabekriterien die Bedürftigkeit der SchülerInnen zum Ausgangspunkt für den Ressourceneinsatz zu machen. Dass dabei die jeweilige Zugehörigkeit eines Kindes zu spezifischen, gesellschaftlich benachteiligten Gruppen keine Rolle spielt, hängt auch damit zusammen, dass sich die Schülerschaft an mehreren der befragten Schulen fast vollständig aus benachteiligtem Klientel zusammensetzt. Benachteiligte Gruppen besonders zu fördern würde in diesen Schulen bedeuten, alle Kinder ‚besonders‘ zu fördern. Die generelle Erhöhung von Schulleistungen wird somit gleichbedeutend mit der Förderung von Chancengleichheit.

The school is [...] having a major minority ethnic intake. [...] Within the whole school we probably only have one white girl who is a Christian. I have two African Caribbeans who are Christian. The rest of the students are Pakistani, Bangladeshi, Somali. (L.M., Secondary School, Birmingham)

Im Rahmen von Leistungsvergleichen sind solche Schulen mit sozial selektiven Schulen nicht konkurrenzfähig. In bescheidenem Umfang wird ein Aus-

gleich hierfür geschaffen, indem zusätzlich zur Grundversorgung Mittel entsprechend dem sozioökonomischen Kontext der Schulen bereitgestellt werden. Dies ist im Rahmen von EMAG und ‚National Challenge‘ ebenso der Fall wie bei ‚Deprivation Funding‘ und ‚Special Needs Funding‘. Eine standortbedingte Benachteiligung wird somit teilweise durch zusätzliche Ressourcen ausgeglichen. Aus Perspektive des hierarchischen Steuerungsparadigmas handelt es sich dabei um eine bedarfsorientierte Finanzierung, also ein Verfahren jenseits von Marktmechanismen und Wettbewerb. Aus der Perspektive ‚neuer‘ Steuerung kann dieses Vorgehen hingegen als staatlicher Eingriff verstanden werden, mit dem der Bildungswettbewerb nicht ausgehebelt, sondern ermöglicht werden soll. Mit bedarfsorientierter Mittelvergabe nach sozioökonomischen Kriterien kann dabei ein Teil der unterschiedlichen Standortbedingungen ausgeglichen und ein Wettbewerb aller Schulen ermöglicht werden, der weniger vom jeweiligen Klientel abhängt. Die Benachteiligungen auf Grund des jeweiligen Kontextes werden von den Bildungsakteuren jedoch als weit größer eingeschätzt als der Umfang kompensatorischer Mittel.

### **6.3.3 Marktmechanismen**

Schulische Qualität – unabhängig davon, wie sie gemessen wird – kann direkte und indirekte Konsequenzen für die einzelne Schule haben. Im Rahmen der vorigen Abschnitte wurde dargestellt, inwiefern Sanktionen und Anreize einerseits und die jeweilige Ressourcenvergabe andererseits mit Qualitätskriterien verknüpft werden und insofern direkte Konsequenzen von Schulqualität darstellen. Die im Rahmen ‚neuer‘ Steuerung wirkenden Marktmechanismen stellen darüber hinaus eine bedeutende Form indirekter Konsequenzen schulischer Qualität dar. In diesem Abschnitt soll geklärt werden, welche Datentypen in welcher Weise für die Wettbewerbsposition einer Schule relevant sind. Dies ist aus folgendem Grund für die Schulen von zentraler Bedeutung. Qualitätsurteile schlagen sich insbesondere im Rahmen von Inspektionen und öffentlichen Schulrankings nieder. Letztere werden von den Printmedien auf der Grundlage von Daten erstellt und veröffentlicht, die von Ofsted und DCSF erhoben werden. Je nach Rangplatz oder Qualitätsurteil Ofsteds ist die Reputation einer Schule besser oder schlechter. Ein schlechter Ruf führt zu einem geringeren Interesse der Eltern an der betreffenden Schule und auf Grund der Schulwahlfreiheit dementsprechend zu einer geringeren Anzahl von Anmeldungen. Dieser Trend wird bei Schulen mit hohem Anteil an sozial benachteiligtem Klientel dadurch verstärkt, dass privilegierte Bevölkerungsschichten solche Schulen meiden (vgl. Driscoll 1993).

This is all published in a league table with the rest of us. And Magdalene College at the top, with no explanation to that, no ‚private‘ written by, or: ‚These children pay 16.000 pounds a year for this‘. And then, of course, down, down, down, then there we are at the bottom. So of course parents looking at that think: ‚Oh, actually we don’t want to send our children to a school that’s down there.‘ So then you get into the less popular school thing. And then you are undersubscribed. And then you have all the newcomers. (S.N., Primary School, Oxford)

Der schlechte Rangplatz wirkt sich für die Schule in doppelter Weise negativ aus. Einerseits reduziert sich das Budget der Schule entsprechend der Anzahl von SchülerInnen und andererseits bieten die freien Kapazitäten für die jeweilige LA die Möglichkeit, die im laufenden Schuljahr zugezogenen SchülerInnen unterzubringen. Dabei handelt es sich häufig um sozial benachteiligte SchülerInnen wie Flüchtlinge, für die besondere Bildungsangebote (z.B. Sprachförderung) erforderlich sind, die für die Schule überdurchschnittlich hohe Kosten erzeugen. Hohe Leistungswerte werden von diesem Klientel nur selten erreicht. So entsteht ein Teufelskreis für Schulen in Brennpunktgebieten, der zu einer kontinuierlichen Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen führen kann. Der finanzielle Spielraum wird in einem solchen Fall enger (sofern keine Vollaustattung erreicht wird), der Anteil an SchülerInnen mit besonderem Bildungsbedarf nimmt zu (sofern es nicht gelingt, bildungsnahes Klientel anzuziehen) und die durchschnittlichen Leistungswerte sinken. Es ist deshalb für die Schulen von großer Bedeutung, welche Kriterien bei Leistungsvergleichen berücksichtigt werden. Die medienwirksamen Schulrankings beschränken sich bisher meistens auf einen Vergleich von Rohdaten der Schülerleistung – wofür nicht nur das Ministerium, sondern auch die Printmedien verantwortlich gemacht werden. Sie scheinen mehr an Verständlichkeit und Übersichtlichkeit als an einem fairen Vergleich interessiert zu sein.

They [DCSF] do publish sort of contextual value added data as well. But the trouble is, I guess, that we have the media, who are very focused on some particular targets and it is quite hard to get the other targets that are more equity oriented. (E.G., GTC)

Zahlreiche Akteure sind darüber hinaus der Ansicht, dass auch in Ofsted-Inspektionen ein Fokus auf Querschnittsdaten gelegt wird, was die genannten Wettbewerbsnachteile für Brennpunktschulen auch hier verstärkt.

Schools that are most likely to fail their Ofsted inspections are the schools from the most disadvantaged backgrounds. And so social class has a huge impact on pupils’ attainment. And I think it has more impact than anything else. [...] I have done inspections in the past time, I have trained inspectors. And the

emphasis on anything other than school attainment is quite small. (J.K., DCS Oxford)

Längsschnitt- und Kontextdaten werden mit ‚Raise Online‘ zwar erhoben, bleiben bei den öffentlichkeitswirksamen Schulrankings oder bei Schulinspektionen jedoch unberücksichtigt. Aus Sicht von J.K. (LA Oxford) lässt dies darauf schließen, dass das Thema soziale Benachteiligung im Ministerium keine so hohe Priorität hat, wie dort vorgegeben wird.

I don't think the DCSFs main thrust is actually equity in education. [...] If that's what they really cared about, then the targets that are published in the newspapers every year ought to be about vulnerable groups, and they are not. They are about universalities. So it is just about the percentage of children you get five GCSEs A\*-C including English. That's what is published. [...] So although you do have targets for ethnic groups and so on, they are kind of way down on the list of priorities in terms of the department and they are not the ones that are published. So I don't think that their targets are driving equity. (J.K., DCS Oxford)

Von der Möglichkeit kontextbasierter Vergleiche scheint bisher nur wenig Gebrauch gemacht worden zu sein. Zumindest im Rahmen öffentlichkeitswirksamer Schulrankings konnten sich Kontextdaten bisher nicht etablieren.

On Raise Online you get grouped in terms of similarities and characteristics, in terms of progress of similar schools. And that is quite good to see because you are not being judged against schools that have nothing like your catchment area. So if the league tables were like that, all the private schools would be really worried because somebody has to be at the bottom. (S.N., Primary School, Oxford)

Zusätzlich zu dem Einfluss von Ranking und Inspektionen haben auch Maßnahmen wie die ‚National Challenge‘ entscheidenden Einfluss auf die Reputation einer Schule. Neben den direkten Sanktionen, die dieses Instrument mit sich bringt, werden die Schulen als ‚National Challenge School‘ etikettiert, was sich wiederum nachteilig auf die Reputation der Schule auswirkt.

The schools were named and shamed, they were published in the national newspapers. So they are hardly going to increase their intake and parents are hardly going to queue up once the school has been named. (J.K., DCS Oxford)

Als ungerecht wird deshalb wahrgenommen, dass Schulen, die auf Grund der sozioökonomischen Zusammensetzung der Schülerschaft unter erschwerten Bedingungen arbeiten, zusätzlich öffentlich beschämt werden und mit entsprechenden Konsequenzen für ihre Wettbewerbssituation auf dem Bildungsmarkt umzugehen haben.

The National Challenge Schools are the ones who have not achieved 30% A–C at GCSE. [...] That has been, in my view, a catastrophe. Because not only has it named and shamed schools, it has not taken account of their context. (S.N., Primary School, Oxford)

Querschnittsdaten, die das geringste Potential zu einer umfassenden Erhebung schulischer Qualität haben, schlagen somit am direktesten auf die Wettbewerbssituation der Schulen durch. Dies führt zu einer Reihe von Nebenwirkungen. So wenden viele Schulen eine Reihe von Maßnahmen an, die ausschließlich auf eine Verbesserung der Qualitätsbeurteilung bzw. des Rangplatzes der Schule ausgelegt sind. Kommt es zu einem Spannungsverhältnis zwischen pädagogischer und marktstrategischer Rationalität, so führt der große Erfolgsdruck schnell dazu, dass sich eine Schule zugunsten der Wettbewerbsorientierung entscheidet. So ist z.B. das Schulmanagement einer Sekundarschule in Oxfordshire intensiv damit beschäftigt, rechtzeitig abzuschätzen, welche Benchmarks bei der Beurteilung von Schulqualität in Zukunft von Bedeutung sein werden. Dadurch wird für die Schule wertvolle Zeit gewonnen, in der die Arbeit auf eine Optimierung des jeweiligen Indikators ausgerichtet wird. Dies findet unabhängig davon statt, ob der jeweilige Indikator als pädagogisch sinnvoll erachtet wird. Die Schulleiterin F.P. ist prinzipiell dazu bereit, auch pädagogisch sinnlose Maßnahmen zu ergreifen, sofern ein entsprechender Indikator dies verlange. Die Wettbewerbssituation einer Schule scheint es zu erzwingen, pädagogische Erwägungen der Optimierung der Wettbewerbsposition nachzuordnen.

Inspections and output measures are the two key levers to make changes in schools. [...] As a service we are getting better and better pre-judging what those changes will be and already working in school to meet the performance outputs. I just wonder whether they are the right levers [...] Because I know that once they tell me what's on the school report card, we will damn more focus on making sure that. If it is the percentage of school meals uptakes, we will have the kids through those kitchen having school meals. And it will go from 28% which it is at the moment to 59%. And, you know, the rest of it can just wait for a bit. If it is five A\*–C including English and maths, which it currently is at the moment, we will do our damn best to get the kids in English and maths up to the level that matches the rest of the school. Whatever it is, we will focus on that. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Im Fall der ‚National Challenge‘ ist es dieser Schule nicht gelungen, den neuen Benchmark (‚five A–C including English and mathematics‘) rechtzeitig vorherzusehen. Zuvor war Schulqualität zwar bereits daran gemessen worden, wie viele SchülerInnen fünf befriedigenden Noten (A\*–C) erreichen. Dies war jedoch erst mit der ‚National Challenge‘ um den Zusatz ‚including English

and mathematics‘ erweitert worden. Fünf gute Noten mussten also in diesen beiden und drei weiteren Fächern vorliegen. Es war für die Schule deshalb taktisch sinnvoll, einen besonderen Schwerpunkt auf die Fächer Englisch und Mathematik zu legen. Eine Schulleitung, die diesen neuen Indikator rechtzeitig vorhergesehen hatte, konnte dafür sorgen, dass sofort ein Schwerpunkt auf diese beiden Fächer gelegt wurde. Mit der schwerpunktmäßigen Förderung von Englisch und Mathematik war an der Schule von F.P. jedoch zu spät begonnen worden. Die Folge war eine Kategorisierung der Schule als National Challenge School, was für den Ruf der Schule schwerwiegende Folgen hatte.

Overnight I became a failing head teacher of a failing school. I got the timing wrong, obviously, and I could kick myself for that. [...] Because what we did was we had worked on this before, that indicator, then this one, then five A\*-C, and we only had nine months really working on ‚including English and maths‘. Now we are working on English and maths, and you should see our massive improvement this year. (F.P., Secondary School, Oxfordshire)

Dass Englisch und Mathematik zur zentralen Herausforderung für die Schule erklärt wird, ist also keinesfalls das Ergebnis pädagogischer Erwägungen. Auch die Art und Weise, in der dies geschieht, ist von dem Ziel der Optimierung des verwendeten Indikators geprägt. Die Einzelschule bewirkt nur dann eine Verbesserung des Indikators, wenn es ihr gelingt, mehr SchülerInnen zu fünf Noten zwischen A und C zu verhelfen. Die Verbesserung einer Mathematiknote von C zu B oder F zu D schlägt sich deshalb nicht positiv nieder. Entsprechend kann es dazu kommen, dass eine Schule bestimmte Schüler in bestimmten Fächern besonders intensiv unterstützt – in Hinblick auf den zu erreichenden Benchmark und nicht auf Grund von pädagogischen Erwägungen (vgl. auch Gillborn & Youdell 2000).

A school might concentrate on certain pupils at the expense of others, so for example, the results are like percentage of five A-C grades at GCSC, then a lot of schools might put energy on ‚Can we get the pupils who are going to get a D into getting a C?‘ and not worry about the pupils who are going to get an F getting an E or whatever. (E.G., GTC)

Solche sog. Data-Driving-Strategien lassen sich vielfach feststellen. Die zunehmende Berücksichtigung von Value Added-Daten bei der Beurteilung von Schulqualität hat in Oxford beispielsweise dazu geführt, dass Sekundarschulen versuchen, bei den Grundschulen auf eine schlechtere Beurteilung von deren AbgängerInnen zu dringen, umso den Anschein eines höheren Lernzuwachses auf der Sekundarschule zu erwecken.

Quite a lot of heads now realise that you do not want your data, when the child comes into the school, to look too good. Otherwise when the child leaves, your

value added will be poor. And so, you do get examples now where the heads are actually saying to the foundation stage teachers: ‚You know, look, we don’t want As and so on, if in doubt, mark it down.‘ (J.K., DCS Oxford)

Zahlreiche Akteure gehen außerdem davon aus, dass eine besondere Betonung einzelner Qualitätsindikatoren – wie bei der ‚National Challenge‘ – zwangsläufig zu einer Vernachlässigung anderer relevanter Bildungsbereiche führt. Das Curriculum der Schule wird somit zunehmend auf die gemessenen Indikatoren verengt.

The achievement agenda is focused around English and maths and science. And you have got to really push on that. [...] It probably narrows the education of learning of some pupils. Because you have got to get English and maths. And then you have got to be sure that these are five A–C. We are probably so focused on getting the core right, probably some other aspects are not given enough time. (L.M., Secondary School, Birmingham)

### **6.3.4 Die Hierarchie verschiedener Datentypen**

Insgesamt machen Äußerungen von Akteuren aller Ebenen des Bildungssystems deutlich, welch großer Einfluss mittels datenbasierter Steuerung auf die Schulen genommen werden kann. Dies gilt für nationale Benchmarks ebenso wie für die Inspektionen Ofsteds. Im Gegensatz zu Handlungsvorgaben werden Inspektionen und Benchmarks als mächtige Instrumente zur Beeinflussung schulischer Aktivitäten beschrieben. Dies steht in Zusammenhang mit den vergleichsweise weitreichenden Handlungsspielräumen der Schulen. Seit die lokalen Schulbehörden in den 1990er Jahren in ihrem Einfluss gegenüber den Schulen geschwächt wurden, scheinen Inspektionen und Benchmarks an Bedeutung gewonnen zu haben. Diese müssen mit Sanktionen und Anreizen verbunden werden, um eine Wirkung auf die Schulen zu entfalten. Im Fall von Inspektionen kann das Ministerium lediglich Ofsted dazu drängen, Chancengleichheits-Aspekte zu berücksichtigen. Auf Grund der Komplexität dieser Aufgabe scheint Ofsted jedoch über weitreichende Entscheidungsfreiräume zu verfügen, eine direkte Beeinflussung durch das Ministerium scheint daher nicht ohne Weiteres möglich. Mit der ‚National Challenge‘ wurde hingegen ein Verfahren gewählt, mit dem das Ministerium unabhängig von der Inspektionsbehörde direkt auf die Schulen einwirken kann. Dabei handelt es sich um ein stark reduktionistisches Verfahren zur Ermittlung schulischer Leistung, das als einziges mit direkten und drastischen Sanktionen verknüpft wird. Dies führt einerseits zu einer deutlichen Benachteiligung von Schulen mit sozioökonomisch benachteiligter Schülerschaft. Der resultierende Leistungsdruck auf die Einzelschule führt andererseits zu ‚Data Driving Strategies‘, die mit einem

erhöhten Arbeitsaufwand und daraus resultierenden Transaktionskosten verbunden sind. Dies ist z.B. der Fall, wenn Handlungsschwerpunkte nicht auf der Grundlage pädagogischer Rationalität, sondern aus marktstrategischen Gründen gewählt werden. Das Beispiel macht auch deutlich, wie De- und Rezentralisierung im Rahmen ‚neuer‘ Steuerung einhergehen. Die Handlungsspielräume der Schulen werden zwar erweitert, die Schulen werden aber gleichzeitig umso enger an die Erfüllung vorgegebener Leistungsziele gebunden. Somit gewinnen nicht die Schulen an Freiraum, sondern das Ministerium an Einfluss auf die Schulen. Die so gewonnene Steuerungsmacht erkaufte sich das Ministerium jedoch mit einem reduktionistischen Qualitätsbegriff, der die genannten Nebenwirkungen zur Folge hat. Weder Kontext- und Längsschnittdaten noch Prozessdaten werden in ähnlicher Weise mit direkten Sanktionen verknüpft. Das hängt damit zusammen, dass eine Vergleichbarkeit schulischer Leistung umso schwieriger wird, je komplexer die verwendeten Daten sind.

Die Ressourcenvergabe wird mit keiner der genannten Datentypen in umfassender Weise verknüpft. Sie richtet sich stattdessen im Wesentlichen an bedarfsorientierten Kriterien, wozu auch Aspekte wie die sozioökonomische Zusammensetzung der Schülerschaft einer Schule zählen. Die Mittelvergabe findet unabhängig von der erfolgreichen Erfüllung von Zielvorgaben statt, eine Outputorientierung bei der Ressourcenvergabe wurde somit nicht eingeführt.

Marktmechanismen stellen sich als bedeutsamer Kontext für die Entfaltung indirekter Konsequenzen schulischer Leistung heraus. Je öffentlichkeitswirksamer ein Qualitätsurteil ist, desto stärker schlägt es sich auf den Ruf einer Schule und somit dessen ökonomische Situation sowie die Zusammensetzung des Klientels nieder. In diesem Zusammenhang wird verständlich, dass M.A. (DCSF) im eingangs zitierten Interview (S. 198) auch Inspektionen und Leistungsmessungen als Möglichkeiten nennt, um Schulen zum Handeln zu zwingen. Streng genommen handelt es sich dabei um Erhebungsinstrumente, die lediglich die Grundlage für Sanktionen und Anreize darstellen können. Deren Ergebnisse spielen für die Schulen aber auch unabhängig von direkten Konsequenzen eine große Rolle und entfalten allein durch ihre Veröffentlichung im Kontext des Wettbewerbssituation eine starke Wirkung. Für die Schulen ist es deshalb von großer Bedeutung, welche Indikatoren und Benchmarks verwendet werden und auf welchen Aspekten die Schwerpunkte der Inspektionen liegen. Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, dass im Rahmen öffentlichkeitswirksamer Schulrankings in der Regel nur Querschnittdaten einfließen. Ofsted berücksichtigt hingegen auch Längsschnitt-, Kontext- und

Prozessdaten, während Prozessdaten außerhalb von Selbstevaluationen nur von eingeschränkter Bedeutung zu sein scheinen.

Neben den bereits dargestellten Unterschieden der Datentypen in Hinblick auf ihre Qualität (vgl. Kap. 6.2.4) liegt mit ihrer unterschiedlichen Verknüpfung mit (direkten und indirekten) Konsequenzen eine weitere bedeutsame Unterscheidung vor. Nur Querschnittsdaten sind mit unmittelbaren Konsequenzen verbunden. Sie nehmen im Rahmen des Steuerungsgeschehens deshalb eine besonders bedeutsame Position ein. Längsschnitt- und Kontextdaten sind als Output-Daten im Rahmen der Schulinspektionen ebenfalls von großer Bedeutung. Sie wirken sich aber nur indirekt über ihren Beitrag zum Qualitätsurteil Ofsteds auf die Reputation der Schule und somit das Klientel und die materiellen Bedingungen aus. Prozessdaten scheinen einen geringeren Anteil am Qualitätsurteil Ofsteds zu haben. Auf der Grundlage des vorliegenden Materials wurde an keiner Stelle eine Verknüpfung zu direkten oder indirekten Konsequenzen für eine Schule deutlich. Die Qualität der Daten, verstanden als ihr Potential, die zu messende Schulqualität in komplexer Weise abzubilden, verhält sich somit umgekehrt proportional zum Ausmaß der Verknüpfung der Daten mit entsprechenden Konsequenzen für die Schulen. Dies liegt vermutlich einerseits daran, dass als Grundlage von Sanktionen nur vergleichbare Daten als angemessen betrachtet werden. Die Vergleichbarkeit ist aber umso geringer, je geeigneter die Daten sind, schulische Qualität umfassend abzubilden. Andererseits widerspricht eine umfassende Berücksichtigung von Prozessdaten dem ‚neuen‘ Steuerungsparadigma, das schließlich auf dem Prinzip der Outputsteuerung beruht.

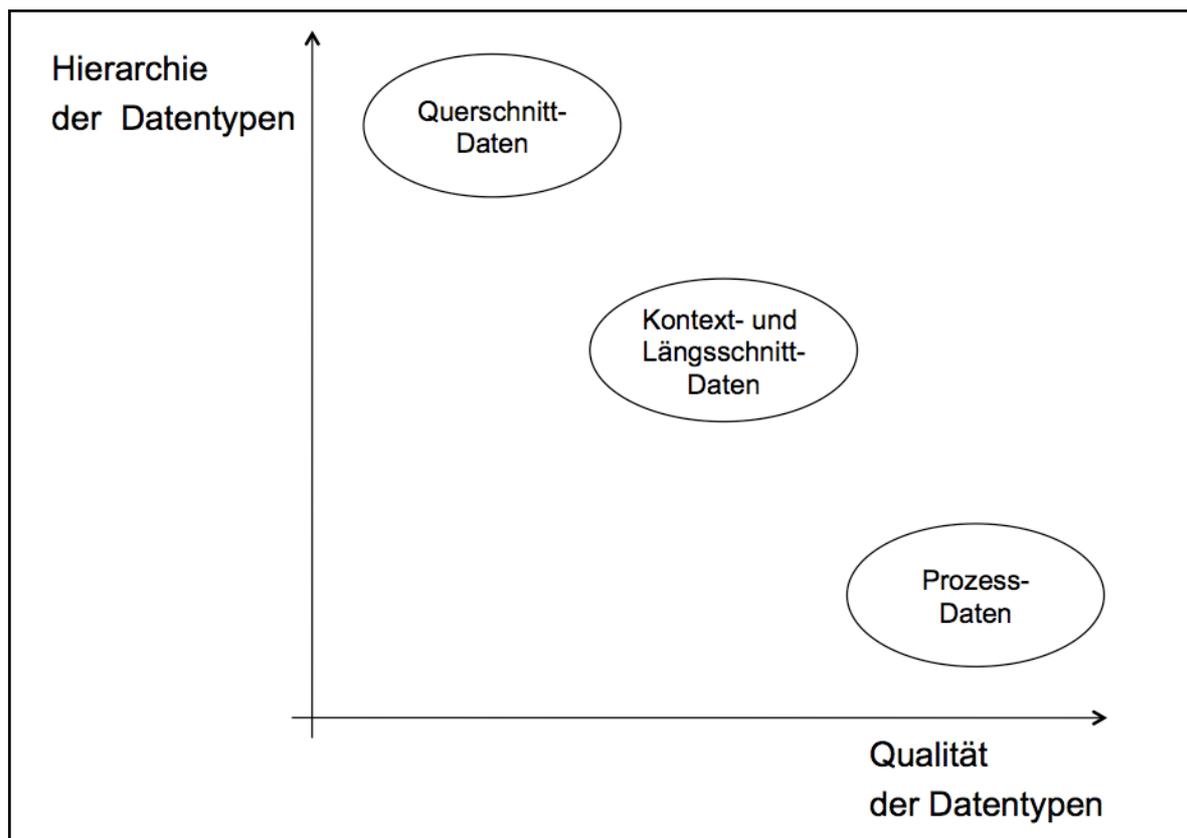


Abbildung 11: Qualität und Hierarchie der Datentypen

## 6.4 Zwischenfazit: Chancen und Grenzen der Interventionsformen

Während im fünften Kapitel untersucht wurde, welcher Steuerungslogik die untersuchten Reformen folgen, galt dieses Kapitel den Wirkungsmechanismen, die sich infolge der Implementierung entfalten. Dabei wurden drei Interventionsformen unterschieden, die das Ministerium für eine Förderung von Chancengleichheit nutzt: Strukturreformen, Handlungsvorgaben und mehrere Formen datenbasierter Steuerung. Es konnte gezeigt werden, dass sich die verschiedenen Interventionsformen in unterschiedlicher Weise und unterschiedlich stark auf der Schulebene niederschlagen.

*Strukturreformen* fanden in umfassender Weise im Rahmen der ‚Every Child Matters‘-Agenda statt. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um eine Zusammenführung der Bereiche Bildung und Soziales auf Ebene der Schulen, der Schulbehörden und des Ministeriums. Dieser strukturelle Wandel wird von allen befragten Akteuren positiv bewertet. Er ermögliche eine vertiefte Kooperation verschiedener Organisationen und führe zu einem integrierten Ansatz zur Unterstützung benachteiligter Kinder und Jugendlicher, der unterschiedli-

che Aspekte sozialer Benachteiligung berücksichtige. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Bildungsbenachteiligung in der Regel in engem Zusammenhang mit anderen Formen sozialer Benachteiligung steht, was eine Intervention allein im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten von Bildungseinrichtungen als wenig Erfolg versprechend erscheinen lässt. Ob es jedoch gelingt, die Schulen zu zentralen Anlaufstellen für Bildungs- und Sozialleistungen zu machen, bleibt abzuwarten. Eine umfassende Ausweitung der Zuständigkeit der Schulen scheint bei unveränderter personeller und finanzieller Ausstattung kaum möglich zu sein. Das Beispiel der ECM-Reform macht außerdem deutlich, dass das Ministerium mit Hilfe von Strukturreformen auch jenseits der verschiedenen Steuerungsparadigmen über umfassende und direkte Einflussmöglichkeiten auf die Struktur des Systems verfügt.

It [ECM] specified structural change that had to then happen. And because you were creating structural change rather than just having to write a policy, it has meant real change. I think that is the difference. [...] If they had just required people to write an Every Child Matters policy, nothing would have changed. (J.K., DCS Oxford)

Mit der Umwandlung von Community Schools in Academy und Trust Schools findet eine vollkommen andere Form struktureller Intervention statt. Dabei handelt es sich um eine Teilprivatisierung der Schulen im Sinne des ‚neuen‘ Steuerungsparadigmas. Das Ministerium beabsichtigt eine Förderung von Chancengleichheit, indem es staatliche Schulen, deren Schüler besonders geringe Leistungen erbringen, schließt und unter Beteiligung privater Akteure, mit zusätzlichen finanziellen Mitteln und erweiterten Handlungsspielräumen, wiedereröffnet. Auf diese Weise soll der Teufelskreis aus sozial benachteiligtem Klientel und geringen Schulleistungen durchbrochen werden. Der jeweiligen Schule wird auf diese Weise zu einem Wettbewerbsvorteil verholfen, der zu einer verbesserten Position auf dem Bildungsmarkt und somit einem Ausweg aus dem Teufelskreis der Benachteiligung führen soll. Dadurch sollen sich die Lehr- und Lernbedingungen an der Schule verbessern, was letztlich dem (überwiegend benachteiligten) Klientel der betroffenen Schulen zugute kommen soll. Dieser Ansatz birgt jedoch zwei Risiken. Einerseits kann die Bevorzugung der Schule im Rahmen des Wettbewerbs zu Lasten der Nachbarschulen gehen, die u.U. ähnlich benachteiligtes Klientel beschulen. Andererseits ist nicht auszuschließen, dass die gewonnenen Privilegien von der Schule dazu genutzt werden, gezielt bildungsnahes Klientel zu akquirieren, sodass die eigentliche Zielgruppe dieser Maßnahme nicht von den zusätzlichen Investitionen profitiert. Die Teilprivatisierung sog. ‚Failing Schools‘ scheint deshalb

eine wenig Erfolg versprechende Maßnahme zu sein, um Nebenwirkungen des Quasi-Marktes im Bildungswesen auszugleichen.

Im Unterschied zu den genannten Formen struktureller Interventionen handelt es sich bei der ‚Race Relations‘-Gesetzgebung um rechtlich verbindliche *Handlungsvorgaben*, also ein hierarchisches Steuerungsinstrument. Den Schulen wird dabei vorgeschrieben, Maßnahmen zur Förderung ethnischer Chancengleichheit einzuleiten und deren Wirkung zu überprüfen. Welche Maßnahmen sie ergreifen, bleibt ihnen jedoch selbst überlassen. Die Gesetzgebung ermöglicht somit gleichzeitig ein gewisses Maß an Handlungsfreiraum für die Schulen. Eine systematische Überprüfung ist zwar im Rahmen von Schulinspektionen vorgesehen, wird aber nicht konsequent durchgeführt. Auch entsprechende Sanktionsmöglichkeiten liegen zwar rechtlich vor, werden aber nicht genutzt. Vor diesem Hintergrund ist es besonders interessant, dass die befragten Akteure dem ‚Race Relations Act‘ als Instrument zur Förderung von Chancengleichheit nur eine sehr geringe oder keine Bedeutung beimessen. Zu leicht ist es offensichtlich möglich, den rechtlichen Anforderungen entsprechend einen Handlungsplan zu erstellen, ohne tatsächlich die Praktiken der Organisation zu verändern. Die Reform scheint deshalb häufig zu hierarchischem Mehraufwand, nicht jedoch zu einer aktiven Förderung von Chancengleichheit durch Schulen zu führen.

The law may be in place, but whether or not all schools actually abide by it is highly debatable. And you can have a policy in place but what does that mean? It's a piece of paper. (L.H., NCB)

Eine positiver Einfluss wird zwar in der diskursiven Wirkung der Reform gesehen. Eine umfassende Förderung von Chancengleichheit im Sinne der Gesetzgebung scheint jedoch an dem erheblichen Leistungsdruck zu scheitern, dem die Schulen im Rahmen des Wettbewerbssystems ausgesetzt sind. Solange die Qualität der Schulen mit Inspektionen und Leistungsmessungen erhoben und mit drastischen Konsequenzen verknüpft wird, scheinen es für parallel vorliegende Handlungsvorgaben, die keinerlei Konsequenzen zur Folge haben, nur geringe Chancen auf Umsetzung zu bestehen. Eine umfassende performative Wirkung von Handlungsvorgaben zur Förderung von Chancengleichheit – darin sind sich alle befragten Akteure einig – setze deshalb Kontrollen, Leistungsmessungen und entsprechende Konsequenzen voraus.

They don't need to do it via legislation. What they need to do is check, what they need to do is think very, very carefully about how we are publicly measu-

red. That would give you your equity. (F.P., Secondary School, Oxfordshire; vgl. S. 178)

*Datenbasierte Steuerung* ist somit eine Interventionsform von zentraler Bedeutung. Dabei ist einerseits die Art verwendeter Daten von Bedeutung und andererseits das Ausmaß, in dem diese mit entsprechenden Konsequenzen verknüpft werden. *Querschnittsdaten* werden insbesondere bei Schulrankings und im Rahmen der ‚National Challenge‘ verwendet, stellen aber auch eine wesentliche Grundlage der Qualitätsbeurteilung durch Ofsted dar. Die Qualität von Querschnittsdaten, also ihr Potential, Schulqualität umfassend abzubilden, ist von allen Datentypen am geringsten. Üblicherweise wird lediglich der Prozentsatz von SchülerInnen mit ausreichenden Abschlussnoten (‚five A–C GCSE‘) als Indikator für die Qualität einer Sekundarschule verwendet. Ein Spielraum für die Berücksichtigung von Aspekten der Chancengleichheit besteht dabei nicht. Dieser Indikator ist es aber, der mit den schärfsten Konsequenzen für die einzelne Schule verknüpft ist. Als Folge drohen ‚Data Driving Strategies‘ der Schule, eine Verengung der pädagogischen Bemühungen auf hohe Schulleistungen in den Kernfächern und eine Vernachlässigung von Aufgabenfeldern, die nicht mit entsprechenden Konsequenzen verbunden sind – wie beispielsweise die Förderung gleicher Bildungschancen. Andererseits handelt es sich bei der ‚National Challenge‘ um eine medienwirksame Initiative, die gerade diese Medienwirksamkeit der Tatsache zu verdanken scheint, dass sie ein vielschichtiges Problem – in diesem Fall mangelnde Effizienz und ungleiche Chancen – auf nur einen einzigen Benchmark reduziert. Mit Hilfe von *Kontext- und Längsschnittsdaten* ist es möglich, die Qualität einer Schule deutlich umfassender zu erheben. Dies geschieht im Rahmen von Schulinspektionen mit Hilfe der Datenbank Raise Online. Dabei wird der Leistungszuwachs der SchülerInnen ebenso berücksichtigt wie der Anteil an ethnischen Minderheiten oder ökonomisch benachteiligtem Klientel. Insbesondere Brennpunktschulen befürworten derartige Leistungsvergleiche, denn ihre standortbedingten Nachteile werden dabei abgeschwächt. Ein ‚fairer‘ Leistungsvergleich, bei dem Schulen mit bildungsfernem Klientel vergleichbare Chancen auf gute Qualitätsbeurteilungen haben wie elitäre Bildungsinstitutionen, ist auf dieser Grundlage jedoch nicht möglich. Denn die Anzahl von Faktoren, die Einfluss auf die Schülerleistungen an einer Schule haben, ist praktisch unbegrenzt. Der soziale Kontext einer Schule lässt sich offensichtlich nicht umfassend anhand von quantitativen Indikatoren erfassen, ein fairer Leistungsvergleich scheint somit ein unlösbares Operationalisierungsproblem darzustellen. Auch wurden Kontext- und Längsschnittsdaten bisher nicht mit direkten Sanktionen oder Anrei-

zen verknüpft und spielen eine vergleichsweise geringe Rolle für die Wettbewerbsposition einer Schule. Für das Qualitätsurteil Ofsteds sind sie hingegen von wachsender Bedeutung und auf Schulebene ergeben sich daraus neue Möglichkeiten individuellen Leistungsmonitorings. *Prozessdaten* scheinen das größte Potential zur umfassenden Beurteilung schulischer Qualität zu haben. Der Kontext einer Schule kann dabei über quantitativ messbare Variablen hinaus berücksichtigt werden und auch die Perspektive der jeweiligen Schule kann in das Qualitätsurteil einfließen. Prozessdaten können somit am ehesten einem Verständnis der komplexen Zusammenhänge an einer Schule dienen. Sie können aber auch – ähnlich wie Querschnittsdaten – auf reduktionistische Weise verwendet werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Förderung von ‚Community Cohesion‘ daran gemessen wird, ob ein entsprechender Handlungsplan vorliegt, die eigentlichen Handlungen und deren Wirkungen aber außer Acht bleiben. Prozessdaten bieten im Unterschied zu Querschnittsdaten jedoch Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Chancengleichheitsaspekten – beispielsweise durch eine Inspektion der Förderung von Englisch als Zweitsprache oder dem Umgang der Schule mit Fällen direkter Diskriminierung. Eine Vergleichbarkeit der Daten ist aber nur sehr begrenzt möglich. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass Prozessdaten nicht mit Sanktionen oder Anreizen in Verbindung stehen und in keinem der geführten Interviews eine umfassende Wirkung dieses Datentyps auf die Wettbewerbsposition einer Schule deutlich wird. Insgesamt stellt sich heraus, dass für Steuerungsmechanismen im Bildungssystem eine Vielfalt von Daten zur Verfügung stehen, die jeweils unterschiedliche Aspekte schulischer Qualität beleuchten und gemeinsam ein umfassendes Bild von Kontext, Prozessen und Output einer Schule ermöglichen. Dieses Potential scheint jedoch bisher durch die Dominanz von Querschnittsdaten verspielt zu werden, die am engsten mit Konsequenzen für die Schule verknüpft sind.

We call it the standards agenda. It is this obsession about educational parades. I think that distorts a lot what schools could be doing to improve inequality.  
(L.H., NCB)

Je höher die Qualität der Daten, umso größer ist das Potential zur Berücksichtigung von Aspekten, die mit Chancengleichheit in Zusammenhang stehen – umso geringer ist jedoch auch ihre Bedeutung für die Wettbewerbssituation einer Schule. Das Ergebnis ist eine Fokussierung auf reduktionistische Formen der Leistungsmessung, die weit hinter den Möglichkeiten zurück bleibt, die auf der Grundlage bestehender Daten bestünden. Während die Erfüllung quantitativer Leistungsziele (‚five A–C GCSE‘) für jede Schule zur unumgänglichen

Pflichtaufgabe gehört, scheint es sich bei der Förderung von Chancengleichheit lediglich um eine erwünschte, für das erfolgreiche Fortbestehen einer Schule jedoch nicht notwendige Zusatzaufgabe zu handeln.

Even though the department has specific guidance to tackle this [equity] and said ,You must do this', nine out of ten schools have just ignored that. Completely. Just because no one is calling them to do that. (S.F., NASUWT)

## **7. Schlussbetrachtung: Anforderungen an eine ‚neue‘ Steuerung zur Förderung von Chancengleichheit**

Mit der vorliegenden Untersuchung fand eine Auseinandersetzung mit dem Zusammenhang zwischen effizienzorientierter und chancengleichheitsorientierter Steuerung im Schulsystem statt. Anders als in einem Großteil der Forschungsarbeiten zu diesem Feld wurde dabei nicht ausschließlich nach unerwünschten Nebenwirkungen ‚neuer‘ Steuerung gefragt, sondern es wurden die Möglichkeiten in den Blick genommen, die ‚neue‘ Steuerung für eine Förderung gleicher Bildungschancen bietet. England stellte dabei ein geeignetes Untersuchungsland dar, weil hier in den 1980er Jahren in umfassender Weise effizienzorientierte Steuerungsmechanismen installiert wurden, die seit dem Regierungswechsel 1997 durch New Labour mit der Förderung von Chancengleichheit verknüpft wurden. Dabei handelt es sich um den politischen Versuch eines Brückenschlags zwischen zwei Ansätzen, die theoretisch nur schwer vereinbar sind. Das ‚neue‘ Steuerungsparadigma beruht auf dem Prinzip der Effizienzorientierung und ist nicht ohne weiteres anschlussfähig für gesellschaftspolitische Wertentscheidungen (vgl. Kap. 3.1.7). Es besteht deshalb die Gefahr, dass ‚neue‘ Steuerung dazu dient, Wertentscheidungen auszublenken (vgl. Radtke 2000, 27f) und die soziale Determinierung von Bildungserfolg oder -misserfolg als „Hintergrundrauschen“ (Angus 1993) zu marginalisieren. Dennoch werden in England seit 1997 intensive Bemühungen einer bildungspolitischen Verknüpfung von Chancengleichheit und Effizienz unternommen. Dabei werden jedoch Spannungen und Widersprüche zwischen beiden Konzepten ignoriert und eine Passung beider Ansätze unterstellt: „The most equitable solution is also likely to be the most efficient“ (Brown 2003). Auch empirische Belege zur verstärkenden Wirkung ‚neuer‘ Steuerung auf ungleiche Bildungschancen (vgl. Kap. 4.4) werden weitgehend ausgeblendet. Die Verknüpfung von Chancengleichheit und Effizienz erfolgt nicht im Sinne umfassender Sicherungssysteme, mit denen entsprechende Nebenwirkungen ‚neuer‘ Steuerung vermieden werden sollen, sondern Ungleichheit verstärkende Mechanismen, beispielsweise infolge der sozialen Hierarchie der Schulen, des Selektionssystems und der repressiven Leistungskontrolle, wurden von der Vorgängerregierung übernommen und blieben seitdem unangetastet bestehen (vgl. Gomolla 2005b, 259). Anders als in Deutschland kommt es in England dennoch nicht zu einer „organisierten Unzuständigkeit“ (Gomolla &

Radtke 2002, 279) in Bezug auf die Förderung gleicher Bildungschancen. Diese nimmt vielmehr einen prominenten Platz im Regierungsprogramm ein.

Rhetorisch bezieht sich die Labour-Regierung dabei auf das *meritokratische Gerechtigkeitsideal*, nach dem gesellschaftliche Positionen und Privilegien entsprechend der individuellen Leistung zu vergeben sind (vgl. Kap. 4.1). Die britische Sozialdemokratie wendet sich damit vom Ziel der Ergebnisgleichheit ab und orientiert sich an dem Ungleichheit erzeugenden Ideal gleicher Chancen, das im Unterschied zu Ersterem eng mit dem Wettbewerbsgedanken verbunden ist. Anders als in der politischen Rhetorik wird in der Chancengleichheitspolitik Labours jedoch auch eine Orientierung am *egalitaristischen Ideal der Ergebnisgleichheit* deutlich. So ist z.B. unter dem Begriff des ‚Narrowing the Gap‘ (vgl. z.B. Kendall et al. 2008) eine Angleichung der Schulleistungen von Minderheiten an die der Mehrheitsgesellschaft beabsichtigt. Im meritokratischen Sinne wäre eine durchschnittlich schlechtere Benotung z.B. afro-karibianischer Jungen bei der Notengebung nicht ungerecht, sofern sie mit entsprechenden Leistungen begründet werden kann. In England wird jedoch die durchschnittlich geringere Leistung dieser Gruppe als Problem wahrgenommen, das es mit entsprechenden Interventionsmaßnahmen zu lösen gilt. Offensichtlich wird die individuelle Leistung nicht im Sinne der Meritokratie als quasi-natürliches, individuelles Merkmal betrachtet (vgl. Kap. 2.1.2), sondern es wird im Sinne der Theorie institutioneller Diskriminierung von sozialen Prozessen ausgegangen, die mitverantwortlich für die Leistung des Einzelnen sind und bei systematischer Benachteiligung – wenn bestimmte gesellschaftliche Gruppen statistisch nachweisbar geringere Leistung erbringen – mit Hilfe staatlicher Interventionen ausgeglichen oder behoben werden müssen (vgl. Kap. 2.2). Labour scheint sich dabei für einen Ansatz zwischen Egalitarismus und Meritokratie entschieden zu haben, wie er von John Roemer (1995) vorgeschlagen wurde (vgl. Kap. 2.1.1). Dieser beruft sich auf das Prinzip des Wettbewerbs und betrachtet daraus resultierende Ungleichheiten nicht per se als ungerecht. Soziale und ethnische Herkunft, für die der Einzelne nicht verantwortlich gemacht werden kann, gelte es jedoch als Ursachen sozialer Ungleichheit zu beseitigen. Die rhetorische Beschwörung einer Passung von Effizienz- und Chancengleichheitsorientierung scheint es der Labour-Regierung zu ermöglichen, Ungleichheit erzeugende ‚neue‘ Steuerungsmechanismen fortzuführen, während man mit Hilfe staatlicher Interventionen die resultierende Benachteiligung für ethnische Minderheiten und bildungsferne Sozialschichten abzumildern versucht.

Dies geschieht im Untersuchungszeitraum (1997 bis 2009) im Wesentlichen im Rahmen von vier Reformen, die in dieser Studie zunächst daraufhin unter-

sucht wurden, in welcher Weise sie hierarchische und ‚neue‘ Steuerungselemente zu einem hybriden Steuerungskomplex verbinden. Auf dieser Grundlage konnten die leitenden Forschungsfragen beantwortet werden. Sie waren (erstens) auf die Art der Verknüpfung zwischen unterschiedlichen Steuerungsformen einerseits und der Förderung gleicher Bildungschancen andererseits ausgerichtet. Dabei wurde insbesondere nach Möglichkeiten der Integration einer Chancengleichheitsorientierung in das ‚neue‘ Steuerungsparadigma gefragt. Darüber hinaus wurde (zweitens) untersucht, welche Wirkungsprozesse aus einer solchen Verbindung hervorgehen und zu welchen Spannungen, Widersprüchen, Interferenzen und Gegenläufigkeiten dies führt.

Während zu Beginn des Untersuchungszeitraumes ausschließlich auf hierarchische Instrumente gesetzt wird, kommt es einige Jahre später zu einer Mischung der Steuerungselemente, bis gegen Ende des Untersuchungszeitraumes eine klare Orientierung am Paradigma ‚neuer‘ Steuerung feststellbar ist (vgl. Kap. 5).

1998 wurde mit dem ‚Ethnic Minority Achievement Grant‘ (EMAG) ein Instrument zur *bedarfsorientierten Mittelvergabe* geschaffen, das zusätzliche Ressourcen an Schulen mit ethnisch bzw. sozioökonomisch benachteiligtem Klientel leitet. Dabei handelt es sich um eine Interventionsform im Rahmen hierarchischer Steuerung, die in keiner Weise mit den sonst üblichen wettbewerbsorientierten Steuerungsmechanismen verbunden ist – ‚neue‘ Steuerungsinstrumente kommen dabei also nicht zum Einsatz. Die zusätzlichen Mittel scheinen von den betroffenen Schulen in effektiver Weise zum Nutzen benachteiligter SchülerInnen eingesetzt zu werden. Dies geschieht überwiegend im Rahmen von Maßnahmen zur Förderung von Englisch als Zweitsprache. Zusätzlicher Bildungsbedarf auf Grund des Migrationshintergrundes der SchülerInnen kann dadurch zumindest teilweise abgedeckt werden. Die Mittel sind aber bei weitem nicht ausreichend, um an Brennpunktschulen ähnlich gute Lehr- und Lernbedingungen zu schaffen wie an Schulen mit überwiegend bildungsnahem Klientel ohne Migrationshintergrund. Dies wäre jedoch nötig, um einen fairen Wettbewerb der Schulen zu ermöglichen.

Im Jahr 2000 kam es mit der Race-Relations-Gesetzgebung zu einer staatlichen Intervention durch rechtsverbindliche *Handlungsvorgaben*. Dabei handelt es sich um ein weiteres Instrument im Sinne hierarchischer Steuerung. Theoretisch wurden die Vorgaben zwar mit Prozesskontrollen und entsprechenden Sanktionen verknüpft, in der Praxis fehlte es jedoch an Prozessvorgaben, deren Einhaltung hätte überprüft und sanktioniert werden können. Dass man keine

detaillierten Prozessvorgaben erließ, ist vor dem Hintergrund verständlich, dass dies dem Paradigma der Schulautonomie widersprochen hätte, das seit den späten 1980er Jahren in England von großer Bedeutung ist. Auch von der Möglichkeit der Output-Steuerung mit Hilfe operationalisierbarer Zielvorgaben, wie es das Konzept der ‚neuen‘ Steuerung verlangt, wird bei der Race-Relations-Gesetzgebung kein Gebrauch gemacht. Entsprechend gering ist die Wirkung, die ihr von den befragten Bildungsakteuren zugesprochen wird. Eine antirassistische Gesetzgebung, die ohne Konsequenzen bleibt, steht einem Wettbewerbssystem gegenüber, das für die Einzelschule drastische Konsequenzen hat, Aspekte der Chancengleichheit jedoch nicht berücksichtigt. In der Konsequenz werden die Handlungsvorgaben vom Wettbewerbsdruck überlagert. Vor die Wahl gestellt, Energie und Ressourcen entweder auf wettbewerbsrelevante Indikatoren oder die Förderung von Chancengleichheit zu konzentrieren, neigen die Schulen erwartungsgemäß zu Ersterem. Dies ist zwar zum Nachteil diskriminierter Gruppen an der jeweiligen Schule, paradoxerweise ist aber davon auszugehen, dass eine Vernachlässigung wettbewerbsrelevanter Indikatoren auch zu einer Benachteiligung der von Chancenungleichheit betroffenen Gruppen führen würde. Denn die Wettbewerbssituation einer Schule hat starke Auswirkungen auf die Lehr- und Lernbedingungen, es ist also im Interesse der Schülerschaft notwendig, dass die jeweilige Schule in Schulrankings und bei Inspektionen gute Ergebnisse erzielt. Auch eine Schulleitung, die sich sozialen Zielen verpflichtet fühlt, hat vor diesem Hintergrund nur die Möglichkeit, den Spagat zwischen der Erfüllung wettbewerbsrelevanter Indikatoren einerseits und einer Förderung von Chancengleichheit andererseits zu meistern. Sofern die Förderung von Chancengleichheit in Schulrankings und Inspektionen nicht umfassend mit Kriterien und Indikatoren verankert ist, findet sie deshalb nicht im Rahmen der Wettbewerbsmechanismen, sondern – wenn überhaupt – trotz und entgegen diesen statt. Insofern Wettbewerbsmechanismen im Bildungssystem wirksam sind, ist es vor diesem Hintergrund dringend notwendig, die Förderung von Chancengleichheit als schulisches Qualitätsmerkmal zu operationalisieren, in Produktkataloge aufzunehmen, bei Schulrankings und Inspektionen zu berücksichtigen und mit entsprechenden Konsequenzen zu verknüpfen. Nur so wird es machbar, im Rahmen des Wettbewerbs die Förderung von Chancengleichheit mit den Eigeninteressen der Schulen zu verknüpfen.

Inwiefern dies möglich ist, konnte an der ‚Every Child Matters‘-Agenda (2004) und dem ‚Children’s Plan‘ (2007) untersucht werden. Beide Reformen beruhen auf datenbasierter Steuerung, machen Schulqualität mit zahlreichen

Kriterien und Indikatoren messbar und verbinden dies mit dem Anspruch, einen Beitrag zur Förderung von Chancengleichheit zu leisten. Dabei sind verschiedene Datentypen zu unterscheiden, die in unterschiedlichem Ausmaß dazu geeignet sind, schulische Qualität in komplexer und umfassender Weise abzubilden.

*Querschnittsdaten* zur Schülerleistung haben den Vorteil, dass sie einfach zu erheben und universell vergleichbar sind. Ihre Aussagekraft über die Qualität einer Schule ist jedoch nur gering. Im Rahmen zahlreicher Schulrankings oder der ‚National Challenge‘ werden Querschnittsdaten zur Schülerleistung als Grundlage für einen Qualitätsvergleich der Schulen verwendet. Dabei wird jedoch ausgeblendet, dass die Leistung der SchülerInnen nicht nur von der Qualität des Bildungsangebotes, sondern auch von zahlreichen weiteren Faktoren abhängig ist. Hierbei handelt es sich auch um Faktoren wie die Herkunft der SchülerInnen, die sich bei den Schulen systematisch unterscheiden. Diese Tatsache wird jedoch systematisch ausgeblendet und die Rohdaten werden für scheinbar vergleichbare Qualitätsaussagen missbraucht. Eine Berücksichtigung von Chancengleichheit ist auf Grundlage dieser Daten nicht möglich. In der Folge droht Schulen mit sozial benachteiligtem Klientel die Abwärtsspirale aus schlechter Reputation, zunehmend bildungsfernem Milieu, sinkenden Schülerleistungen und wiederum schlechterer Reputation. Die Bemühungen der Schulen beschränken sich zunehmend auf die jeweils gemessenen Indikatoren, was zu einer Reduzierung von Schulbildung auf den Kompetenzerwerb in den Kernfächern führt. Steiner-Khamsi (2000, 125) spricht in diesem Zusammenhang von einem „Minimalbildungskonzept“. Andererseits gelingt auf der Grundlage reiner Querschnittsdaten jedoch eine zuverlässige Identifikation von Schulen, an denen für die SchülerInnen besonders schlechte Chancen auf einen befriedigenden Schulabschluss bestehen. Handlungsbedarf lässt sich somit auf der Grundlage dieses Datentyps durchaus feststellen. Entsprechende Interventionen müssten jedoch auf der Grundlage einer umfassenden Problemanalyse stattfinden, im Rahmen derer die institutionellen Barrieren für die Bildungskarrieren identifiziert werden. Dies ist auf der Grundlage von Querschnittsdaten zur Schülerleistung jedoch nicht möglich. Ein pauschales Interventionsinstrumentarium wie bei der ‚National Challenge‘ ist vor diesem Hintergrund nicht viel versprechend und erste empirische Befunde deuten darauf hin, dass mit der kostenintensiven Umwandlung von ‚National Challenge Schools‘ in teilprivatisierte Academies nicht die erwarteten Effekte erzielt werden können (vgl. Waal 2009).

Mit *Kontext- und Längsschnittdaten* ist es möglich, die Qualität einer Schule auf der Grundlage von Schülerleistungen in komplexerer Weise abzubilden als mit Querschnittdaten. Dabei wird nicht die Leistung der SchülerInnen, sondern der Leistungszuwachs während der Schulzeit an einer Schule für den Qualitätsvergleich herangezogen und Faktoren wie die ethnische oder sozioökonomische Zusammensetzung der Schülerschaft werden berücksichtigt. Da die Lehr- und Lernbedingungen durch eine unüberschaubare Anzahl an Kontextfaktoren beeinflusst werden, sind der Kontextualisierung der Leistungsdaten zwar Grenzen gesetzt, das Beispiel der Datenbank ‚Raise Online‘ macht jedoch deutlich, dass auch unter Berücksichtigung einer begrenzten Anzahl von Faktoren Leistungsvergleiche angestellt werden können, die weniger zu Lasten von Brennpunktschulen gehen als Vergleiche auf der Grundlage von Rohdaten. Eine Berücksichtigung von Chancengleichheit ist mit Hilfe von Monitorings möglich, mit denen die Abhängigkeit der Leistung von ethnischer oder sozialer Herkunft festgestellt wird. Schulen und Schulbehörden können auf dieser Grundlage dazu aufgefordert werden, Benachteiligungen für bestimmte Gruppen zu reduzieren. Anders als reine Querschnittdaten können Kontext- und Längsschnittdaten auch im Rahmen interner Schulentwicklung wertvolles Handlungswissen darstellen, das von den Schulen eigenständig genutzt werden kann. Sie können aus den Daten nicht nur ablesen, welche Gruppen innerhalb der Schule besonderer Förderung bedürfen, sondern es gerät auch das Ausmaß der Benachteiligung in den Blick und es können datenbasierte Überlegungen zu den Ursachen angestellt werden. Vergleichbare Qualitätsurteile sind auf Grund der Vielzahl relevanter Kontextfaktoren jedoch nur eingeschränkt möglich. Darüber hinaus erweist sich der Bildungs- und Erziehungsauftrag von Schulen als zu weitreichend, als dass dessen vollständige Operationalisierung möglich wäre.

Im Rahmen von Schulinspektionen werden deshalb auch *Prozessdaten* berücksichtigt. Die Inspektionsteams verfügen dabei über den Handlungsspielraum, schulinterne Prozesse (wie die Durchführung von Unterricht oder die Qualität der Schulleitung) unter Berücksichtigung der Sichtweise beteiligter Akteure und vor dem Hintergrund der spezifischen Herausforderungen zu untersuchen und zu beurteilen. Die Förderung von Chancengleichheit kann dabei berücksichtigt werden, indem z.B. antirassistische Maßnahmen einer Schule oder die Förderung von Englisch als Fremdsprache untersucht und beurteilt werden. Schulqualität kann auf dieser Grundlage in komplexer Weise beurteilt werden, die Verwendung von Prozessdaten stellt aber keine Garantie für umfassende Qualitätsurteile dar. In einigen Fällen wurde vielmehr deutlich, dass auch auf

der Grundlage von Prozessdaten reduktionistische Qualitätsurteile über Schulen möglich sind. Das Potential dieser Datenart zur Berücksichtigung komplexer Zusammenhänge ist dennoch als ausgesprochen hoch einzuschätzen – eine Vergleichbarkeit verschiedener Schulen ist auf dieser Grundlage jedoch nicht möglich.

Gerade die Vergleichbarkeit der Daten ist es aber, die für eine Verknüpfung von Qualitätsurteilen mit Sanktionen und Anreizen als notwendig erachtet wird. ‚Neue‘ Steuerung hat deshalb eine besondere Affinität zu einfachen, quantitativen Qualitätsindikatoren. Im Falle England wird dies daran deutlich, dass im Rahmen der ‚National Challenge‘ Schulqualität zwar maximal reduktionistisch erhoben wird, die resultierenden Qualitätsurteile aber dennoch mit direkten Sanktionen verknüpft werden. Qualitätsurteile auf der Grundlage von Kontext- und Längsschnittdaten sind sehr viel aussagekräftiger, wirken sich aber nur indirekt auf das Qualitätsurteil Ofsteds und somit die Wettbewerbsposition der Schule aus. Prozessdaten haben zwar das größte Potential zur komplexen und umfassenden Beurteilung schulischer Qualität, im Rahmen dieser Untersuchung handelt es sich dabei jedoch um die einzige Datenart, bei der keine direkten oder indirekten Konsequenzen für die jeweilige Schule feststellbar waren. Das Potential von Datentypen zur komplexen Abbildung von Schulqualität verhält sich somit gegenläufig zum jeweiligen Ausmaß der Verknüpfung mit entsprechenden Konsequenzen für die Schulen. Dieser Befund verweist auf die Operationalisierungslücke (vgl. S. 56) als unüberwindbares Hindernis ‚neuer‘ Steuerung. Denn je aussagekräftiger die verwendeten Daten sind, umso weniger sind sie vergleichbar und taugen dementsprechend wenig als Grundlage für Sanktionen und Anreize oder im Rahmen eines Wettbewerbs der Schulen. Je größer aber die Vergleichbarkeit ist, umso reduktionistischer sind die Daten. In den Worten von Reay & Wiliam lässt sich – insbesondere in Hinblick auf Chancengleichheit – zusammenfassen:

The more specific the Government is about what it is that schools are to achieve, the more likely it is to get it, but the less likely it is to mean anything. (Reay & Wiliam 1999, 353)

Dass Prozessdaten auf Grund mangelnder Vergleichbarkeit systematisch marginalisiert werden, hat aus der Perspektive institutioneller Diskriminierung drastische Konsequenzen. Denn Benachteiligungseffekte können im Rahmen von Kontextdaten zwar berücksichtigt werden, die ihnen zugrunde liegenden strukturellen Ursachen bleiben jedoch ausgeblendet (vgl. Gomolla 2005a, 251). Die Förderung gleicher Bildungschancen wurde im Rahmen der Labour-Politik zwar zur zentralen politischen Zielsetzung erklärt, die Lösung dieses

Problems wird jedoch im Rahmen von Dezentralisierung und Schulautonomie zur Aufgabe der Einzelschule erklärt. Auf diese Weise ist es der Regierung möglich, von Schulen und Schulbehörden Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit einzufordern, während weiterhin Wettbewerbsmechanismen bestehen bleiben, die offensichtlich zu einer Verstärkung von Ungleichheit führen.

Die Unterschiedlichkeit der Datentypen spiegelt sich auch im jeweiligen Potential für rechenschaftsorientierte Evaluation einerseits und entwicklungsorientierte Evaluation andererseits wider. Ackeren (2003, 276) unterscheidet drei Ansätze der Schulevaluation. Mit dem Pressure-Ansatz steht die Rechenschaftslegung im Vordergrund und Schulen geraten im Rahmen von Wettbewerb unter Druck. Mit dem Support-Ansatz dienen die Daten hingegen der internen Schulentwicklung und werden vertraulich behandelt. Mit dem Pressure-and-Support-Ansatz werden beide Vorgehensweisen verknüpft und die Schulen erhalten die Daten vertraulich, sind aber zu öffentlicher Rechenschaftslegung verpflichtet. In England hat man sich nach Ackeren (2003) in den 1980er Jahren zunächst für den Pressure-Ansatz entschieden, zielt nun jedoch zunehmend darauf ab, mit Hilfe der gewonnenen Daten auch interne Schulentwicklungsprozesse zu unterstützen. Die vorliegende Untersuchung macht deutlich, dass England dabei mit dem Problem konfrontiert ist, dass keine Datenart in umfassender Weise für beide Zwecke gleichzeitig geeignet ist. Für einen diagnostischen Charakter ist es nötig, dass mit den Daten ein hohes Maß an Komplexität bewältigt werden kann. Für die Erzeugung von Leistungsdruck durch Wettbewerbsmechanismen oder Sanktionen ist hingegen Vergleichbarkeit erforderlich. Dieser Tatsache begegnet man mit der gleichzeitigen Verwendung aller zur Verfügung stehenden Datenarten, was jedoch zu widersprüchlichen Qualitätsurteilen führt (vgl. S. 197). So ist es möglich, dass eine Schule gleichzeitig auf der Grundlage von Querschnittdaten vom Ministerium als mangelhaft beurteilt wird, während Ofsted unter Berücksichtigung von Prozess-, Kontext- und Längsschnittdaten gleichzeitig ein positives Urteil fällt. Auf Grund drohender Sanktionen ist in diesem Fall jedoch das Qualitätsurteil auf Basis von Querschnittdaten von größerem Gewicht. Daten, die mit direkten Konsequenzen für die Einzelschule verknüpft sind, überlagern somit Daten, bei denen dies nicht der Fall ist – auch wenn Letztere für ein differenziertes Qualitätsurteil und für einen inneren Schulentwicklungsprozess sehr viel geeigneter sind und auf vielfältige Weise Aspekte der Chancengleichheit berücksichtigen können.

Vor dem Hintergrund dieser Befunde lassen sich *drei Anforderungen* an Steuerungsregime formulieren, die eine Verknüpfung ‚neuer‘ Steuerung mit dem Anspruch einer Förderung gleicher Bildungschancen beabsichtigen.

*Erstens* wurden vorliegende Befunde bestätigt, dass ‚neue‘ Steuerungsinstrumente, insbesondere Quasi-Märkte, Privatisierung und High-Stakes-Tests, auf vielfältige Weise zu einer Verstärkung sozialer Ungleichheit durch das Schulsystem führen können. Erforderlich ist deshalb eine umfassende Analyse solcher Instrumente auf ihre Nebenwirkungen. Sofern Diskriminierungsmechanismen in erheblichem Umfang feststellbar sind, müssen die entsprechenden Instrumente umgehend abgeschafft oder umfassende kompensatorische Maßnahmen eingeleitet werden. Beispielsweise ist eine fortgesetzte Schulwahlfreiheit nur möglich, wenn zukünftig a) eine fortgesetzte soziale Segregation verhindert werden kann oder b) resultierende Benachteiligungen durch entsprechend bessere personelle und finanzielle Ausstattung kompensiert werden. Möglich wäre in England z.B. eine drastische Erhöhung von EMAG-Mitteln. Dadurch würden diskriminierte soziale Gruppen für Schulen zu einem attraktivem Klientel, das finanzielle Vorteile für die Schule mit sich brächte. Schulen mit hohem Anteil deprivierter Sozialschichten würden durch ihre bessere Ausstattung auch für bildungsnahe Schichten attraktiv werden.

*Zweitens* muss die Durchführung von High-Stakes-Tests (also Qualitätsüberprüfungen mit starken Konsequenzen) bei Schulen an die Bedingung geknüpft werden, dass dabei in systematischer und umfassender Weise Chancengleichheit berücksichtigt wird. Nur so kann eine Überlagerung der Förderung von Chancengleichheit durch andere Qualitätsaspekte verhindert werden. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, zu überprüfen, ob bzw. in welcher Weise ein getesteter Qualitätsbereich mit der Förderung von Chancengleichheit oder Mechanismen institutioneller Diskriminierung in Verbindung steht. Sind entsprechende direkte oder indirekte Zusammenhänge feststellbar, so müssen Chancengleichheits-Aspekte auf Ebene der Prozesse und auf Ebene des Outputs umfassend operationalisiert und in das Qualitätsurteil einbezogen werden. Zu diesem Zweck sind Querschnitt-, Längsschnitt-, Kontext- und Prozessdaten zu verwenden. Dabei muss ggf. in Kauf genommen werden, dass Prozesskontrollen entsprechende Prozessvorgaben voraussetzen, was mit einer Einschränkung von Schulautonomie verbunden ist. Sofern eine facettenreiche Operationalisierung von Chancengleichheit im Rahmen eines High-Stakes-Tests nicht möglich sein sollte, muss von dessen Anwendung abgesehen werden. In keinem Fall ist es ausreichend, Qualitätsvergleiche auf der Grundlage von Rohdaten zur Schülerleistung durchzuführen und dabei im Sinne eines ‚Raising Stan-

dards‘ davon auszugehen, dass sich eine allgemeine Leistungsoptimierung quasi automatisch auch zugunsten benachteiligter Gruppen auswirkt.

*Drittens* dürfen reduktionistische Qualitätskriterien – beispielsweise auf der Grundlage von Querschnittsdaten zur Schülerleistung – zwar weiterhin verwendet werden, dies darf aber weder im Zusammenhang mit direkten Sanktionen stehen noch im Rahmen bestehender Wettbewerbsmechanismen für die Schulen von Konsequenz sein. Die Identifikation von Schulen, die den SchülerInnen schlechte Bildungschancen bieten (wie dies im Rahmen der ‚National Challenge‘ stattfindet), kann jedoch mit der Absicht einer umfassenden Unterstützung dieser Schulen stattfinden, die dabei vor einer möglichen Benachteiligung geschützt werden muss. Zu diesem Zweck ist es entweder notwendig, die erhobenen Daten unter Verschluss zu halten. Oder die Daten werden offen gelegt, sind aber mit unterstützenden Maßnahmen verbunden, die so umfassend sind, dass die betroffenen Schulen aus Sicht der Eltern nicht an Attraktivität verlieren.

Ob es unter Berücksichtigung dieser drei Anforderungen möglich sein wird, in nennenswertem Umfang ‚neue‘ Steuerungsmechanismen zu verwirklichen, muss im Rahmen dieser Arbeit ungeklärt bleiben. Deutlich wurde jedenfalls, dass bei Missachtung dieser Anforderungen keine Förderung gleicher Bildungschancen zu erwarten ist, sondern zahlreiche Nebenwirkungen drohen, die eine verstärkte Chancenungleichheit zur Folge haben. Ein Forschungsdesiderat bleibt dabei insbesondere in Bezug auf hierarchische Steuerungsformen offen. Denn die vorliegenden Befunde legen die Frage nahe, welche Chancen und Risiken eine konsequente Umsetzung hierarchischer Steuerungskonzepte für eine Förderung gleicher Bildungschancen mit sich brächte. Dies ließe sich analog zu der vorliegenden Untersuchung mit Hilfe einer weiteren Fallstudie untersuchen. Besonders viel versprechend wäre jedoch ein Vergleich im engeren Sinne (vgl. Hörner 1999), mit dem Möglichkeiten der Förderung von Chancengleichheit im Kontext hierarchischer Steuerung einerseits und ‚neuer‘ Steuerung andererseits gegenübergestellt werden könnten.

## 8. Literatur

- Abbott, I. (1993). The Opening of a City Technology College: the effect on local authority schools. *School Leadership & Management*, 13(1), S. 3-9.
- Ackeren, I. v. (2003). *Evaluation, Rückmeldung und Schulentwicklung. Erfahrungen mit zentralen Tests, Prüfungen und Inspektionen in England, Frankreich und den Niederlanden*. Münster: Waxmann.
- Adams, P. (2007). Learning and Caring in the Age of the Five Outcomes. *Education 3-13*, 35(3), S. 225-237.
- Adick, C. (2008). *Vergleichende Erziehungswissenschaft. Eine Einführung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Alexiadou, N. (2002). Social Inclusion and Social Exclusion in England: Tensions in Education Policy. *Journal of Education Policy*, 17(1).
- Alexiadou, N. (2005). Social Exclusion, and Educational Opportunity: The Case of British Education Policies within a European Union Context. *Globalisation, Societies and Education*, 3(1), S. 101-125.
- Altrichter, H. (2006). Schulentwicklung: Widersprüche unter neuen Bedingungen. Bilanz und Perspektiven nach 15 Jahren Entwicklung von Einzelschulen. *Pädagogik*, 58(3), S. 6-10.
- Altrichter, H. (2005). Modernisierung schulischer Steuerung – Diskurs und Empirie. In R. Fisch & S. Koch (Hg.), *Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft. Schule - Hochschule - Forschung*. (49-62). Bonn: Lemmens.
- Altrichter, Brüsemeister, & Wissinger (Hg.). (2007). *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Altrichter & Maag Merki (Hg.). (2010a). *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Altrichter, H. & Maag Merki, K. (2010b). Steuerung der Entwicklung des Schulwesens. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. (15-39). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Angus, L. (1993). The Sociology of School Effectiveness. *British Journal of Sociology and Education*, 14(3), S. 333-345.
- Aronson, E., Wilson, T. D., & Akert, R. M. (2004). *Sozialpsychologie*. München: Pearson Studium.
- Bachmann, M., Husbands, C., & O'Brien, M. (2007). *National Evaluation of Children's Trust Pathfinders. Final Report*. London: DfES.
- Baker, D. P. & Lenhardt, G. (1988). Ausländerintegration, Schule und Staat. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 40(1), S. 40-61.
- Ball, S. J. (1999). Labour, learning and the economy: a policy sociology perspective. *Cambridge Journal of Education*, 29(2), S. 195-206.
- Ball, S. J. (2008). The Legacy of ERA, Privatization and the Policy Ratchet. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(2), S. 158-199.
- Barber, M. (2001). High expectations and standards for all, no matter what: creating a world class education service in England. In M. Fielding (Hg.), *Taking Education Really Seriously. Four Year's Hard Labour*. (17-41). London: Routledge.
- Bartlett, W. (1993). Quasi-Markets and Educational Reforms. In J. Le Grand & W. Bartlett (Hg.), *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan.
- Baumert, J. & Schümer, G. (2002). Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb im nationalen Vergleich. In Deutsches PISA-Konsortium (Hg.), *Pisa 2000 - Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*. (159-202). Opladen: Leske & Budrich.

- BBC (2003a, 07.02.). Blair's asylum gamble.
- BBC (2003b, 27.11.). Blair's asylum target met.
- Becker & Lauterbach (Hg.). (2007). *Bildung als Privileg: Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*. (2. Aufl.). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bell, D. (1972). Meritocracy and Education. *The Public Interest*, 29, S. 29-68.
- Bell, D. (1994). The Coming of Post-Industrial Society. In D. B. Grusky (Hg.), *Social stratification: class, race, and gender in sociological perspective*. (686-697). Oxford: Westview.
- Bellmann, J. (2007). Das Monopol des Marktes – Wettbewerbssteuerung im Schulsystem. *Berliner Debatte Initial*, 18(6).
- Benn, C. & Chitty, C. (1996). *Thirty Years On: Is Comprehensive Education Alive and Well or Struggling to Survive?* London: David Fulton.
- Benton, T., Chamberlain, Tamsin; Wilson, Rebekah; Teeman, David. (2007). The Development of the Children's Services Statistical Neighbour Benchmarking Model. Final Report. Eingesehen 01.12.2008, <http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED502430>
- Benz (Hg.). (2004). *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Blair, T. (1996, 04.10.). The 'new age of achievement'. *Times Educational Supplement*.
- Blumer, H. (1965). The Future of the Color Line. In J. C. McKinney & E. T. Thompson (Hg.), *The South in Continuity and Change*. Durham: Duke University Press.
- Bogner, A. & Menz, W. (2005). Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. In A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (Hg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. (7-30). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bogumil, J. (2004). Ansätze einer Evaluation von New Public Managementmaßnahmen in ausgewählten OECD Ländern. In K. Simon (Hg.), *Verwaltungen, Experten und Bürger im Reformprozess. Wirkungen und Evaluierung von Verwaltungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern*. (37-51). Baden-Baden: Nomos.
- Böhlmark, A. & Lindahl, M. (2007). *The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence* (2786). IZA.
- Böttcher, W. (2002). *Kann eine ökonomische Schule auch eine pädagogische sein? Schulentwicklung zwischen Neuer Steuerung, Organisation, Leistungsevaluation und Bildung*. Weinheim: Juventa.
- Böttcher, W. (2007). Zur Funktion staatlicher 'Inputs' in der dezentralisierten und outputorientierten Steuerung. In H. Altrichter, T. Brüsemeister, & J. Wissinger (Hg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. (185-206). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Boudon, R. (1974). *Education, Opportunity, and Social Inequality: Changing Prospects in Western Society*. New York: Wiley.
- Bourdieu, P. & Passeron, C. (1964). *Les héritiers: les étudiants et la culture*. Paris: Les Ed. de Minuit.
- Bourdieu, P. & Passeron, C. (1971). *Die Illusion der Chancengleichheit*. Stuttgart: Klett.
- Breen, R. & Goldthorpe, J. H. (1997). Explaining Educational Differentials: Towards a Formal Rational Choice Theory. *Rationality and Society*, 9, S. 275-305.
- Brown, G. (2003). A modern agenda for prosperity and social reform, speech given to the Social Market Foundation at the Cass Business School. Eingesehen 01.04.2010, [www.hm-treasury.gov.uk/newsroom\\_and\\_speeches/press/2003/press\\_12\\_03.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/2003/press_12_03.cfm)
- Brown, G. (2004). *A Modern Agenda for Prosperity and Social Reform*. London: Social Market Foundation.

- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. New York: Harper & Row.
- Butler, R. A. (1961). Eingesehen 10.01.2010, [http://hansard.millbanksystems.com/commons/1961/nov/16/commonwealth-immigrants-bill#S5CV0649P0\\_19611116\\_HOC\\_285](http://hansard.millbanksystems.com/commons/1961/nov/16/commonwealth-immigrants-bill#S5CV0649P0_19611116_HOC_285)
- Carmichael, S. & Hamilton, C. V. (1967). *Black power: the politics of liberation in America*. New York: Random House.
- Carnegie Foundation. (1992). *School Choice – A Special Report*. Princeton, New Jersey: Carnegie Foundation.
- Carter, D. S. G. & O’Neil, M. H. (1995). *International Perspectives on Educational Reform and Policy Implementation*. London: Falmer Press.
- CfBT. (2009). Homepage. Eingesehen 01.12.2009, <http://www.cfbt-inspections.com/>
- Chamberlain, T., Rutt, S., & Fletcher-Campbell, F. (2006). *Admissions: Who Goes Where? Messages from the Statistics*. Berkshire: NFER.
- Chitty & Simon (Hg.). (1993). *Education Answers Back. Critical Responses to Government Policy*. London: Woburn.
- Chitty, C. (2004). *Education Policy in Britain*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cieslik, P. P. (2002). *Schulsponsoring. (Die verkaufte Bildung)*. Opladen: Leske u. Budrich.
- Clarke, J. & Speeden, S. (2001). Then and Now: Change for the Better? Eingesehen 01.05.2010, <http://www.cre.gov.uk>
- Cooke, A. B. & Woodhead, D. (2002). Independent Schools. In L. Gearon (Hg.), *Education in the United Kingdom*. (158-166). London: David Fulton.
- Coussey, M. (1992). A new regulatory Framework. In B. Hepple & E. M. Syzszczak (Hg.), *Discrimination and the limits of the Law*. (35-49). London: Mansell.
- CRE. (2002a). *Ethnic monitoring. A guide for public authorities* (01.11., Trans.). London: CRE.
- CRE. (2002b). Statutory Code of Practice on the Duty to Promote Race Equality. Eingesehen 01.11.2008, <http://www.equalityhumanrights.com/en/publicationsandresources/Documents/Race/Code%20of%20practice%20on%20the%20duty%20to%20promote%20race%20equality.pdf>
- CRE. (2002c). *The duty to promote race equality. A guide for public authorities* (01.11., Trans.). London: CRE.
- CRE. (2002d). *The duty to promote race equality. A guide for schools* (01.11., Trans.). London: CRE.
- CRE. (2005). Assessment Template for Race Equality Policies. Schools in England and Wales. Eingesehen 01.11.2008, [http://www.equalityhumanrights.com/Documents/Race/Public%20sector/Race%20equality%20duty/Education/rep\\_assessment\\_template\\_schools.doc](http://www.equalityhumanrights.com/Documents/Race/Public%20sector/Race%20equality%20duty/Education/rep_assessment_template_schools.doc)
- Dale, R. (1997). The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship. In A. H. Halsey, H. Lauder, P. Brown, & A. S. Wells (Hg.), *Education. Culture, Economy, and Society*. (273-282). Oxford University Press: Oxford.
- Davis, K. & Moore, W. E. (1945). Some Principles of Stratification. *American Sociological Review*, 10, S. 242-249.
- Davis, K. & Moore, W. E. (1973). Einige Prinzipien sozialer Schichtung. In H. Hartmann (Hg.), *Moderne Amerikanische Soziologie*. (2. Aufl., 394-410). Stuttgart: DTV.
- DCSF. (2007a). *Guidance on the duty to promote community cohesion*. Nottingham: DCSF.
- DCSF. (2007b). *The Children’s Plan. Building brighter futures*. London: DfCLG.

- DCSF. (2008a). *Academies and Trusts: Opportunities for schools, sixth-form and FE colleges*. London: DCSF.
- DCSF. (2008b). *Children's Trusts: Statutory guidance on inter-agency cooperation to improve well-being of children, young people and their families*. London: Crown Copyright.
- DCSF. (2008c). Dedicated Schools Grant 2008-11 summary. Eingesehen 01.12.2009, [http://www.teachernet.gov.uk/\\_doc/12219/Dedicated%20Schools%20Grant%202008-11%20summary.xls](http://www.teachernet.gov.uk/_doc/12219/Dedicated%20Schools%20Grant%202008-11%20summary.xls)
- DCSF. (2008d). *Making Trust Schools Their Business*. London: DCSF.
- DCSF. (2008e). National Challenge: a toolkit for schools and local authorities. Eingesehen 01.02.2010, <http://www.dcsf.gov.uk/publications/nationalchallenge/downloads/7715-National%20ChallengeWEB.pdf>
- DCSF. (2009). School Funding Review: Specific Grants. Eingesehen 01.05.2010, [http://www.teachernet.gov.uk/\\_doc/13575/FRG38%20-%20Mainstreaming%20Grants.doc](http://www.teachernet.gov.uk/_doc/13575/FRG38%20-%20Mainstreaming%20Grants.doc)
- Deci, E. L. & Ryan, R. M. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum Press.
- DfES. (1998). School Standards and Framework Act. Eingesehen 01.12.2009, [http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1998/ukpga\\_19980031\\_en\\_1#Legislation-Preamble](http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1998/ukpga_19980031_en_1#Legislation-Preamble)
- DfES. (2004). *Aiming High: Supporting Effective Use of EMAG*. London: DfES.
- DfES. (2006). Priority Review: Exclusion of Black Pupils "Getting it. Getting it right". Eingesehen 01.06.2009, <http://www.standards.dfes.gov.uk/ethnicminorities/resources/PriorityReviewSept06.pdf>
- DfES & DWP. (2002). *Childcare in Extended Schools*. Nottingham: DfES.
- DfES & Ofsted. (1995). *The Improvement of Failing Schools: UK Policy and Practice 1993-1995*. London: DfES & Ofsted.
- Diamond, P. & Giddens, A. (2007). Der neue Egalitarismus: Lehren aus der wirtschaftlichen Ungleichheit in Großbritannien. In G. Nollmann (Hg.), *Sozialstruktur und Gesellschaftsanalyse. Sozialwissenschaftliche Forschung zwischen Daten, Methoden und Begriffen*. (363-383). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Diefenbach, H. & Klein, M. (2002). "Bringing Boys Back In". Soziale Ungleichheit zwischen den Geschlechtern im Bildungssystem zuungunsten von Jungen am Beispiel der Sekundarschulabschlüsse. *Zeitschrift für Pädagogik*, 48, S. 938-958.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, S. 147-160.
- Ditton, H. (1995). Ungleichheitsforschung. In H.-G. Rolff (Hg.), *Zukunftsfelder der Schulforschung*. (89-124). Weinheim: Beltz.
- Dovidio, J. F. & Gaertner, S. L. (1986). The aversive form of racism. In J. F. Dovidio & S. L. Gaertner (Hg.), *Prejudice, discrimination, and racism*. London: Academic Press.
- Driscoll, M. E. (1993). Choice, Achievement, and School Community. In E. Rasell & R. Rothstein (Hg.), *School Choice: Examining the Evidence*. Arlington: Public Interest Publications.
- Drucker, P. F. (1969). *The age of discontinuity: guidelines to our changing society*. New York: Harper & Row.
- Dustmann, C., Frattini, T., & Halls, C. (2009). *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*. London: Centre for Research and Analysis of Migration.
- Education Bradford. (2010). Homepage. Eingesehen 01.02.2010, [www.educationbradford.com](http://www.educationbradford.com)
- Equalities Review Panel. (2007). The Equalities Review. Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review. <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/equalitiesreview/publications.html>

- Erikson, R. & Jonsson, J. O. (1996). Explaining Class Inequality in Education: The Swedish Test Case. In R. Erikson (Hg.), *Can Education be Equalized? The Swedish Case in Comparative Perspective*. (1-63). Stockholm: Westview.
- European Commission. (2001). *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*. Brüssel: European Commission.
- Evans, K. (1997). Bildungsreform in England. An Ketten gelegte Autonomie der Schule und der Lehrer. *Zeitschrift für Pädagogik*, 43(4), S. S. 551-566.
- Feagin, J. R. & Booher Feagin, C. (1978). *Discrimination American Style: Institutional Racism and Sexism*. Malabar: Krieger.
- Fend, H. (2006). *Neue Theorie der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen*. Wiesbaden: VS Verl. f. Sozialwiss.
- Ferguson, N. (2004). *Colossus: The Price of America's Empire*. New York: Penguin.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Flitner, A. (1985). Gerechtigkeit als Problem der Schule und als Thema der Bildungsreform. *Zeitschrift für Pädagogik*, 31(1), S. 1-26.
- Fowler, M. (1993). *Factors Influencing Choice of Secondary Schools*. Christchurch: University of Canterbury.
- Friedman, M. (1974). Die Rolle des Staates im Erziehungswesen. In A. Hegelheimer (Hg.), *Texte zur Bildungsökonomie*. (180-206). Frankfurt: Ullstein.
- Gardiner, J. (1996, 01.09.). Break out those whips and canes. *Times Educational Supplement*.
- Gewirtz, S. (2002). *The Managerial School. Post-welfarism and Social Justice in Education*. London: Routledge.
- Gewirtz, S., Ball, S. J., & Bowe, R. (1995). *Markets, choice and equity in education*. Buckingham: Open University Press.
- Gewirtz, S., Ball, S. J., & Bowe, R. (1996). School choice, social class and distinction: the realization of social advantage in education. *Journal of Education Policy*, 11(1).
- Gillborn, D. & Youdell, D. (2000). *Rationing Education. Policy, Practice, Reform and Equity*. Buckingham: Open University Press.
- Gogolin, I. (1994). *Der monolinguale Habitus der multilingualen Schule*. Münster: Waxmann.
- Goldthorpe, J. H. (2003). The myth of education-based meritocracy. *New Economy*, 10(4).
- Goldthorpe, J. H. (2005). Education-Based Meritocracy: The Barriers to its Realisation. Eingesehen 10.01.2010, <http://www-cpr.maxwell.syr.edu/seminar/spring05/goldthorpe.pdf>
- Gomolla, M. (2005a). Institutionelle Diskriminierung im Bildungs- und Erziehungssystem. In R. Leiprecht (Hg.), *Schule in der Einwanderungsgesellschaft. Ein Handbuch*. (97-109). Schwalbach: Wochenschau Verlag.
- Gomolla, M. (2005b). *Schulentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft. Strategien gegen institutionelle Diskriminierung in England, Deutschland und in der Schweiz*. Münster: Waxmann.
- Gomolla, M. & Radtke, F.-O. (2002). *Institutionelle Diskriminierung: die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule*. Opladen: Leske & Budrich.
- Gorard, S., Taylor, C., & Fitz, J. (2002). *Measuring Markets: the impact of twelve years of school choice*. Paper presented at the AERA, New Orleans.
- Güttler, P. O. (2000). *Sozialpsychologie. Soziale Einstellungen, Vorurteile, Einstellungsänderungen* (2. Aufl.). München, Wien: Oldenbourg.
- Hadjar, A. (2008). *Meritokratie als Legitimationsprinzip. Die Entwicklung der Akzeptanz sozialer Ungleichheit im Zuge der Bildungsexpansion*. Wiesbaden: VS-Verlag.

- Hannon, V. (2001). 'Modernising' LEAs. A Changing Framework of Values. In M. Fielding (Hg.), *Taking Education Really Seriously. Four Year's Hard Labour*. (183-193). London: Routledge.
- Hatcher, R. (1996a). Racial Equality and the Local Management of Schools. *Warwick Papers on Education Policy*, 8.
- Hatcher, R. (1996b). The limitations of the new social democratic agendas: Class, equality and agency. In R. Hatcher & K. Jones (Hg.), *Education after the Conservatives. The response to the new agenda of reform*. (27-58). London: Trentham.
- Heid, H. (1988). Zur Paradoxie der bildungspolitischen Forderung nach Chancengleichheit. *Zeitschrift für Pädagogik*, 34(1), S. 1-17.
- Hepple, B. (1992). Have Twenty-five Years of the Race Relations Acts in Britain Been a Failure? In B. Hepple & E. M. Syzszczak (Hg.), *Discrimination and the limits of the Law*. (19-34). London: Mansell.
- Herrmann, U. G. (2009). "Alte" und "neue" Steuerung im Bildungssystem. Anmerkungen zu einem bildungshistorisch problematischen Dualismus. In U. Lange, S. Rahn, W. Seitter, & R. Körzel (Hg.), *Steuerungsprobleme im Bildungswesen*. (57-79). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Herzog, R. (1997, 06.11.). Freiheit ist anstrengend: Fördern und Fordern. Bildung für das 21. Jahrhundert. *FAZ*.
- HM Government. (2003a). *Every Child Matters. Green Paper*. Norwich: TSO.
- HM Government. (2003b). *The Victoria Climbié Inquiry. Report on an Inquiry by Lord Laming*. London: Crown Copyright.
- HM Government. (2004). *Every Child Matters: Change for Children*. London: Crown Copyright.
- HM Government. (2005a). *Guidance on the Children and Young People's Plan*. London: Crown Copyright.
- HM Government. (2005b). *Higher Standards, Better Schools For All. More choice for parents and pupils*. London: TSO.
- HM Government. (2005c). *Statutory guidance on inter-agency co-operation to improve the wellbeing of children: children's trusts*. London: Crown Copyrights.
- HM Government. (2008). PSA Delivery Agreement 10 & 11. Eingesehen 01.07.2009
- Höhne, T. & Schreck, B. (2009). *Private Akteure im Bildungsbereich. Eine Fallstudie zum schulpolitischen Einfluss der Bertelsmann Stiftung am Beispiel von SEIS*. Juventa.
- Home Office. (1966). Local Government Act 1966. Eingesehen 01.10.2008, [http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1966/cukpga\\_19660042\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1966/cukpga_19660042_en_1)
- Home Office. (1976). Race Relation Act 1976. Eingesehen 01.10.2008, <http://www.statutelaw.gov.uk>
- Home Office. (2000). Race Relations (Amendment) Act 2000. Eingesehen 01.04.2010, [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga\\_20000034\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000034_en_1)
- Home Office. (2006). *Asylum Statistics: 4th Quarter 2006*. London: Home Office.
- Hormel, U. (2007). *Diskriminierung in der Einwanderungsgesellschaft. Eine sozialwissenschaftliche Analyse von Begründungsproblemen pädagogischer Strategien und Konzepte*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Hörner, W. (1993). *Technische Bildung und Schule: Eine Problemanalyse im internationalen Vergleich*. Köln: Böhlau.
- Hörner, W. (1999). Historische und gegenwartsbezogene Vergleichsstudien – konzeptionelle Probleme und politischer Nutzen angesichts der Internationalisierung der Erziehungswissenschaft. *Tertium comparationis*, 5(2), S. 107-117.

- Hoxby, C. M. (2003). School Choice and School Productivity: Could School Choice be a Tide that Lifts All Boats? In C. M. Hoxby (Hg.), *The Economics of School Choice. A National Bureau of Economic Research Conference Report*. Chicago: University of Chicago Press.
- Intec Cambridge. (2005). *Statutory guidance on the roles and responsibilities of the Director of Children's Services and Lead Member for Children's Services*. London: DfES.
- Kassner, K. & Wassermann, P. (2005). Nicht überall, wo Methode draufsteht, ist auch Methode drin. In A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (Hg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. (95-112). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kendall, S., Straw, S., Jones, M., Springate, I., & Grayson, H. (2008). *Narrowing the Gap in Outcomes for Vulnerable Groups: A Review of the Research Evidence*. Slough: NFER.
- Klemm, K., Rolff, H.-G., & Tillmann, K.-J. (1985). *Bildung für das Jahr 2000*. Reinbek: Rowohlt.
- Arbeitsgruppe internationale Vergleichsstudien (Hg.). (2003). *Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten. Kanada, England, Finnland, Frankreich, Niederlande, Schweden*. Bonn: BMBF.
- Kristen, C. (1999). *Bildungsentscheidungen und Bildungsungleichheit. Ein Überblick über den Forschungsstand*. (Working papers / Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. 5). Mannheim: MZES.
- Krockow, C. G. v. (1972, 18.02.). Die Illusion der Chancengleichheit. Ein unbequemes, provokatives Buch aus Frankreich. *Die Zeit*.
- Kussau, J. & Brüsemeister, T. (2007). *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lambrecht, M., Kotthoff, H.-G., & Maag-Merki, K. (2008). Taktieren oder Öffnen? Die Pilotphase Fremdevaluation in Baden-Württemberg zwischen Entwicklung und Kontrolle - eine mikropolitische Prozess- und Ergebnisanalyse. In W. Böttcher, W. Bos, H. Döbert, & H. G. Holtappels (Hg.), *Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive*. (279-292). Münster: Waxmann.
- Lanfranchi, A. (2002). *Schulerfolg von Migrationskindern. Die Bedeutung familienergänzender Betreuung im Vorschulalter*. Opladen, Münster: Leske & Budrich.
- Leitch, S. (2006). *Prosperity for all in the global economy - world class skills*. London: HM Treasury.
- Levacic, R. & Hardman, J. (1999). The performance of grant maintained schools in England: an experiment in autonomy. *Journal of Education Policy*, 14(2), S. 185-212.
- Liebold, R. & Trinczek, R. (2002). Experteninterview. In S. Kühl & P. Strodtholz (Hg.), *Methoden der Organisationsforschung. Ein Handbuch*. Reinbek: Rowohlt.
- Lohmann & Rilling (Hg.). (2002). *Die verkaufte Bildung. Kritik und Kontroversen zur Kommerzialisierung von Schule, Weiterbildung, Erziehung und Wissenschaft*. Opladen: Leske & Budrich.
- Lord, P., Kindler, K., Wilkin, A., Atkinson, M., & Harland, J. (2008). *Evaluating the early impact of integrated children's services. Round 1 final report*. Slough: NFER.
- Maag Merki, K. (2005). Die Züricher MAB als Instrument zur Schulqualitätsentwicklung. In M. Sigrist, Wehner, Theo; Legler, Anne (Hg.), *Schule als Arbeitsplatz. Mitarbeiterbeurteilung zwischen Absicht, Leistungsfähigkeit und Akzeptanz*. (61-80). Zürich: Verlag Pestalozzianum.
- Maddison (Hg.). (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OECD.
- Mader, J. (1989). *Schulkindergarten und Zurückstellung. Zur Bedeutung schulisch-ökologischer Bedingungen bei der Einschulung*. Münster: Waxmann.

- Mayer, K.-U. (1975). *Ungleichheit und Mobilität im sozialen Bewusstsein*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, R. (2004). Governance im modernen Staat. In A. Benz (Hg.), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*. (65-76). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Mayring, P. (1990). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlangen und Techniken* (2 Aufl.). Weinheim: DSV.
- Meijnen, G. W. & Peschar, J. L. (1991). Compartmenting Opportunity. Further Research on Educational Opportunity. Introduction. *15*, S. 3-5.
- Meredith, P. (2002). School Structure and Organisation in England. In L. Gearon (Hg.), *Education in the United Kingdom*. (3-15). London: David Fulton.
- Meuser, M. & Nagel, U. (2005). Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (Hg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. (71-93). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organisations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, S. 340-363.
- Migration Watch. (2005). Guide to Migration. Eingesehen 10.01.2010, <http://www.migrationwatchuk.org/BriefingPaper/document/94>
- Milburne, A. (2002, 16.10.). Full text of Alan Milburn's speech. *The Guardian*.
- Munín, H. (2001). *Schulautonomie. Diskurse, Maßnahmen und Effekte im internationalen Vergleich, insbesondere in Deutschland*. Weinheim: Beltz.
- Myrdal, G. (1944). *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*. New York: Harper.
- Naschold, F. & Bogumil, J. (2000). *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive* (2 Aufl.). Opladen: Leske & Budrich.
- Needham, C., Gleeson, D., Martin, B., & Rickford, R. (2006). *Academy Schools: Case Unproven*. Birmingham: NASUWT.
- OECD. (1994). *School: A Matter of Choice*. Washington D/C: OECD.
- OECD. (1997). *Managing Across Levels of Government*. Paris: OECD.
- OECD. (2001). *Knowledge and Skills for Life. First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*. Paris: OECD.
- OECD. (2007a). *PISA 2006. Science competencies for tomorrow's world. Analysis* (1). Paris: OECD.
- OECD. (2007b). *PISA 2006. Science competencies for tomorrow's world. Data* (2). Paris: OECD.
- Offe, C. (1975). Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik – Ansätze zu einer gesamtgesellschaftlichen Funktionsbestimmung des Bildungssystems. *Bildungsforschung. Probleme – Perspektiven – Prioritäten*. (215-252). Stuttgart: Klett.
- Office for National Statistics. (2010). National Statistics on People and Migration. Eingesehen 10.01.2010, <http://www.statistics.gov.uk/focuson/migration/>
- Ofsted. (1998). *Secondary Education 1993-97. A Review of Secondary Schools in England*. London: Stationery Office.
- Ofsted. (1999). *Raising the attainment of minority ethnic pupils. School and LEA responses*. London: Ofsted.
- Ofsted. (2000). *Inspecting Schools. The Framework*. London: Ofsted.
- Ofsted. (2003). *Inspecting Schools. Framework for Inspecting Schools*. London: Ofsted.
- Ofsted. (2008). School self-evaluation. Eingesehen 01.12.2008, [http://www.Ofsted.gov.uk/Ofsted-home/Forms-and-guidance/Browse-all-by/Education-and-skills/Schools/How-we-inspect/School-self-evaluation/\(language\)/eng-GB](http://www.Ofsted.gov.uk/Ofsted-home/Forms-and-guidance/Browse-all-by/Education-and-skills/Schools/How-we-inspect/School-self-evaluation/(language)/eng-GB)

- Ofsted. (2009a). Ofsted inspects. A framework for all Ofsted inspection and regulation. <http://www.torbay.gov.uk/Ofsted-inspects-full.pdf>
- Ofsted. (2009b). Our Partners. Eingesehen 01.12.2009, <http://www.ofsted.gov.uk/Ofsted-home/About-us/Our-partners>
- Parsons, C. (2008). Race Relations Legislation, Ethnicity and Disproportionality in School Exclusions in England. *Cambridge Journal of Education*, 38(3), S. 401-419.
- Parsons, C., Godfrey, R., Annan, G., Cornwall, J., Dussart, M., Hepburn, S. et al. (2005). *Minority Ethnic Exclusions and the Race Relations (Amendment) Act 2000*. London: DfES.
- Pelizzari, A. (2001). *Die Ökonomisierung des Politischen: New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste*. Konstanz: UVK.
- Picht, G. (1964). *Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation*. Olten, Freiburg: Walter.
- Plowden, B. (1967). Children and their Primary Schools. Eingesehen 01.04.2010, <http://www.educationengland.org.uk/documents/plowden/>
- Pollard, N., Latorre, M., & Sriskandarajah, D. (2008). *Floodgates or Turntiles? Post-EU Enlargement Migration Flot to (and from) the UK*. London: Institute for Public Policy Research.
- Pooley, C. G. & Turnbull, J. (1998). *Migration and mobility in Britain since the eighteenth century*. London: UCL.
- Radtke, F.-O. (2000). Schulautonomie, Sozialstaat, Chancengleichheit. In F.-O. Radtke & M. Weiß (Hg.), *Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit: Ein Studienbuch*. (13-34). Opladen: Leske & Budrich.
- Rassool, N. & Morley, L. (2000). School Effectiveness and the Displacement of Equity Discourses in Education. *Race Ethnicity and Education*, 3(3), S. 237-258.
- Rat der Europäischen Union. (2003). Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. *Amtsblatt der Europäischen Union*, 50(1).
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reay, D. & Wiliam, D. (1999). 'I'll be a nothing': structure, agency and the construction of identity through assessment. *British Educational Research Journal*, 25(3), S. 343-354.
- Recum, H. v. (2006). *Steuerung des Bildungssystems. Entwicklung, Analysen, Perspektiven*. Berlin: BWV.
- Riddell, R. (2009). Schools in Trouble Again: A Critique of the National Challenge (2008). *Improving Schools*, 12(1), S. 71-80.
- Roche, J. & Tucker, S. A. (2007). Every Child Matters: "Tinkering" or "Reforming" – An Analysis of the Development of the Children Act (2004) from an Educational Perspective. *Education 3-13*, 35(3), S. 213-223.
- Roemer, J. E. (1995). Equality and Responsibility. *Boston Review*, 20(2).
- Rousseau, J.-J. (2000). *Abhandlung von dem Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen*. Weimar: Böhlau.
- Rürup, M. (2007). *Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee "Schulautonomie" im Ländervergleich*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Saunders, P. (1995). Might Britain be a Meritocracy? *Sociology*, 29(1).
- Schedler, K. & Proeller, I. (2007). *New Public Management* (3 Aufl.). Bern: Haupt.
- Schimank, U. (2007). Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In H. Altrichter, T. Brüsemeister, & J. Wissinger (Hg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. (231-260). Wiesbaden: VS-Verlag.

- Schimpl-Neimanns, B. (2000). Soziale Herkunft und Bildungsbeteiligung. Empirische Analysen zu herkunftsspezifischen Bildungsungleichheiten zwischen 1950 und 1989. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 52(4), S. 636-669.
- Schmid, K., Hafner, H., & Pirolt, R. (2007). *Reform von Schulgovernance-Systemen. Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern*. Wien: Inst. für Bildungsforschung der Wirtschaft.
- Schriewer, J. (1982). 'Erziehung' und 'Kultur'. Zur Theorie und Methodik Vergleichender Erziehungswissenschaft. In W. Brinkmann & K. Renner (Hg.), *Die Pädagogik und ihre Bereiche*. (185-263). Paderborn: Schöningh.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in Human Capital. *American Economic Review*, 51(1), S. 1-17.
- Secretary of State. (2001). The Race Relations Act 1976 Order 2001. Statutory Instrument 2001 No. 3458. Eingesehen 01.11.2008, <http://www.opsi.gov.uk/si/si2001/20013458.htm>
- SERCO-Group. (2009a). Press Release: 2008 Preliminary Results. Eingesehen 01.10.2009, <http://www.serco.com/media/pressreleases/2009/annualresults2008.asp>
- Serco-Group. (2009b). Serco. Eingesehen 01.12.2009, <http://www.serco.com/>
- Solga, H. (2005). Meritokratie - die moderne Legitimation ungleicher Bildungschancen. In P. A. Berger & H. Kahlert (Hg.), *Institutionalisierte Ungleichheiten. Wie das Bildungswesen Chancen blockiert*. (19-38). Weinheim: Juventa.
- St John-Brooks, C. (2000, 21.01.). Education is still my number one priority. *Times Educational Supplement*.
- Steiner-Khamsi, G. (2000). De-Regulierung und Schulwahl in den USA: Gewinner und Verlierer. In F.-O. Radtke & M. Weiß (Hg.), *Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit: Ein Studienbuch*. (117-135). Opladen: Leske & Budrich.
- Steiner-Khamsi, G. (2002). School Choice - wer profitiert, wer verliert? In I. Lohmann & R. Rilling (Hg.), *Die verkaufte Bildung*. (133-151). Opladen: Leske & Budrich.
- Strand, S. (2007). *Minority Ethnic Pupils in the Longitudinal Study of Young People in England (LSYPE) (RR002)*. London: DCSF.
- Strand, S. (2009). *Social class, ethnicity and gender: Attainment gaps and the LSYPE. Presentation*. Paper presented at the General Teaching Council for England (GTCE) Equalities Forum.
- Streeck, W. (1999). Competitive Solidarity: Rethinking the "European Social Model". In K. Hinrichs, H. Kitschelt, & H. Wiesenthal (Hg.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*. (245-261). Frankfurt/Main: Campus.
- Strotmann, M. & Tietze, W. (2007). Early Excellence Centres - Förderung bildungsarmer Familien in England. In D. Fischer & V. Elsenbast (Hg.), *Zur Gerechtigkeit im Bildungssystem*. (139-144). Münster: Waxmann.
- Sutton Trust. (2006). The Social Composition of Top Comprehensive Schools. Rates of Eligibility for Free School Meals at the 200 Highest Performing Comprehensive Schools. Eingesehen 01.12.2009, <http://www.suttontrust.com/reports/FreeSchoolMeals.pdf>
- Swann, M. (1985). *Report of the Committee of Enquiry into the Education of Children from Ethnic Minority Groups*. HMSO: London.
- Tajfel, H. (1982). *Gruppenkonflikt und Vorurteil. Entstehung und Funktion sozialer Stereotypen*. Bern: Huber.
- Taylor, M. (2004, 03.12.). New blow to city academies as fashion designer withdraws £2m sponsorship. *The Guardian*.
- The Guardian (2006, 24.02.). Happy, touchy-feely and driven by God. *The Guardian*.
- The Independent (1999, 25.10.). Judicial review not way to pursue conflicts on policy. *The Independent*.

- Tikly, L. (2008). *On the Nature of Institutionalised Racism: Towards the Socially Just School*. Paper presented at the AERA, New York.
- Tikly, L., Osler, A., & Hill, J. (2005). The Ethnic Minority Achievement Grant: A Critical Analysis. *Journal of Education Policy*, 20(3), S. 283-312.
- Tolofari, S. (2005). New Public Management and Education. *Policy Futures in Education*, 3(1).
- Tomlinson, S. (1998). New Inequalities? Educational Markets and Ethnic Minorities. *Race Ethnicity and Education*, 1(2).
- Tomlinson, S. (2000). Wie wirken sich Bildungsmärkte auf ethnische Minderheiten aus? In F.-O. Radtke & M. Weiß (Hg.), *Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Ein Studienbuch*. (201-221). Opladen: Leske & Budrich.
- Tomlinson, S. (2001). *Education in a post-welfare society*. Buckingham: Open University Press.
- U.S. Supreme Court. (1954). BROWN v. BOARD OF EDUCATION, 347 U.S. 483. Eingesehen 01.04.2010, <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=347&invol=483>
- Vogel, R. (2006). *Zur Institutionalisierung von New Public Management: Disziplinardynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Waal, A. d. (2009). The Secrets of Academies' Success. Eingesehen 01.04.2010, [http://www.civitas.org.uk/pdf/secrets\\_success\\_academies.pdf](http://www.civitas.org.uk/pdf/secrets_success_academies.pdf)
- Walford, G. & Miller, H. (1991). *City Technology Colleges*. Buckingham: Open University Press.
- Wallace, M. & Farrugia, B. (2008). The Unseen Governemnt in the UK. Eingesehen 01.12.2009, [http://tpa.typepad.com/bettergovernment/files/080515\\_structure\\_of\\_government\\_1\\_unseen\\_government\\_immediate\\_release.pdf](http://tpa.typepad.com/bettergovernment/files/080515_structure_of_government_1_unseen_government_immediate_release.pdf)
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr.
- Weick, K. E. (1976). Educational Organisations as Loolely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, S. 1-19.
- Weiß, M. (1998). Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung. In R. K. v. Weizsäcker (Hg.), *Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens*. (15-47). Berlin: Duncker und Humblot.
- Wells, A. S. & Crain, R. L. (1992). Do Parents choose School Quality or School Status? A Sociological Theory of Free Market Education. In P. W. Cookson (Hg.), *The Choice Controversy*. (65-82). California: Newbury Park.
- Whitty, G. (2008). Twenty Years of Progress? English Education Policy 1988 to the Present. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(2), S. 165-184.
- Whitty, G. & Power, S. (2001). Devolution and choice in education. The research evidence to date. *Zeitschrift für Pädagogik. Beiheft. 43, Zukunftsfragen der Bildung.*, S. 99-118.
- Whitty, G., Power, S., & Halpin, D. (1998). *Devolution and choice in education. The school, the state and the market*. Melbourne: Acer.
- Williams, R. M. (1985). Redefining Institutional Racism. *Ethnic and Racial Studies*, 8(3), S. 323-348.
- Windzio, M., Sackmann, R., & Martens, K. (2005). *Types of governance in education. A quantitative analysis*. Bremen: Universität Bremen.
- Wissinger, J. (2007). Does School Governance matter? Herleitungen und Thesen aus dem Bereich "School Effectiveness and School Improvement". In H. Altrichter, T. Brüsemeister, & J. Wissinger (Hg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. (105-130). Wiesbaden: VS-Verlag.

- Wößmann, L. (2005). Leistungsfördernde Anreize für das Schulsystem. *Ifo-Schnelldienst*, 58(19), S. 18-27.
- Wößmann, L. (2007). Frühe Selektion führt zu mehr Chancenungleichheit. Ergebnisse nationaler und internationaler Vergleiche. *Pädagogik*, 9, S. 46-51.
- Wrigley, T. (2005). Is 'School Effectiveness' Anti-Democratic? *British Journal of Educational Studies*, 51(2), S. 89-112.
- Young, M. (1958). *The Rise of the Meritocracy. 1870-2033*. London: Thames & Hudson.
- Young, M. (2001, 29.06.). Down with Meritocracy. *The Guardian*.