pedocs
Open Access Erziehungswissenschaften

DIPF

Bellmann, Johannes; Weiß, Manfred

Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. Theoretische Konzeptualisierung und Erklärungsmodelle

Zeitschrift für Pädagogik 55 (2009) 2, S. 286-308

urn:nbn:de:0111-opus-42518

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ

http://www.beltz.de

Nutzungsbedingungen / conditions of use

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.

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.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft
Informationszentrum (IZ) Bildung
Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

ZEITSCHRIFT FÜR PÄDAGOGIK

Jahrgang 55 – Heft 2
März/April 2009

Inhaltsverzeichnis

Thementeil: Elite und Exzellenz

Werner Helsper
Elite und Exzellenz – Transformationen im Feld von Bildung und Wissenschaft? Einleitung in den Thementeil 167

Bernd Zymek
Prozesse der Internationalisierung und Hierarchisierung im Bildungssystem. Von der Beharrungskraft und Auflösung nationaler Strukturen und Mentalitäten .. 175

Norbert Ricken
Elite und Exzellenz – Machttheoretische Analysen zum neueren Wissenschaftsdiskurs 194

Kai Maaz/Gabriel Nagy/Kathrin Jonkmann/Jürgen Baumert
Eliteschulen in Deutschland. Eine Analyse zur Existenz von Exzellenz und Elite in der gymnasialen Bildungslandschaft aus einer institutionellen Perspektive 211

Heiner Ullrich/Susanne Strunck
Zwischen Kontinuität und Innovation: Aktuelle Entwicklungen im deutschen Privatschulwesen..... 228

Gero Lenhardt/Manfred Stock
Gebildete Stände oder gebildete Bürger? Hochschulbildung und Elitevorstellungen in Deutschland und in den USA 244

Richard Münch
Stratifikation der Hochschullandschaft: Zwischen Leistungswettbewerb und Machtlogik 258

Deutscher Bildungsserver
Linktipps zum Thema „Elite und Exzellenz“ 274

Allgemeiner Teil

Johannes Bellmann/Manfred Weiß
Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. Theoretische Konzeptualisierung und Erklärungsmodelle 286

Besprechungen

Sebastian Idel
Fritz Bohnsack: Schule – Verlust oder Stärkung der Person? 309

Jürgen Reyer
Sven Kluge: Vermisste Heimat? Zum emanzipativ-repressiven Doppelcharakter der Gemeinschaftsthematik innerhalb der modernen Pädagogik 311

Philipp Gonon
Ingeborg Schüßler: Nachhaltigkeit in der Weiterbildung – theoretische und empirische Untersuchungen zum nachhaltigen Lernen
Sabine Schmidt-Lauff: Zeit für Bildung im Erwachsenenalter – Interdisziplinäre und empirische Zugänge
Andreas Fejes/Katherine Nicoll (Eds.): Foucault and Lifelong Learning – Governing the subject 314

Micha Brumlik
Wilma Aden-Grossmann: Berthold Simonsohn. Biographie des jüdischen Sozialpädagogen und Juristen 317

Dokumentation

Pädagogische Neuerscheinungen 319

Beilagenhinweis
Dieser Ausgabe der Z.f.Päd. liegt ein Prospekt des Kohlhammer Verlag, Stuttgart, bei.

Johannes Bellmann/Manfred Weiß

Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem

Theoretische Konzeptualisierung und Erklärungsmodelle

Zusammenfassung: *Zahlreiche Bildungssysteme haben seit den 1990er Jahren einen steuerungsstrategischen Paradigmenwechsel hin zu Output- und Wettbewerbssteuerung vollzogen. Die Befunde zur Erfolgsbilanz der Neuen Steuerung sind bislang uneindeutig. Auffällig ist, dass seit einigen Jahren verstärkt über nicht-intendierte Effekte der neuen Steuerungsinstrumente berichtet wird. Im Anschluss an eine kurze Skizze des neuen Steuerungsmodells und der Befundlage über dessen intendierte Effekte gibt der Beitrag einen Überblick über das Spektrum empirisch dokumentierter Nebenwirkungen und diskutiert theoretische Erklärungsmodelle für deren Auftreten. Auf diese Weise versucht der Beitrag, eine Heuristik für Forschungsprojekte zu entwickeln, die erkunden, ob und in welchem Ausmaß die in anderen Ländern dokumentierten nicht-intendierten Reformfolgen auch in Deutschland beobachtet werden können. Der Grundhypothese des Beitrags zufolge gibt es Anlass, die vielfach behaupteten realen Effizienzgewinne zu problematisieren und die versteckten Kosten Neuer Steuerung stärker in den Blick zu nehmen.*

Im Zusammenhang mit dem steuerungsstrategischen Paradigmenwechsel im öffentlichen Sektor hin zu Output- und Wettbewerbssteuerung zeigen sich auch im Schulsystem zunehmend nicht-intendierte Effekte. Steuerungsmodelle, die als Instrumente der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung eingeführt wurden, sind offensichtlich mit Risiken und Nebenwirkungen verbunden, die für die Qualität schulischer Bildung nicht nur förderlich sind und die zudem das Verständnis der Qualität schulischer Bildung in nachhaltiger Weise verändern. Dies zeigt sich insbesondere in Ländern, die schon über eine längere Zeit Erfahrungen mit neuen Steuerungsinstrumenten gesammelt haben. Hier finden die beobachtbaren nicht-intendierten Effekte inzwischen auch ein reges Forschungsinteresse. Als Beispiel sei auf den 2007 erschienenen Band von Nichols und Berliner hingewiesen, der den Titel trägt: „Collateral Damage. How High-Stakes Testing Corrupts America's Schools". Der Band gibt einen materialreichen Überblick über „Kollateralschäden" der Neuen Steuerung, zu denen die Autoren zuvorderst die „Korruption" von Qualitätsindikatoren und von Akteuren rechnen. Die von Nichols und Berliner untersuchten Phänomene sind nicht auf die USA beschränkt. Auch in den Niederlanden werden in den letzten Jahren verstärkt nicht-intendierte Effekte thematisiert. Der von Frans Janssens mitverfasste Forschungsbericht „Effects and side effects of inspections and accountability in education" (vgl. Wolf/Janssens 2007) stammt interessanterweise gerade von einem Autor, der in den Niederlanden das System der Schulinspektionen mit aufgebaut hat.

Ungeachtet der sich verdichtenden internationalen Evidenz für die Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung besteht in der Bildungspolitik der deutschen Bundesländer nach wie vor ein parteiübergreifender Konsens, an der Grundsatzentscheidung für

das neue Steuerungsmodell festzuhalten. Nicht-intendierte Effekte haben in Deutschland bislang auch in der Forschung erst geringe Aufmerksamkeit erfahren. Allerdings gab es vereinzelte Beiträge in den Medien, wie beispielsweise der im Spiegel im Juli 2006 publizierte Artikel „Schummeln bei VERA“ (Brandt 2006), in dem von Unregelmäßigkeiten beim Grundschultest berichtet wurde. Andere Beispiele sind zweifelhafte Aktivitäten einzelner Bundesländer im Vorfeld der zweiten PISA-Erhebungsrunde. So ist der Vorwurf laut geworden, dass die enormen Leistungssteigerungen in Sachsen-Anhalt bei der zweiten Erhebungsrunde von PISA-E auf Interventionen des Ministeriums und gezielte Vorbereitungen in den PISA-Schulen zurückzuführen seien (vgl. GEW-Sachsen-Anhalt 2006). Auch aus dem Saarland wurden zweifelhafte Methoden der Testvorbereitung gemeldet. Phänomene wie diese verdienen auch in Deutschland eine systematische wissenschaftliche Untersuchung, die über anekdotische Evidenz hinausgeht.

Im Folgenden soll zunächst erläutert werden, was unter Neuer Steuerung im Schulsystem verstanden wird (1) und inwieweit ihre intendierten Effekte empirisch gesichert werden können (2). Erst dann soll versucht werden, das Spektrum nicht-intendierter Effekte in den Blick zu nehmen und zu operationalisierbaren Abgrenzungen einzelner Phänomene zu gelangen (3). Zum Schluss werden unterschiedliche Erklärungsmodelle für das Auftreten der genannten nicht-intendierten Effekte zur Diskussion gestellt (4) und das Nebenfolgentheorem rückblickend noch einmal genauer gefasst (5).

1. Das neue Steuerungsmodell im Schulsystem

Das neue Steuerungsmodell im Schulsystem beruht im Kern auf zwei Instrumentbereichen, die inzwischen eine große internationale Verbreitung gefunden haben. Auf der einen Seite spricht man von „standards-based reform“, womit gegenwärtig eine Form von *Outputsteuerung* durch die Setzung von Bildungsstandards und die externe Evaluation von Schulleistungen gemeint ist. Auf der anderen Seite spricht man von *Wettbewerbssteuerung* oder sog. „choice policies“, worunter die Etablierung von Quasi-Märkten im Bildungssystem durch Dezentralisierung, Schulautonomie und freie Schulwahl verstanden wird, ggf. verstärkt durch die Umstellung von der Angebots- zu einer Nachfragefinanzierung z.B. durch die Einführung von Bildungsgutscheinen. Während die Bildungspolitik sich bislang vor allem auf zentrale Steuerung durch Inputs wie ökonomische Ressourcen, detaillierte Lehrpläne und die Professionalisierung der Lehrerschaft konzentrierte, rücken im neuen Steuerungsmodell das Setzen von Zielen und das Überprüfen von Ergebnissen in den Mittelpunkt.

Das hier vorgestellte Modell stellt sicherlich eine starke Vereinfachung dar. Innerhalb dieses allgemeinen Trends hin zu Output- und Wettbewerbssteuerung gibt es bedeutsame Differenzen. So unterscheiden sich Testkulturen und Rückmeldesysteme z.B. darin, ob sie Evaluationsergebnisse mit hohen Sanktionen oder Gratifikationen für die Akteure verbinden (*high-stakes*) oder nicht. Outputsteuerung ist folglich nicht gleich Outputsteuerung. Dasselbe gilt für Wettbewerbssteuerung: So unterscheiden sich z.B. Modelle nachfrageorientierter Bildungsfinanzierung darin, ob die gemeldeten Schülerzahlen das

einzige Kriterium der Mittelzuweisung sind (Pro-Kopf-Zuweisung) oder ob – nach einheitlichen Richtsätzen – schüler- und schulstandortbedingte Besonderheiten berücksichtigt werden (formelgebundene Mittelzuweisung).

Weitere Differenzierungen innerhalb des neuen Steuerungsmodells kommen durch Formen der Hybridbildung ins Spiel. Mit der Einführung von Elementen Neuer Steuerung werden alte Steuerungsinstrumente nicht einfach abgelöst. Vielmehr kommt es zur Herausbildung eines hybriden Steuerungsmodells, in dem alte und neue Steuerungsinstrumente z.T. auch widersprüchliche Reformanreize setzen (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia 2007). Hierbei kann man noch einmal differenzieren zwischen intendierten, im Konzept angelegten Hybridbildungen und solchen, die sich als Ergebnis einer besonderen historischen Konstellation einstellen. Als eine im Konzept angelegte Hybridbildung kann man das Modell der Quasi-Märkte ansehen, das sich durch eine Kombination marktwirtschaftlicher und staatlich-bürokratischer Steuerungselemente auszeichnet (vgl. Weiß 2001). Als Beispiel für eine in besonderen historischen Konstellationen angelegte Hybridbildung kann man den Funktions- und Bedeutungswandel des Instruments von Bildungsstandards ansehen, wenn es aus einem integrierten Schulsystem in ein gegliedertes Schulsystem transferiert wird. Stets erzeugt die vorauslaufende Reformgeschichte eine gewisse Pfadabhängigkeit, die jeder neuen Reforminitiative ihren Stempel aufdrückt.

Zur Differenzierung entlang unterschiedlicher Reformgeschichten kommen notwendige lokale Differenzierungen. So kann etwa die Funktionsweise von Quasi-Märkten im Schulsystem nur durch das Studium lokaler Bedingungen verstanden werden (vgl. Reimer 2006; Davies/Quirke 2007; Bagley 2006).

Auffällig ist schließlich der enge Wechselbezug von Output- und Wettbewerbssteuerung. Zwar ist es theoretisch denkbar, Instrumente der Outputsteuerung einzuführen, ohne damit zugleich einen Wettbewerb unter Anbietern zu entfachen[1]. Sachlogisch und historisch zeigt sich allerdings, dass sich beide Instrumentbereiche wechselseitig voraussetzen, ergänzen und verstärken. So macht Outputsteuerung Unterschiede sichtbar, die vorher in objektivierter Form nicht sichtbar waren. Damit werden nicht nur die Voraussetzungen für Wettbewerb geschaffen; es wird zugleich die Erwartung erzeugt, von der Wahl der ‚besseren Angebote' auch tatsächlich Gebrauch machen zu können. Umgekehrt gilt: Wettbewerbssteuerung setzt eine gewisse Vergleichbarkeit der Anbieter voraus. Die Etablierung verbindlicher Standards und die regelmäßige Überprüfung tatsächlich erbrachter Leistungen schafft so etwas wie eine „gemeinsame Währung", die die Voraussetzung für Qualitätswettbewerb darstellt.

High-stakes kann man als Bindeglied beider Instrumentbereiche ansehen, wobei die Sanktionen oder Gratifikationen sowohl direkt auf staatlich-bürokratischem Wege als auch indirekt durch marktlichen Wettbewerb ins Spiel gebracht werden können. Auch die durch Wettbewerb vermittelten Konsequenzen für Anbieter stellen nämlich ein funktionales Äquivalent für die mit Leistungen verknüpften Anreize dar.

1 Beispielsweise wurde auf die Veröffentlichung schulbezogener LAU-Leistungsdaten bewusst verzichtet, um das elterliche Schulwahlverhalten nicht zu beeinflussen; sie waren nur der Schulverwaltung für Interventionen zugänglich.

Auch historisch lässt sich die Tendenz zu einer immer engeren Verknüpfung beider Instrumentbereiche nachzeichnen. So lassen sich etwa in den USA bei Einführung neuer Steuerungsinstrumente drei Stufen erkennen: Zunächst werden Testergebnisse zunehmend der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, danach werden Testergebnisse zunehmend mit high-stakes verknüpft und schließlich wird Wettbewerb als zusätzliches Anreizsystem eingeführt (vgl. Betebenner/Howe/Foster 2005). Inwiefern auch in Deutschland zu den in den letzten Jahren eingeführten Instrumenten der Outputsteuerung verstärkt Instrumente der Wettbewerbssteuerung hinzukommen werden, ist noch offen. Erste Initiativen einzelner Bundesländer wie die Einführung der „Sächsischen Schuldatenbank" oder die in Nordrhein-Westfalen beschlossene Aufhebung der Schulbezirke bei der Wahl der Grundschule dienen ausdrücklich dem Ziel der Induzierung eines verstärkten Wettbewerbs (vgl. van Ackeren 2006). Private Initiativen wie die geplante Schuldatenbank des Magazins „Focus" gehen in die gleiche Richtung. Einflussreiche bildungspolitische Akteure wie der „Aktionsrat Bildung" empfehlen derzeit ebenfalls die Einführung von Wettbewerbselementen zur Qualitätsentwicklung im Schulsystem.

2. Intendierte Effekte

Allgemein gelten die neuen Steuerungsinstrumente als Mittel der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Schulsystem. Erwartet werden von ihnen insbesondere Fortschritte im Hinblick auf Effizienz und Gerechtigkeit. Was die Erwartung von Effizienzgewinnen angeht, kann man zwischen der erwarteten Steigerung der Produktionseffizienz und der erwarteten Steigerung von Allokationseffizienz unterscheiden (vgl. Weiß 2001). Unter einer Steigerung der Produktionseffizienz versteht man die Verbesserung des Verhältnisses von Input und Output, die in einer „Bildungsproduktionsfunktion" modelliert wird. Hierbei wird der Output zumeist durch Testleistungen in ausgewählten Leistungsbereichen indikatorisiert. Schulen/Lehrer erteilen mit gegebenen Ressourcen einen effektiveren Unterricht oder Schulen/Lehrer erzielen den gleichen Output trotz Absenkung der Ressourcen. Unter einer Steigerung von Allokationseffizienz versteht man eine bessere Abstimmung von Angebot und Nachfrage. Die Unterscheidung zwischen produktiver und allokativer Effizienz ist bedeutsam, da ein Anbieter trotz hoher Produktionseffizienz am Markt vorbei produzieren kann.

Die mit Neuer Steuerung verknüpfte Erwartung größerer Gerechtigkeit im Schulsystem bezieht sich auf unterschiedliche Indikatoren. So wird etwa von Mindeststandards eine Verringerung der Streubreite der Leistung von Schulen und Schülern erwartet („closing the achievement gap"). Kein Kind soll zurückgelassen werden. Eine insbesondere mit „choice policies" verknüpfte Erwartung bezieht sich auf eine gerechtere Verteilung der Schulwahlmöglichkeiten. Auch Nicht-Privilegierte, die bislang keine Optionen hatten, sollen durch gezielte Unterstützungen, etwa in Form von „targeted voucher schemes", Optionen erhalten, die Privilegierte immer schon hatten, da diese sich hohes Schulgeld oder die Wahl ihres Wohnorts leisten können. Als Ergebnis der erwarteten kompensatorischen Effekte von „choice policies" erhofft man sich eine leistungsmäßige, soziale und ethnische Desegregation der Schülerschaft.

Soviel zu den Erwartungen. Die Frage ist nun, inwieweit sich die intendierten Effekte tatsächlich empirisch nachweisen lassen. Naturgemäß ist es schwierig, hier zu verallgemeinerungsfähigen und eindeutigen Aussagen zu kommen, da die Antwort von spezifischen Erfolgsbedingungen abhängt und Erfolg selbst eine ambivalente und beobachterabhängige Größe ist. Unter diesen Kautelen und in der hier gebotenen Kürze lassen sich dennoch folgende Aussagen machen:

Zunächst zur Erfolgsbilanz von Outputsteuerung: Zwei amerikanische Studien (vgl. Hanushek/Raymond 2005; Jacob 2005) zeigen, dass die Einführung von Instrumenten der Outputsteuerung in den USA in der Tat zu einem Anstieg der Testleistungen führen. Bedingungen sind staatlich-bürokratische Zielvorgaben mit einem hohen Grad von Ergebnisverantwortung der Schulen sowie Sanktionen bei Nichterfüllung. Die Autoren betonen aber zugleich, dass unter den Schülern nicht alle ethnischen Gruppen gleichermaßen profitieren. Damit würde das erklärte Ziel, die Leistungsstreuung zwischen Schülern unterschiedlicher Herkunft zu verringern, in Frage gestellt. Jacob (2005) stellt zudem fest, dass ein Teil der Leistungszuwächse auf test-spezifischen Trainingseffekten bei Schülern und strategischem Verhalten bei Lehrern beruht.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Amrein und Berliner (2002) in einer Studie über „High-stakes Testing, Uncertainty, and Student Learning". Die Studie untersucht 18 Bundesstaaten der USA, in denen high-stakes Tests im Einsatz sind. Sie vergleichen Testleistungen in bundesstaatlichen Leistungstests mit Ergebnissen anderer Leistungstests auf nationaler Ebene, an denen die Bundesstaaten ebenfalls teilnehmen. Ergebnis: Nur in einem Bundesstaat spiegelt sich der im bundesstaatlichen Test gemessene Leistungszuwachs auch in den verwendeten nationalen „audit tests". Die Validität der vermeintlichen Leistungszuwächse der anderen Bundesstaaten ist damit in Frage gestellt.

Für Daniel Koretz (2003; 2005) gibt es ebenfalls Anlass, die Validität der gemessenen Leistungszuwächse zu problematisieren. So beschreibt er das wiederholt zu beobachtende Phänomen, dass Testergebnisse nach Einführung eines neuen sanktionsbewährten Evaluationsverfahrens zunächst abfallen, dann deutlich ansteigen, um sich nach wenigen Jahren auf einem ähnlich hohen Niveau zu stabilisieren, auf dem auch das vorher zum Einsatz gekommene Evaluationsverfahren angelangt war. Dieses „saw-tooth pattern" gibt Anlass zu der Vermutung, dass dem im Rahmen von Outputsteuerung durch Standards und high-stakes Tests zu verzeichnenden Anstieg von Testleistungen kein tatsächlicher Leistungszuwachs der Schüler in gleicher Höhe entspricht.

Wie sieht es mit der Erfolgsbilanz von Wettbewerbsteuerung aus? Die bislang wohl umfangreichste Dokumentation von US-amerikanischen Studien über die Effizienzwirksamkeit von Wettbewerb stammt von Belfield und Levin (2002). Auch Wettbewerb scheint einen positiven Effekt auf Schülerleistungen zu haben, dieser Effekt ist aber eher gering. Drei Fünftel der dokumentierten Studien zeigen keine signifikanten Effekte. Meist werden nur Effekte auf Schülerleistungen untersucht, ohne *trade-offs* und zusätzliche Transaktionskosten eines Wettbewerbssystems in Rechnung zu stellen.

Eine schwedische Studie kann einen positiven Einfluss des Wettbewerbs durch Privatschulen auf die durchschnittlichen Schülerleistungen in Gemeinden feststellen, zugleich aber eine Zunahme des Kostenniveaus und der Segregation (vgl. Böhlmark/Lin-

dahl 2007, S. 42; Söderström/Uusitalo 2005). Offen bleibt, wie heterogene Kosten- und Nutzenfaktoren gegeneinander abgewogen werden sollen. Eine Studie von Waldo (2007) kann keinen Zusammenhang zwischen der Konkurrenz durch eine steigende Anzahl von Privatschulen und den durchschnittlichen Schülerleistungen erkennen.

Anlass zur Skepsis hinsichtlich der Effizienzwirksamkeit von Wettbewerb geben auch kürzlich präsentierte Befunde zu Effekten des Milwaukee Parental Choice Program (vgl. Carnoy et al. 2007), einem wissenschaftlich sehr gut dokumentierten regional begrenzten Experiment mit Bildungsgutscheinen. In den zwei Jahren nach Ausweitung des Gutscheinprogramms auf konfessionelle Schulen 1998 haben sich die Testleistungen der Viertklässler an öffentlichen Schulen deutlich verbessert. Auf den ersten Blick spricht dies für die Effizienzwirksamkeit von Wettbewerb im Gesamtsystem. Trotz Intensivierung der Wettbewerbssituation lassen sich danach allerdings keine positiven Effekte mehr nachweisen. Dies wirft die Frage auf, ob der einmalige Leistungsanstieg wirklich wettbewerbsinduziert war oder ob hierbei ein ähnliches „sawtooth pattern" deutlich wird, wie es Koretz (2003) für sanktionsbewehrte Evaluationssysteme zeigen kann.

Was die erwartete Steigerung der Allokationseffizienz angeht, ist die Erfolgsbilanz uneindeutig. Aufschlussreich ist eine umfassende Dokumentation vorliegender Studien über „Charter Schools" (vgl. Lubienski 2003) – das sind Schulen, die von staatlichen Reglements weitgehend entlastet sind und sich auf einem Bildungsmarkt um Kunden bemühen müssen. Gerade in diesen Schulen müsste man dem Modell gemäß einen hohen Grad an Innovation und kundengerechter Diversifizierung des Angebots erwarten. Tatsächlich aber zeichnen sich diese Schulen eher durch traditionelle Unterrichtskonzepte aus; allein auf der Ebene der Organisation finden sich Innovationen wie Leistungslohn oder die Beschäftigung von geringer qualifiziertem (pädagogischem) Hilfspersonal, das Outsourcing von Dienstleistungen etc. Der Wettbewerb im Kontext der Organisation stellt offenbar eher einen distalen Faktor dar, der nicht unbedingt auf die pädagogische Interaktion im Unterricht durchschlägt.

Das tatsächliche Verhalten von Schulen im Wettbewerb hängt allerdings davon ab, inwiefern der Quasi-Markt durch ein gemeinsames System der Qualitätssicherung bestimmt ist. Eine Studie über die Schullandschaft von Toronto (vgl. Davies/Quirke 2007), wo neu gegründete unabhängige Schulen mit etablierten Privatschulen und öffentlichen Schulen konkurrieren müssen, zeigt, dass die neu gegründeten Schulen tatsächlich versuchen, ihr Angebot kundengerecht zu diversifizieren, indem sie sich stärker an individueller Förderung ausrichten. Zugleich reduzieren diese Schulen aber ihr unterrichtliches Angebot drastisch auf wenige Kernfächer. Erklärt wird dies u.a. durch ein erst schwach ausgebautes System standardisierter Leistungsmessung, das es diesen Schulen erlaubt, einen Nischenmarkt zu besetzen.

Die Gesamtbilanz der intendierten Effekte Neuer Steuerung fällt also insgesamt uneindeutig aus und gibt Anlass zu weiterer Forschung: Zwar gelangen einige Studien zu dem Ergebnis, dass durch Output- und Wettbewerbssteuerung Effizienzgewinne zu erzielen sind; inwieweit es sich hierbei allerdings um *reale* Effizienzgewinne handelt, bleibt fraglich, da sie mitunter mit versteckten Kosten verbunden sind. Hinsichtlich der Erwartungen größerer Gerechtigkeit im Schulsystem ist die Erfolgsbilanz Neuer Steue-

rung wohl noch skeptischer zu beurteilen. So konnten Instrumente der Outputsteuerung bislang keinen durchschlagenden Erfolg in dieser Hinsicht verzeichnen; Instrumente der Wettbewerbssteuerung scheinen sogar eher negative Effekte auf Leistungsstreuung und Segregation zu haben. Zwar werden formale Wahlmöglichkeiten z.T. durchaus erweitert; diese werden von Eltern aber in sehr unterschiedlichem Maße genutzt. Ein Großteil der Eltern macht von ihrem Recht auf freie Schulwahl keinen Gebrauch. Die Exit-Option wird bei unzureichenden Leistungen einer Schule häufig nicht wahrgenommen. Schulwahlentscheidungen werden zudem oft nach pragmatischen Gesichtspunkten getroffen (z.B. Wohnortnähe der Schule) und hängen in starkem Maße von Sozialschichtmerkmalen ab (vgl. Wolf/Janssens 2007; van Ackeren 2006). Die Folge ist, dass eine Segregation entlang bestimmter Sozialmilieus zunimmt und die Optionen aktiv wählender Eltern überproportional von Anbietern berücksichtigt werden.

Vor dem Hintergrund dieser insgesamt kaum überzeugenden Erfolgsbilanz bekommt die Frage nach nicht-intendierten Effekten Neuer Steuerung eine besondere Relevanz. Offensichtlich ist es nämlich nicht nur so, dass erwartete Effekte z.T. nicht eintreten bzw., wo sie eintreten, berechtigte Rückfragen nach ihrer Validität gestellt werden können; hinzu kommt, dass verbreitet nicht-intendierte Effekte auftreten, die angesichts ihrer Ambivalenz für die Qualitätsentwicklung im Schulsystem möglicherweise von größerer Tragweite sind als die in ihrer Validität umstrittenen erwarteten Effekte.

3. Nicht-intendierte Effekte

Inzwischen gibt es eine breite internationale Forschungsliteratur über nicht-intendierte Effekte Neuer Steuerung im Schulsystem. Ausgehend von dieser Literatur versuchen wir im Folgenden, eine analytische Phänomenologie der Nebenwirkungen zu entwickeln. Es geht darum, das gesamte Spektrum möglicher nicht-intendierter Effekte in den Blick zu nehmen und zu operationalisierbaren Abgrenzungen einzelner Phänomene zu gelangen. Die so gewonnenen Unterscheidungen können als Heuristik eines Forschungsprojekts dienen, das erkundet, ob und in welchem Ausmaß die in anderen Ländern dokumentierten nicht-intendierten Reformfolgen auch in Deutschland beobachtet werden können.

Zunächst lassen sich nicht-intendierte Effekte auf das Verhalten von Akteuren im Schulsystem von solchen auf die Einstellungen von Akteuren im Schulsystem unterscheiden. Innerhalb der Effekte auf das Verhalten kann man die Ebene des Unterrichts (*classroom level*) von der Ebene der Schule (*school level*) unterscheiden.

Auf der Ebene des *Unterrichts* sind vor allem unterschiedliche Formen der Testvorbereitung angesiedelt, worunter sowohl ambivalente als auch eindeutig unerwünschte Verhaltensweisen gerechnet werden. Das vielzitierte „teaching to the test“ ist ein unscharfer Sammelbegriff für unterschiedliche Verhaltensweisen, die im Ergebnis zu steigenden Testleistungen führen (vgl. Koretz 2005).

Eindeutig unerwünscht wären alle Formen des Betrugs (*teacher cheating*), etwa indem vorab an Items des bevorstehenden Tests geübt wird, Hilfestellungen während des Tests gegeben werden oder falsche Antworten nachträglich korrigiert werden (vgl. Nichols/Berliner 2007, S. 33ff.; Popham 2006).

I Nicht-intendierte Effekte auf das Verhalten von Akteuren im Schulsystem	
1. Ebene des Unterrichts	
Reallokation I	Verlagerung von Ressourcen zwischen Leistungsdomänen
Reallokation II	Verlagerung von Ressourcen innerhalb von Leistungsdomänen
Reallokation III	Umverteilung individueller Förderung
Coaching I	Vorbereitung auf das Format von Testaufgaben
Coaching II	Vorbereitung auf inhaltliche Eigentümlichkeiten von Testaufgaben
Betrug durch Lehrer I	Vorbereitung auf einen bestimmten bevorstehenden Test
Betrug durch Lehrer II	Hilfen und Korrekturen während des Tests
Betrug durch Lehrer III	nachträgliche Korrektur von Testbögen
Kurzsichtigkeit	Konzentration auf kurzfristige Verbesserungen der Leistungsbilanz
Sicherheitsdenken	Festhalten an eingeübten Methoden
2. Ebene der Schule	
Optimierung der Schülerpopulation I	Rekrutierung besonders leistungsstarker Schüler
Optimierung der Schülerpopulation II	Entlastung von leistungsschwachen Schülern
Optimierung des Testpools I	sporadischer Ausschluss leistungsschwacher Schüler vom Test
Optimierung des Testpools II	dauerhafter Ausschluss leistungsschwacher Schüler vom Test
Optimierung des Testpools III	längere Beschulung leistungsschwacher Schülern vor jahrgangsbezogenen Leistungstests
Mobilisierung externer Ressourcen I	von Seiten der Eltern selbst
Mobilisierung externer Ressourcen II	von Seiten privat finanzierter Dienstleister
Mobilisierung externer Ressourcen III	von Seiten des schulischen Umfelds
Zunahme von Transaktionskosten	Verlagerung eigener Ressourcen weg vom Kerngeschäft des Unterrichts
Mimetischer Isomorphismus	Übernahme ‚legitimer' Modelle auf der Ebene des Unterrichts und der Organisation
Window dressing	kurzfristige Optimierung des Erscheinungsbildes der Schule insbesondere in Vorbereitung auf Schulinspektionen
II Nicht-intendierte Effekte auf die Einstellungen von Akteuren im Schulsystem	
Deprofessionalisierungseffekte I	Delegierung von Teilaufgaben des Lehrerberufs an professionsfremde Experten
Deprofessionalisierungseffekte II	Zuweisung professionsfremder Aufgaben an den Lehrerberuf
Verletzung professioneller Integrität I	Zwang zum Handeln gegen eigene pädagogische Überzeugungen durch den Druck des Marktes
Verletzung professioneller Integrität II	Zwang zum Handeln gegen eigene pädagogische Überzeugungen durch den Druck der Organisation
Erosion des Vertrauens	Neue Bedingungen für Vertrauen und Entzug des Vertrauens
Motivationswandel	Wandel der Motivation von Akteuren durch Einführung von Anreizstrukturen, z.B. Leistungslohn für Lehrer, Geldzahlungen an Schüler

Abb. 1: Tableau nicht-intendierter Effekte

Als grundsätzlich ambivalent sind Formen der Reallokation unterrichtlicher Ressourcen (vor allem Zeit und Aufmerksamkeit) einzuschätzen. Zunächst kann man zwei Varianten curricularer Reallokation unterscheiden: Die Verlagerung von Ressourcen zwischen Leistungsdomänen zugunsten der getesteten Domänen und die Verlagerung innerhalb von Domänen zugunsten der im Test schwerpunktmäßig erfassten Teilbereiche einer Domäne (vgl. Koretz 2005, S. 109f.). Von diesen Formen curricularer Reallokation kann man eine Verlagerung unterrichtlicher Ressourcen innerhalb der Klasse unterscheiden, etwa wenn individuelle Förderung (Zeit und Aufmerksamkeit) des Lehrers besonders solchen Schülern zugute kommt, die knapp unterhalb von durch *cut-off scores* operationalisierten Mindeststandards liegen, während diejenigen, die weit unterhalb oder weit oberhalb dieses Schwellenwerts liegen, geringere Aufmerksamkeit erhalten (vgl. Hursh 2007, S. 506f.).

Grundsätzlich gilt für alle Varianten von Reallokation, dass es für ihre Bewertung nicht ausreicht, nur darauf zu sehen, wofür nun *mehr* Ressourcen aufgewendet werden; es muss zugleich in Rechnung gestellt werden, wofür gleich viel oder weniger Ressourcen zur Verfügung stehen. Wünschenswert ist beispielsweise eine curriculare Reallokation nicht schon deshalb, weil es sich bei den verstärkt beachteten Teilbereichen einer Domäne um wichtige curriculare Aspekte handelt. Wünschenswert wäre sie erst dann, wenn es sich bei denjenigen Teilbereichen der Domäne, die gleich viel oder weniger Zeit und Aufmerksamkeit erhalten, um unwichtigere Aspekte handelt oder sogar um Dinge, die ‚entrümpelt' werden müssen. Steigen aber die Testleistungen, weil der Unterricht den getesteten Teilbereichen innerhalb einer Domäne zulasten anderer wichtiger Aspekte mehr Gewicht gibt, kann man von einer Inflation von Testleistungen sprechen (*score inflation*), der keine Leistungssteigerung im Gesamt der Domäne entspricht. Ähnliches gilt für die Reallokation zwischen Leistungsdomänen. Steigende Testleistungen können unter diesen Bedingungen eine tatsächliche Leistungsstagnation oder sogar einen Leistungsrückgang verdecken. Da es sich bei schulischen Leistungstests immer um eine Stichprobe aus einer Leistungsdomäne handelt, ist die Ausrichtung des Unterrichts auf den Test ambivalent, und zwar auch dann, wenn der Test sorgfältig an gesetzten Standards ausgerichtet ist und kognitiv anspruchsvolle Kompetenzen erfasst.

Formen der Reallokation führen zwar zu punktuellen Leistungssteigerungen; diese aber sind im Gesamt einer Domäne, eines Curriculums bzw. einer Klasse nicht mehr repräsentativ. Anders liegt der Fall beim *Coaching*. Hier werden gezielt arbiträre inhaltliche oder formale Eigentümlichkeiten eines Tests eingeübt, ohne dass hiermit tatsächliche Leistungssteigerungen in Teilaspekten einer Domäne einhergehen. Die bloße Vermittlung von „test-taking skills" – etwa der Umgang mit Multiple-Choice-Formaten – kann auch an curricular vollkommen unbedeutenden Aufgaben geübt werden (vgl. Koretz 2005, S. 111f.).[2] Empirische Evidenz für Reallokation und Coaching als Formen

2 Brunner u.a. (2007) kommen in einer experimentellen Studie zu differentiellen Effekten von Coaching auf Leistungen in PISA-Testaufgaben zu dem Ergebnis, dass signifikante Leistungssteigerungen vor allem durch eine Kombination von Übungseffekten an Pre-Tests und gezielten Coaching-Aktivitäten erreicht werden können. Anders als Koretz differenzieren die Autoren jedoch nicht zwischen eher kurzfristigen Coaching-Aktivitäten und einer mittel- und langfristigen Reallokation von

der Testvorbereitung gibt es vor allem aus Ländern, die schon länger mit neuen Steuerungsinstrumenten experimentieren (vgl. Zabala/Minnici 2007; Hamilton u.a. 2007, S. 86f.). Aus der Klassenstufe 6 englischer Grundschulen wird beispielsweise berichtet, dass in den vier Monaten vor einem zentralen Leistungstest 44% der gesamten Unterrichtszeit zur Testvorbereitung verwendet wird (vgl. Mansell 2007, S. 33).

Als nicht-intendiertes Ergebnis kann sich bei schulischen Akteuren ein strategisches Verhalten einstellen, das man in der Neuen Institutionenökonomik als „adverse selection" bezeichnet: die Akteure neigen dazu, individuell vorteilhafte Strategien zu entwickeln, die zu sozial unerwünschten Ergebnissen führen. Eine Variante besteht darin, dass schulische Akteure unter dem Druck eines Testregimes eine *Kurzsichtigkeit* entwickeln, bei der man vor allem auf schnelle Verbesserungen der Leistungsbilanz schaut statt auf eine langfristige Entwicklung von Wissen, Fähigkeiten und Einstellungen. Eine weitere Variante eines nicht-intendierten strategischen Verhaltens besteht in einem *Sicherheitsdenken*, d.h. der abnehmenden Risiko- und Innovationsbereitschaft und der zunehmenden Tendenz, an eingeübten Methoden festzuhalten (vgl. Smith 1993; 1995; Hargreaves/Goodson 2006).

Von solchen individuellen Reaktionsformen im Umgang mit Neuer Steuerung auf der Ebene des Unterrichts kann man *institutionelle* Reaktionsformen unterscheiden, die auf der Ebene der Einzelschule angesiedelt sind. Zunächst wären hier zwei Varianten zu nennen, in denen eine Schule durch die „Optimierung" der Schülerpopulation ihre Leistungsbilanz verbessern kann, ohne dass dem eine Verbesserung der eigenen pädagogischen Arbeit entspricht. Sie kann versuchen, besonders leistungsstarke Schüler zu gewinnen (*cream skimming*) und leistungsschwache Schüler gar nicht erst aufzunehmen oder sich von ihnen, etwa durch Rückschulungen oder die dauerhafte Überweisung in eine Förderschule, zu entlasten. Auf diese Weise sichert sie sich einen hohen Grad an Mitwirkung durch die Schüler selbst und meidet ‚kostenintensive' Schüler. Bei der Rekrutierung leistungsstarker Schüler kann es aus Sicht der Schulen zunächst gleichgültig sein, ob die besondere Leistungsfähigkeit ihrer Schüler vor allem auf deren kognitiven Grundfähigkeiten und Kompetenzen beruht oder auf einem hohen Grad elterlicher Unterstützung. Bagley (2006, S. 355) zitiert einen Rektor einer englischen Sekundarschule, der die Strategie der Ergebnisverbesserung durch Optimierung der Schülerschaft sehr pointiert beschreibt: „So our intake has changed which in turn affects our results which in turn affects how parents see the school and who chooses it which in turn affects our results and so on". Diese Strategie kann im Rahmen eines Quasi-Marktes aus Sicht der Einzelschule rational sein, ohne dass sie im Gesamtsystem zu Qualitätsverbesserungen führt.

Sofern es Schulen nicht gelingt, leistungsschwache Schüler fernzuhalten, stehen ihnen noch verschiedene Strategien offen, zumindest den Testpool zu optimieren, d.h. die Zusammensetzung der Schülerschaft, die an standardisierten Testverfahren teilnimmt.

Unterrichtszeit zugunsten getesteter Inhalte. Außerdem wird nicht diskutiert, inwieweit Coaching auch dann als ein der Unterrichtsqualität abträglicher nicht-intendierter Effekt von Outputsteuerung betrachtet werden kann, wenn hierdurch nur geringe Leistungssteigerungen zu erzielen sind.

So können etwa durch Krankmeldungen leistungsschwache Schüler sporadisch vom Test ausgeschlossen werden oder man kann durch die Diagnose kognitiver Leistungsstörungen erreichen, dass Schüler dauerhaft von der Teilnahme am Test befreit werden. Eine dritte Variante besteht schließlich darin, leistungsschwache Schüler länger zu beschulen, bevor sie an jahrgangsbezogenen Leistungstests teilnehmen. Im Ergebnis führen alle Formen der Optimierung des Testpools zu einem Anstieg der Testleistungen, der aber nicht mehr repräsentativ ist für das Gesamt der Schülerschaft.

Eine dritte Strategie, zu Leistungsverbesserungen zu kommen, ohne die Qualität der pädagogischen Arbeit der Schule zu steigern, besteht in der verstärkten Mobilisierung externer Ressourcen, sei es von Seiten der Eltern (etwa durch die Vereinbarung elterlichen Engagements in Bildungsverträgen), von Seiten privat finanzierter Dienstleister (etwa durch die gezielte Aufforderung zur Inanspruchnahme von Nachhilfe) oder von Seiten des schulischen Umfelds (etwa durch die Einwerbung von Sponsorengeldern oder die Verpflichtung ehrenamtlicher Helfer).

Ebenfalls auf institutioneller Ebene angesiedelt sind Formen der Umschichtung schulischer Ressourcen weg vom Kerngeschäft des Unterrichts zugunsten von *Transaktionskosten* wie beispielsweise Werbungskosten oder Kosten für die Dokumentation eines Systems der Rechenschaftslegung. Unter einem *mimetischen Isomorphismus* kann man die Übernahme legitimer Modelle insbesondere des Managements verstehen, die nicht unbedingt auch die effektiveren Modelle sind. Schulen werden unter dem Druck bestimmter Rationalitätsmythen immer ähnlicher, ohne dass ihre Qualität deshalb verbessert würde. Die Außenwirkung einer Schule wird dabei u.U. wichtiger als ihre tatsächlichen Leistungen. Man beobachtet deshalb Formen des „*window dressing*“ vor Schulinspektionen oder Formen eines ebenfalls auf Außenwirkung bedachten Marketing.

Neue Steuerungsinstrumente können schließlich auch nicht-intendierte Effekte auf die *Einstellungen* von Akteuren im Schulsystem haben. Hierzu kann man insbesondere solche mit dem Steuerungsmodell verknüpften Wirkungen rechnen, die das professionelle Selbstverständnis des Lehrers in ambivalenter Weise tangieren (vgl. Valli/Buese 2007). So ist in der Diskussion etwa von Deprofessionalisierungseffekten im Kontext Neuer Steuerung die Rede. Diese können zum einen darin bestehen, dass angestammte Teilaufgaben des Lehrers wie die Operationalisierung von Bildungszielen oder die Beurteilung von Lernergebnissen nun zumindest teilweise an professionsfremde Experten delegiert werden. Zum anderen werden dem Lehrerberuf zunehmend professionsfremde Aufgaben zugewiesen wie z.B. neue Aufgaben in der Organisationsentwicklung (vgl. Tacke 2005).

Während Deprofessionalisierungseffekte vor allem das Wissen und Können des Lehrers betreffen, ist im Falle einer Verletzung professioneller Integrität vor allem das Ethos des Lehrers betroffen. Durch den Druck des Marktes oder durch den Druck der Organisation können sich Lehrer gezwungen sehen, gegen ihre eigenen pädagogischen Überzeugungen zu handeln. So kann sich eine Spannung zwischen den Werten der Profession und den Werten des Marktes ergeben (vgl. Ball 2003a; 2003b) oder aber eine zunehmende Entfremdung zwischen dem Kollegium und der Schulleitung, die vor allem Aufgaben des Bildungsmanagements wahrnimmt. Die Verletzung professioneller Integrität

zusammen mit dem Gefühl der Ohnmacht gegenüber verordneten Reformmaßnahmen kann ein strategisches Verhalten (*opting out*) begünstigen, das negative Auswirkungen auf die Qualitätsentwicklung von Schule und Unterricht hat.

Neben Wissen, Können und Ethos kann die Motivationslage pädagogischer Akteure durch neue Steuerungsinstrumente in ambivalenter Weise tangiert sein (vgl. Finnigan/Gross 2007). Sowohl durch Output- als auch durch Wettbewerbssteuerung werden Anreizsysteme eingeführt, die eine grundlegende Veränderung der motivationalen Ressourcen implizieren. Der Lehrerberuf war bislang durch hochgradig unvollständige Verträge und einen entsprechend hohen Vertrauensvorschuss gekennzeichnet. Dies gilt auch für andere Berufe, bei denen der kreative Umgang mit Wissen und Können im Vordergrund steht und die durch komplexe Zielstellungen und vage Technologien gekennzeichnet sind. Im Rahmen des neuen Kontrollregimes zeigt sich nun eine *Erosion des Vertrauens* und eine zunehmende Kontraktualisierung pädagogischer Verhältnisse (vgl. Troman 2000). Diese betrifft die Binnenverhältnisse des Unterrichts, wo Schüler mit „Lernverträgen" zu selbstgesteuertem Lernen verpflichtet werden, die Zielvereinbarungen zwischen Schulleitung und Kollegium, die administrative „Vereinbarung" von Schritten hin zur Erfüllung von Standards („adequate yearly progress") und schließlich die Außenbeziehung von Schulen, die die Mitwirkung von Eltern in „Bildungsverträgen" definieren. Diese Phänomene können als Indiz für ein zunehmendes Misstrauen gewertet werden, welches den Effekt einer „self-fullfilling prophecy" haben kann, mit problematischen Effekten für die Motivationslage pädagogischer Akteure (vgl. Falk/Kosfeld 2004). Die Einführung von Anreizstrukturen wie z.B. Leistungslohn für Lehrer oder Geldzahlungen an Schüler (vgl. Barker 2007) gehen mit einem *Motivationswandel* von Lehrenden und Lernenden einher, bei dem intrinsische Motive und soziale Präferenzen weiter erodieren bzw. ihr Aufbau erschwert wird.

4. Theoretische Erklärungsmodelle

Die Suche nach nicht-intendierten Nebenfolgen ist kein Stochern im Nebel, sondern hypothesengeleitet. Unterschiedliche Theorieansätze dienen hierbei gleichzeitig als Erklärungsmodelle und Heuristik.

4.1 Spezifische Produktionsbedingungen im pädagogischen Feld

Bei der Übertragung des neuen Steuerungsmodells auf den Bildungsbereich werden die spezifischen Produktionsbedingungen im pädagogischen Feld häufig ignoriert. Dennoch muss diese Produktionsspezifik als eine steuerungssystem-invariante Kontextbedingung von höchster Effizienzrelevanz angesehen werden. Drei Aspekte der Produktionsspezifik im pädagogischen Feld, die in der erziehungswissenschaftlichen Diskussion wiederholt thematisiert wurden, sollen besonders hervorgehoben werden: die Technologievagheit, die Vagheit und Komplexität der Zielstellungen und der Stellenwert externer Mitproduzenten.

Technologievagheit: Die spezifische Technologievagheit im pädagogischen Feld hat unterschiedliche Facetten. Zunächst lässt sich daran erinnern, dass pädagogische Technologien zu einem Gutteil auf dem Erfahrungswissen von Lehrern basieren, das als „know how“ oder „tacit knowledge“ fungiert und nicht ohne weiteres transferierbar ist (Murnane/Nelson 1984). Darüber hinaus setzen pädagogische Technologien zugleich ein Erfahrungswissen von Schülern voraus, das man als Methoden-„know how“ der Schüler bezeichnen kann. Nicht nur Lehrer, sondern auch Schüler müssen mit pädagogischen Technologien vertraut sein, d.h. pädagogische Technologien sind immer auch klientenbasiert. Eine weitere Eigentümlichkeit ist die Wechselwirkung zwischen Technologien und individuellen Voraussetzungen auf Seiten der Schüler, die Cronbach und Snow (1977) als „aptitude treatment interaction“ gefasst haben. Diese Wechselwirkung ist auch der Grund dafür, dass es universelle „best practice“-Modelle im pädagogischen Feld nicht geben kann. Eine weitere Einschränkung der Universalität pädagogischer Technologien kommt durch ihre Kontextgebundenheit ins Spiel. So hat beispielsweise die interkulturelle Lehr-Lern-Psychologie gezeigt, dass erfolgreiche Technologien nur bedingt in einen anderen (kulturellen) Kontext transferierbar sind (vgl. Hesse 2004).

Angesicht der Technologievagheit entsteht für Neue Steuerung ein erstes grundsätzliches Problem: Outputsteuerung misst Schulen an Ergebnissen, für deren Zustandekommen keine eindeutigen Technologien vorhanden sind. Wettbewerbssteuerung unterstellt ein Marktmodell, in dem erfolgreiche Technologien identifiziert und von jedem beliebigen Marktteilnehmer gewählt werden können (vgl. Murnane/Nelson 1984). Unter den Bedingungen von Technologievagheit jedoch setzt Neue Steuerung Anreize, die Leistungsbilanz durch andere Mittel zu verbessern.

Vagheit und Komplexität der Zielstellungen: Ein zweiter Aspekt der Produktionsspezifik im pädagogischen Feld ist die Vagheit und Komplexität der Zielstellungen. „Qualität von Schule“ ist entsprechend komplex und vielschichtig. Dies spiegelt sich auch in verbreiteten Bestimmungsversuchen von Schulqualität, wie z.B. im „Orientierungsrahmen für Schulqualität in Brandenburg“ (Ministerium für Bildung, Jugend und Sport 2004), in dem sechs Qualitätsbereiche, 32 Qualitätsmerkmale und 88 Qualitätskriterien unterschieden werden. Auch die Differenz von Kerncurriculum und Schulcurriculum kann man als Indiz dafür verstehen, dass das an Bildungsstandards orientierte Kerncurriculum die Qualität von Schule nicht hinreichend abbildet. Angesichts der Vagheit und Komplexität der Zielstellungen ergibt sich für Neue Steuerung ein zweites grundsätzliches Problem: Es entsteht ein Anreiz zur Verengung auf einen Ausschnitt des Zielspektrums, z.B. auf leicht operationalisierbare bzw. überprüfbare Ziele. Dies soll unter dem Stichwort „multi-task problem“ später noch einmal aufgegriffen werden.

Stellenwert externer Mitproduzenten: Ein dritter Aspekt der Produktionsspezifik im pädagogischen Feld betrifft den Stellenwert externer Mitproduzenten. Die kognitiven Grundfähigkeiten und die Eigenaktivität des Schülers sowie der Grad der Unterstützung durch das familiäre und private Umfeld entscheiden in erheblichem Maße über den Erfolg pädagogischer Maßnahmen. Der Stellenwert des ‚Kunden‘ als Ko-Produzent und

externer Produktionsfaktor wird in der Theorie der Dienstleistungsproduktion nicht nur für den Bildungsbereich hervorgehoben (vgl. Maleri 1994).

Angesichts des hohen Stellenwerts externer Mitproduzenten ergibt sich für Neue Steuerung ein drittes grundsätzliches Problem: Es entsteht ein Anreiz zur Verbesserung der Leistungsbilanz, ohne tatsächlich die Produktivität pädagogischer Arbeit zu steigern: Ein naheliegendes Mittel ist hier die Optimierung der Schülerpopulation durch entsprechende Rekrutierungsstrategien oder die Mobilisierung zusätzlicher Unterstützungsleistungen und Ressourcen durch externe Mitproduzenten.

4.2 Korruptionsforschung im Kontext von NPM

Ein anderes Erklärungsmodell für das Auftreten von nicht-intendierten Effekten Neuer Steuerung kann man aus der Korruptionsforschung im Kontext des New Public Management beziehen. So gibt es eine Kontroverse in der Verwaltungswissenschaft, ob die Einführung von Instrumenten des NPM neue Möglichkeiten für Korruption eröffnet hat (vgl. von Maravic 2006).

Hierbei ist entscheidend, was man unter Korruption versteht. In der engsten Definition bedeutet Korruption Bestechung. Eine weitere Definition meint mit dem Begriff vor allem Amtsmissbrauch zum privaten Vorteil. Aufschlussreicher für die Frage nach nicht-intendierten Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem ist eine noch weitere Definition, der zufolge Korruption als Verletzung der (professionellen) Integrität verstanden wird (vgl. Huberts/Lasthuizen 2006).

Dieser weite Korruptionsbegriff wird derzeit in der empirischen Ethikforschung, insbesondere in der Verwaltungswissenschaft diskutiert. Er erscheint auch für eine Untersuchung der Veränderung des professionellen Lehrerethos im Kontext Neuer Steuerung aufschlussreich. Lehrer sehen sich unter dem Druck eines Evaluationsregimes oder unter dem Druck der Nachfrageseite nicht selten gezwungen, gegen ihre pädagogische Überzeugung zu handeln, etwa indem sie wieder Formen der Leistungsdifferenzierung („setting“) einführen (vgl. Weiß 2001).

Auch Nichols und Berliner (2007) zufolge geht es nicht allein um eine Korruption der Indikatoren der Qualitätskontrolle, sondern auch der professionellen Akteure im pädagogischen Feld (vgl. Nichols/Berliner 2007). Ihre Einsicht in diesen Doppelaspekt von Korruption geht auf den Soziologen Donald T. Campbell (1975, S. 35) zurück, der im Fall der Steuerung sozialer Prozesse mit Hilfe quantitativer Indikatoren geradezu eine Gesetzmäßigkeit beobachtete: „the more any quantitative social indicator is used for social decision making, the more subject it will be to corruption pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social processes it is intended to monitor“.

4.3 Neo-Institutionalismus

Der Neo-Institutionalismus kann eine Erklärung dafür anbieten, warum die im Kontext der Neuen Steuerung erwarteten Effizienzgewinne häufig nicht eintreten. Organisatio-

nen suchen nicht nur nach Effizienz, sondern auch nach Legitimität. Legitimität wird durch die formale Struktur der Organisation erlangt. Gerade unter den Bedingungen von Unsicherheit – z.B. der Vagheit von Technologien, der Komplexität von Zielen oder der symbolischen Unsicherheit der Umgebung – tendieren Organisationen zu einem „mimetischen Isomorphismus". Organisationen werden einander immer ähnlicher, ohne dass sich dabei ihre Effizienz steigert. Durch die Übernahme einer Reform kann eine Organisation Kunden und staatlichen Stellen gegenüber Innovationsbereitschaft signalisieren. Die Übernahme einer Reform ist dabei immer auch ein Mittel der Selbstlegitimation und nicht nur der Effizienzsteigerung (vgl. Schäfers 2002).

In jüngerer Zeit hat die Weiterentwicklung des Neo-Institutionalismus zu einer neuen Aufmerksamkeit für die „technologische Umgebung" pädagogischer Organisationen geführt. Die heute vorhandenen technischen Möglichkeiten der standardisierten Messung von „Schulleistungen" und das Fehlen ebenso leicht kommunizierbarer Alternativen für die Bestimmung von Schulqualität haben einer Neudefinition von Qualität im pädagogischen Feld zum Durchbruch verholfen. Ein wesentlicher Anstoß für die derzeit zu beobachtende Modularisierung der Ziele pädagogischer Organisationen muss also in der technischen Infrastruktur der Qualitätsmessung gesucht werden und nicht allein in den intendierten Zielen bildungspolitischer Akteure (vgl. Rowan 2006).

4.4 Neue Institutionenökonomik

Auch Theorieansätze der Neuen Institutionenökonomik können herangezogen werden, um ausbleibende Effizienzeffekte und Nebenfolgen der Neuen Steuerung zu erklären.

Transaktionskostentheorie: Die Transaktionskostentheorie macht deutlich, dass Steuerungsleistungen nicht umsonst zu haben sind und dass auch die Umgestaltung von Organisationen den Einsatz von Ressourcen erfordert. Transaktionskosten lassen sich als Kosten der „Benutzung" von Steuerungssystemen begreifen. In der aktuellen Steuerungsdebatte wird diesem Aspekt kaum Beachtung geschenkt, tendenziell wird von einer A-priori-Überlegenheit der Neuen Steuerung ausgegangen. Wie die Realität zeigt, ist diese Prämisse nicht haltbar. Zudem stellt sich angesichts von Transaktionskosten die Frage der Kosten-Nutzen-Inzidenz: Wer trägt die Kosten der Benutzung des Steuerungssystems? Wer hat den Nutzen von der Benutzung des Steuerungssystems?

Transaktionskosten fallen nicht nur an, um Quasi-Märkte funktionsfähig zu machen (z.B. durch die Einrichtung von Informations- und Kontrollsystemen), sondern auch dann, wenn etwa unerwünschte Wettbewerbsergebnisse nachträglich korrigiert werden müssen. Beispiele dafür aus England sind die Rückkehr zu festen Einzugsbereichen oder deren Neufestlegung („rezoning"), die Einrichtung von „admission authorities", die bemüht sind, einen Ausgleich zwischen unterschiedlich ausgelasteten Schulen zu finden oder – wie zuletzt in Brighton – die Zuweisung der Schüler im Losverfahren, um eine größere Ausgewogenheit des sozialen Mix an den Schulen zu erreichen.

Principal-Agent Theorie: Ein weiterer Theorieansatz der Neuen Institutionenökonomik ist die Principal-Agent Theorie[3]. Diese verweist etwa auf das Problem von „hidden action“: Aufgrund des Handlungsspielraums des Agenten kann dieser verschiedene Mittel zur Zielerreichung wählen, die für den Prinzipal nicht hinreichend exakt oder zumindest nicht kostenlos beobachtbar sind. Gerade was den Prozess der Leistungserbringung angeht, herrscht also grundsätzlich eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen Prinzipal und Agent, ein Sachverhalt, der durch die dezentrale Leistungserbringung im pädagogischen Feld noch verstärkt wird. Diese Asymmetrie kann nun vom Agenten ausgenutzt werden, indem er Erfolg versprechende, aber – aus der Sicht des Prinzipals – oftmals unerwünschte Mittel wählt. Als Beispiel für „hidden action“ könnte man die verschiedenen Formen der Reallokation von Ressourcen betrachten, die vom Prinzipal nur schwer zu beobachten sind, aber äußerst ambivalente Effekte für die Validität der hierdurch erzielbaren Leistungssteigerungen haben.

Die Antwort darauf ist eine Intensivierung von Kontrollmaßnahmen. Die bloße Ergebniskontrolle reicht dann nicht aus; die Kontrolle muss auch auf Mittelentscheidungen und den Prozess der Leistungserbringung ausgeweitet werden. Am oben bereits erwähnten „Orientierungsrahmen für Schulqualität in Brandenburg“ (Ministerium für Bildung, Jugend und Sport 2004) lässt sich ablesen, dass auch Prozessdimensionen erfasst und einer kriteriengestützten Evaluation zugänglich gemacht werden sollen.

Neben dem Problem der „hidden action“ verweist die Principal-Agent Theorie auf das sog. „multi-task problem“ (vgl. Frey/Osterloh 2006). Im Rahmen von Outputsteuerung werden bestimmte Leistungsaspekte einer Organisation identifiziert und überprüft. Dieses „management by objectives“ kann in Organisationen mit vagen und komplexen Zielstellungen zu systematischen Fehlanreizen führen, da das Handeln der Akteure einseitig auf die ausgewählten, leicht messbaren Leistungsaspekte ausgerichtet wird (Modularisierung). Gerade im Bildungsbereich hat man es aber mit Organisationen zu tun, deren Ziele vage und komplex sind und deren Akteure deshalb notwendigerweise durch „unvollständige Verträge“ an die Ziele der Organisation gebunden sind.

Vor dem Hintergrund der Principal-Agent Theorie ist in der Neuen Institutionenökonomik darüber nachgedacht worden, welches Steuerungs- und Kontrollregime jeweils für welche Art von Organisation geeignet ist (vgl. Frey/Osterloh 2006). Outputkontrolle eignet sich vor allem für Organisationen mit leicht messbaren Zielen, Prozesskontrolle für Organisationen, die es mit eindeutigen Ursache-Wirkungszusammenhängen zu tun haben. Eine Kombination von Output- und Prozesskontrolle wäre folglich für Organisationen mit sehr einfachen, mechanischen Aufgaben geeignet. Dort, wo es um den kreativen und innovativen Umgang mit Wissen geht, eignen sich eher Formen der Inputkontrolle. Paradigmatisch hierfür sind Universitäten und dort insbesondere der Bereich der Grundlagenforschung.

---

3 Die Principal-Agent-Theorie untersucht die vertragliche Gestaltung der Beziehung zwischen Auftraggeber („Principal“) und Auftragnehmer („Agent“) unter Bedingungen ungleicher Informationsverteilung („asymmetrische Information“) sowie unter Berücksichtigung der Risikoverteilung. Sie analysiert typische Probleme von Auftragsbeziehungen und erörtert, durch welche Mechanismen (Anreiz-, Kontroll- und Informationssysteme) sich diese Probleme effizient handhaben lassen.

Aus bildungstheoretischer Sicht kommt es aber auch im pädagogischen Feld auf einen innovativen und kreativen Umgang mit Wissen an. In pädagogischen Prozessen können Produktionsprozesse niemals strikt von experimentellen Entdeckungsprozessen getrennt werden (vgl. Murnane/Nelson 1984). Diese experimentellen Prozesse beziehen sich zum einen auf die Entdeckung geeigneter Mittel zur effektiven und effizienten Erreichung gegebener Ziele. Zum anderen beziehen sie sich zumindest anteilig auch auf die Entdeckung der Bildungsziele selbst, die geeignet sind, jedem Einzelnen bestimmte Könnenserfahrungen zu vermitteln. Aus bildungstheoretischer Sicht geht es im Lernen nicht nur um die Befriedigung vorab definierter Bildungsbedürfnisse der Kunden oder den Erwerb universeller, vorab definierter Basiskompetenzen, die in den Funktionserfordernissen einer Kultur begründet sind; es geht im Lernen immer auch um die Entdeckung eigener (Bildungs-) Bedürfnisse und Möglichkeiten, die vorab gerade nicht bekannt sind. Im Rahmen von Output- und Wettbewerbssteuerung besteht die Tendenz, den bildenden Aspekt des Lernens zu unterschlagen, bei dem es nicht nur um den Zugewinn und die Vermittlung von Kompetenzen geht, sondern um Prozesse der Selbsterprobung und Selbstveränderung (vgl. Biesta 2006). Durch die Einführung der Neuen Steuerung im Schulsystem besteht also die Gefahr, die pädagogische Arbeit in einseitiger Weise zu modularisieren, indem ihre experimentelle Grundstruktur entweder gänzlich ignoriert oder auf die Entdeckung geeigneter Mittel zur effektiven und effizienten Erreichung gegebener Ziele reduziert wird.

5. Das Nebenfolgentheorem

Abschließend soll das Konzept „nicht-intendierter Nebenfolgen“ noch etwas genauer beleuchtet werden. Hierzu können einige Unterscheidungen hilfreich sein:

Systematische Fehlsteuerung statt zufälliger Effekte: Wenn hier von nicht-intendierten Nebenfolgen Neuer Steuerung die Rede ist, so sind keine bloß zufällig verteilten Effekte – bloße Fehler oder Störgrößen – gemeint, sondern Effekte, die auf einer systematischen Fehlsteuerung beruhen. Die Annahme ist also, dass die Ursachen nicht-intendierter Nebenfolgen nicht im gedankenlosen Fehlverhalten einzelner Akteure zu suchen sind, sondern in den durch das Steuerungsregime etablierten sozialen Handlungsbedingungen. Ein erster Hinweis für den hier unterstellten systematischen Zusammenhang besteht in der Tatsache, dass es für die hier angesprochenen Nebenfolgen in der internationalen Forschung inzwischen eine breite Evidenz gibt. Mit der internationalen Verbreitung neuer Steuerungsinstrumente scheinen sich auch bestimmte Nebenfolgen zu verbreiten.

Ausbleiben erwarteter Verhaltenseffekte oder Auftreten unerwarteter Verhaltenseffekte: Von Fehlsteuerung kann in zweierlei Hinsicht die Rede sein: Eine Fehlsteuerung liegt dann vor, wenn das Steuerungsregime auf Verhaltensannahmen beruht, die mit dem tatsächlichen Verhalten der Akteure nicht übereinstimmen. In diesem Fall erweisen sich das Steuerungsregime und seine Anreizstruktur als unwirksam. Zum Beispiel verhalten sich

Eltern und Schüler auf Quasi-Märkten nicht wie ideale Konsumenten, da sie deutlich seltener von ihren Wahlmöglichkeiten und von der Exit-Option Gebrauch machen, als das Steuerungsmodell es erwartet.

Ein anderer Fall von Fehlsteuerung liegt vor, wenn das Steuerungsregime die Akteure systematisch zu einem Verhalten verleitet, das den erklärten Zielen des Steuerungsregimes zuwiderläuft. In diesem Fall beruht die Fehlsteuerung nicht auf der Unwirksamkeit des Steuerungsregimes, sondern auf ihm inhärenten Fehlanreizen oder „perverse incentives". Zum Beispiel verleitet die Einführung von cut-off scores dazu, vor allem denjenigen Schülern besondere Aufmerksamkeit zu schenken, die knapp unterhalb des Schwellenwerts liegen, während Schüler deutlich unterhalb oder deutlich oberhalb dieses Werts geringere Aufmerksamkeit erfahren.

Nicht-Intentionalität und Re-Intentionalisierung: Die Diagnose von Nebenfolgen besteht darin, *ex post* Effekte festzustellen, die *ex ante* nicht intendiert waren. Dies schließt nicht aus, dass Nebenfolgen, nachdem sie einmal aufgetreten sind, eine andere Bewertung erfahren. So ist denkbar, dass Nebenfolgen gewissermaßen re-intentionalisiert werden, indem man sie nicht nur billigend in Kauf nimmt, sondern sogar in ein politisches Kalkül einbezieht.

Ein Beispiel hierfür können die unterschiedlichen Formen der Mobilisierung externer Ressourcen sein. Im Kontext von Output- und Wettbewerbssteuerung versuchen Schulen, zunehmend externe Ressourcen bei Eltern, privat finanzierten Dienstleistern oder dem schulischen Umfeld zu mobilisieren. Hierdurch kann es Schulen gelingen, ihre Ergebnisse zu verbessern, u.U. auch ohne ihre Eigenleistung zu steigern. Auch wenn die eingeführten Steuerungsinstrumente damit das erklärte Ziel einer Effizienzsteigerung schulischer Arbeit verfehlen, kann aus bildungspolitischer Sicht die zunehmende Ausschöpfung privater Ressourcen nachträglich durchaus willkommen geheißen und zur „Aktivierung der Zivilgesellschaft" umdefiniert werden.

Nicht-Intentionalität und latente Funktionalität: Noch radikaler setzt eine andere Problematisierung des Nebenfolgentheorems an. Sie geht nicht nur davon aus, dass nicht-intendierte Nebenfolgen nachträglich re-intentionalisiert werden können, sondern, dass schon *ex ante* eine zumindest latente Funktionalität vorhanden ist, die in den Interessen sozialer Akteure und der sozialen Funktionalität von Nebenfolgen verankert ist. Robert Mertons (1957/1995, S. 59ff.) Unterscheidung zwischen manifesten und latenten Funktionen geht in eine ähnliche Richtung. Die manifeste Funktion Neuer Steuerung liegt in der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Schulsystem. Zu ihren latenten Funktionen könnte man die Neubestimmung des Verhältnisses von Bildungspolitik und Bildungsforschung rechnen, in der beide Seiten beachtliche Macht- und Legitimationsgewinne erzielen (vgl. Bellmann 2006). Der gegenwärtige Umbau der Erziehungswissenschaft zugunsten empirischer Bildungsforschung ist nur ein Beispiel für Phänomene, die sich ohne die latente Funktionalität Neuer Steuerung nicht denken ließen. Ähnliches ließe sich über Veränderungen im Schulsystem sagen: Wenn sich statt der erhofften horizontalen Differenzierung eine vertikale Hierarchisierung der Schullandschaft einstellt, dann

kann man darin ebenfalls eine latente Funktionalität sehen, indem auf diese Weise neue Möglichkeiten für Distinktion geschaffen werden, die der Elitetypus des Systems, das Gymnasium, schon lange nicht mehr eröffnet (vgl. Bellmann 2007). Latente Funktionen wie diese gehören in der Regel nicht zu den erklärten Absichten der Akteure. Insofern ist das Konzept nicht-intendierter Nebenfolgen durchaus kompatibel mit dem Konzept latenter Funktionen. Erst die Annahme latenter Funktionen kann aber erklären, warum eine soziale Praxis fortgesetzt wird, obwohl ihre manifesten Funktionen offensichtlich nicht erfüllt werden.

Unterschiedliche Aufmerksamkeitshorizonte und Bewertungskriterien für Handlungsfolgen: Die Feststellung nicht-intendierter Nebenfolgen ist ein Fall einer Beobachtung zweiter Ordnung, wie sie für wissenschaftliche Beobachtungsperspektiven charakteristisch ist. Die Botschaft lautet: „Ich sehe was, was du nicht siehst" (Holzer 2006, S. 39). Man hebt Handlungsfolgen hervor, die außerhalb des Aufmerksamkeitshorizonts der Akteure liegen bzw. nicht bei der Kosten-Nutzenrechnung ihres Handelns berücksichtigt werden.

Beispielsweise kann es aus Sicht der Eltern bei der Schulwahlentscheidung gleichgültig sein, ob ihr Kind von einer besseren Pädagogik (treatmentbedingt) oder von guten Mitschülern (selektionsbedingt) profitiert (vgl. Weiß 2006, S. 56). Ebenso kann es aus Sicht der Schulen gleichgültig sein, ob sie Leistungssteigerungen durch eine bessere Pädagogik oder eine Optimierung der Schülerpopulation erzielen. Aus Sicht des Gesamtsystems aber ist dies keineswegs gleichgültig, da man sich von entsprechenden „choice policies" ja gerade Effizienzgewinne im Gesamtsystem verspricht.

Generell gilt: Unterschiedliche Systemebenen (Interaktion, Organisation, Gesellschaft) und unterschiedliche Funktionssysteme (z.B. Schulsystem und Politiksystem) haben je eigene Aufmerksamkeitshorizonte, und die Erforschung nicht-intendierter Nebenfolgen ist eine Form der Thematisierung ihrer Differenzen.

6. Schluss

Die Fruchtbarkeit dieser Forschungsperspektive für die Theorie des Pädagogischen in moderner Gesellschaft wird deutlich, wenn man sie mit Forschungsperspektiven vergleicht, die sich auf die manifesten Funktionen bildungspolitischer oder pädagogischer Praxis beschränken. Deren Aufgabe besteht vor allem darin herauszufinden, ob und in welchem Grade eine Reform ihre erklärten Zwecke tatsächlich erreicht. Von einer Bildungsforschung, die sich freilich auf solche Evaluationsdienstleistungen beschränkt, sind kaum Anstöße zur Weiterentwicklung der Theorie zu erwarten. Zu einer ähnlichen Einschätzung kam schon Robert Merton im Blick auf die Aufgaben des Soziologen:

> *„Befaßt er sich in erster Linie mit dem Bereich der manifesten Funktionen und ist es sein Hauptproblem, ob es den bewußt eingeführten Praktiken oder Organisationen*

> *gelingt, ihre Ziele zu erreichen, verkehrt sich der Soziologe in einen emsig-fachkundigen Aufzeichner eines insgesamt vertrauten Verhaltensmusters. Die Kriterien der Bewertung sind festgelegt und begrenzt durch die Frage, die ihm die nicht-theoretischen Männer der Tat gestellt haben."* (1957/1995, S. 63)

Eine Forschung, die nicht nur den Grad der Zielerreichung politischer Steuerung feststellt, sondern auch deren nicht-intendierte Nebenfolgen in den Mittelpunkt rückt, versucht dagegen, auf unsichtbare bzw. externe Kosten eines Steuerungsregimes aufmerksam zu machen. Sie betreibt damit eine Art begleitende Reformfolgenforschung, die nach Dieter Lenzen neben der „Pädagogikfolgenabschätzung" Aufgabe einer „reflexiven Erziehungswissenschaft" ist (vgl. Lenzen 1997, S. 15). Der Beitrag einer kritischen Reformfolgenforschung kann darin bestehen, der unterschiedlichen Betroffenheit unterschiedlicher Akteure im Bildungssystem Ausdruck zu verleihen.

Der Hinweis auf unsichtbare bzw. externe Kosten für Dritte ist zugleich ein wichtiger Beitrag zum Diskurs über öffentliche Bildung, in dem es stets auch um die Bewertung und Umwertung ihrer Aufgaben geht. Mit der Neuen Steuerung vollzieht sich gegenwärtig eine Art „Rekonfiguration des pädagogischen Feldes": Das Schulsystem wird immer weniger als Agent der Öffentlichkeit verstanden und immer mehr als Agent privater Nutznießer. Zur Analyse der unsichtbaren Kosten Neuer Steuerung gehört deshalb auch eine Analyse der gleichzeitig sich vollziehenden Modularisierung und Neudefinition öffentlicher Bildung. Eine kritische Reformfolgenforschung mit dieser Agenda wird folglich ohne eine enge Zusammenarbeit von Bildungsforschung und Bildungstheorie nicht auskommen.

Literatur

Ackeren, I. van (2006): Freie Wahl der Grundschule? Zur Aufhebung fester Schulbezirke und deren Folgen. In: Die Deutsche Schule 98, H. 3, S. 301–310.

Amrein, A.L./Berliner, D.C. (2002): High-Stakes Testing, Uncertainty, and Student Learning. In: Education Policy Analysis Archive 10, No. 18, March 28. Verfügbar unter: http://epaa.asu.edu/epaa/v10n18/ (15.03.2008).

Bagley, C. (2006): School choice and competition: a public-market in education revisited. In: Oxford Review of Education 32, 2006/3, 347–362.

Ball, S.J. (2003a): Market Mixes, Ethical Re-tooling and Consumer Heroes: Education Markets in England. In: Mangold, M./Oelkers, J. (Hrsg.): Demokratie, Bildung und Markt. Bern: Peter Lang, S. 257–279.

Ball, S.J. (2003b): The teacher's soul and the terrors of performativity. In: Ders.: Education Policy and Social Class. London/New York: Routledge, S. 143–156.

Barker, I. (2007): Cash incentives to work, not shirk. In: TES (Times Education Supplement), December 14th 2007. Verfügbar unter: http://www.tes.co.uk/search/story/?story_id=2559232 (15. März 2008).

Belfield, C.R./Levin, Henry M. (2002): The Effects of Competition on Educational Outcomes. A Review of US Evidence. Verfügbar unter: http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/19/f3/5e.pdf (15. März 2008)

Bellmann, J. (2006): Bildungsforschung und Bildungspolitik im Zeitalter 'Neuer Steuerung'. In: Zeitschrift für Pädagogik 52, H. 4, S. 487–504.

Bellmann, J. (2007): Das Monopol des Marktes – Wettbewerbssteuerung im Schulsystem. In: Berliner Debatte Initial 7, H. 6, S. 58–71

Betebenner, D.W./Howe, K.R./Foster, S.S. (2005): On School Choice and Test-Based Accountability. In: Education Policy Analysis Archives 13, No. 41, pp. 1–18. Verfügbar unter: http://epaa.asu.edu/epaa/v13n41/ (15. März 2008)

Biesta, G. (2006): Beyond Learning. Democratic Education for a Human Future. Boulder/London: Paradigm Publishers.

Böhlmark, A./Lindahl, M. (2007): The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence. Bonn: Institute for the Study of Labor. Verfügbar unter: http://ftp.iza.org/dp2786.pdf (15. März 2008)

Brandt, A. (2006): Schummeln bei VERA. In: Der Spiegel, Nr. 27, S. 50–52.

Brunner, M./Artelt, C./Krauss, S./Baumert, J. (2007): Coaching for the PISA test. In: Learning and Instruction 17, No. 2, S. 111–122.

Campbell, D.T. (1975): Assessing the impact of planned social change. In: Lyons, G.M. (Hrsg.): Social research and public policies. The Dartmouth OECD Conference. Hanover & New Hampshire: The Public Affairs Center, pp. 3–45.

Carnoy, M. et. al. (2007): Vouchers and Public School Perfermance. A Case Study of the Milwaukee Parental Choice Program. Washington: Economic Policy Institute.

Cronbach, L.J./Snow, R.E. (1977): Aptitudes and Instructional Methods: A Handbook for Research on Interactions. New York: Irvington.

Davies, S./Quirke, L. (2007): The Impact of Sector on School Organizations: Institutional and Market Logics. In: Sociology of Education 80, 1, S. 66–90.

Falk, A./Kosfeld, M. (2004): Distrust – The Hidden Cost of Control. Discussion Paper No. 1203, IZA Bonn. Verfügbar unter: http://ftp.iza.org/dp1203.pdf (15. März2008)

Finnigan, K.S./Gross, B. (2007): Do Accountability Policy Sanctions Influence Teacher Motivation? Lessons From Chicago's Low-Performing Schools. In: American Educational Research Journal September 44, No. 3, S. 594–629 .

Frey, B.S./Osterloh, M. (2006): Evaluations: Hidden Costs, Questionable Benefits, and Superior Alternatives. Working Paper No. 302, Universität Zürich. Verfügbar unter: www.iew.unizh.ch/wp/iewwp302.pdf (15. März 2008)

GEW-Sachsen-Anhalt 2006: GEW zu PISA-Übungen in Sachsen-Anhalt: Völlig unangebrachte Medienschelte. Pressemitteilung vom 30.03.2006. Verfügbar unter: http://www.gew-lsa.de/Info/Presse/presse06-03-30.htm

Hamilton, L.S. u.a. (2007): Standards-Based Accountability Under No Child Left Behind. Experiences of Teachers and Administrators in Three States. Santa Monica: Rand Corporation 2007. Verfügbar unter: http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG589.pdf (15.03.2008).

Hanushek, E.A./Raymond, M.E. (2005): Does school accountability lead to improved Student performance. In: Journal of Policy Analysis and Management 24, No. 2, S. 297–328.

Hargreaves, A./Goodson, I. (2006): Educational Change Over Time? The Sustainability and Nonsustainability of Three Decades of Secondary School Change and Continuity. In: Educational Administration Quarterly 42, No. l, S. 3–41

Hesse, H.-G. (2004): Internationale Schulleistungsvergleiche und interkulturelle Lehr-Lern-Psychologie: zwei einander fremde Forschungsstränge. Ein Plädoyer für ihre Integration. Vortrag gehalten am 28.09.2004 auf dem Kongress der Deutschen Gesellschaft für Psychologie in Göttingen. Verfügbar unter: http://www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi11_hesse.pdf (15. März2008).

Holzer, B. (2006): Denn sie wissen nicht, was sie tun? Nebenfolgen als Anlass soziologischer Aufklärung und als Problem gesellschaftlicher Selbstbeschreibung . In: Böschen, S. u.a. (Hrsg.): Nebenfolgen. Analysen zur Konstruktion und Transformation moderner Gesellschaften. Weilerswist: Velbrück, S. 39–64.

Huberts, L./Lasthuizen, K. (2006): Methodology of Corruption Measurement: Moving Up the Iceberg's Slippery Slope. Presentation for the EGPA=European Group of Public Administration. Verfügbar

unter: http://english.fsw.vu.nl/images_upload/8B2B3FF3-DD8E-5BA4-AE4F04BD544BB561.pdf (15. März 2008).

Hursh, D. (2007): Assessing No Child Left Behind and the Rise of Neoliberal Education Policies. In: American Educational Research Journal 44, No. 3, S. 493–518.

Jacob, B.A. (2005): Accountability, incentives and behavior: the impact of high-stakes testing in the Chicago public schools. In: Journal of Public Economics 89, 5/2005, S. 761–796.

Koretz, D.M. (2003): Limitations in the Use of Achievement Tests as Measures of Educators' Productivity. In: The Journal of Human Resources 37, S. 752–777.

Koretz, D.M. (2005): Alignment, High Stakes, and the Inflation of Test Scores. In: Herman, J.L./Haertel, E.H. (Hrsg.): Uses and Misuses of Data for Educational Accountability and Improvement. 104th Yearbook of the National Society for the Study of Education. Malden: Blackwell, S. 99–118.

Lenzen, D. (1997): Professionelle Lebensbegleitung – Erziehungswissenschaft auf dem Weg zur Wissenschaft des Lebenslaufs und der Humanontogenese. In: Erziehungswissenschft 8, H. 15, S. 5–22.

Lubienski, C. (2003): Innovation in Education Markets: Theory and Evidence on the Impact of Competition and Choice in Charter Schools. In: American Research Journal 40, No. 2, S. 395–443.

Maleri, R. (19974): Grundlagen der Dienstleistungsproduktion. Berlin u.a.: Springer.

Mansell, W. (2007): Education by Numbers. The Tyranny of Testing. London: Politico's Publishing.

Maravic, P. von (2006): Public Management Reform und Korruption – Unbeabsichtigte Folgen. In: Verwaltungsarchiv 7, H. 1, S. 89–113.

Merton, R.K. (1957/1995): Soziologische Theorie und soziale Struktur. Berlin: De Gruyter.

Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2004): Orientierungsrahmen für Schulqualität in Brandenburg. Verfügbar unter: http://www.mbjs.brandenburg.de/sixcms/media.php/1227/orientierungsrahmen_brandenburg.pdf (15. März 2008)

Murnane, R.J./Nelson, R.R. (1984): Production and innovation when techniques are tacit : The case of education. In: Journal of Economic Behavior & Organization 5, No. 3-4, S. 353–373.

Nichols, S.L. / Berliner, D.C. (2007): Collateral Damage. How High-Stakes Testing Corrupts America's Schools. Cambridge: Harvard University Press.

Popham, J.W. (2006): Educator Cheating on No Child Left Behind Tests. Can We Stop It? In: Education Week 25, S. 32f.

Reimer, M.C. (2006): Profilbildung an Mannheimer Schulen. Eine qualitative Untersuchung an Hauptschulen und Gymnasien. Mannheimer sozialwissenschaftliche Abschlussarbeiten, Nr. 005/2006. Verfügbar unter: http://madoc.bib.uni-mannheim.de/madoc/volltexte/2006/1337/pdf/Reimer_005_2006.pdf (15. März 2008).

Rowan, B. (2006): The New Institutionalism and the Study of Educational Organizations: Changing Ideas for Changing Times. In: Meyer, Heinz-Dieter/Rowan, Brian (Hrsg.): The New Institutionalism in Education. Albany: State University of New York Press, S. 15–32.

Schäfers, C. (2002): Der soziologische Neo-Institutionalismus. Eine organisationstheoretische Analyse- und Forschungsperspektive auf schulische Organisationen. In: Zeitschrift für Pädagogik 48, H. 6, S. 835–855.

Smith, P. (1993): Outcome-related Performance indicators and organizational control in the public sector. British Journal of Management 4, S. 135–151.

Smith, P. (1995): On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector. In: International Journal of Public Administration 18, No. 2/3, S. 277–310.

Söderström, M./Uusitalo, R. (2005): School Choice and Segregation. Evidence from an Admission Reform. Uppsala. Verfügbar unter: http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2005/wp05-07.pdf (15. März 2008).

Tacke, V. (2005): Schulreform als aktive Deprofessionalisierung? Zur Semantik der Lernenden Organisation im Kontext der Erziehung. In: Klatetzki, Th./Tacke, V. (Hrsg.): Organisation und Profession. Wiesbaden: VS-Verlag. S. 165–198.

Troman, G. (2000): Teacher Stress in the Low-Trust Society. In: British Journal of Sociology of Education 21, No. 3, 331–353.

Valli, L./Buese, D. (2007): The Changing Roles of Teachers in an Era of High-Stakes Accountability. In: American Educational Research Journal 44, No. 3, S. 519–558.

Waldo, S. (2007): Efficiency in Swedish Public Education: Competition and Voter Monitoring. In: Education Economics 15, No. 2, S. 231–251.

Weiß, M. (2001): Quasi-Märkte im Schulbereich. Eine ökonomische Analyse. In: Zeitschrift für Pädagogik, 43. Beiheft, Weinheim/Basel: Beltz, S. 69–85.

Weiß, M. (2006): Gibt es einen Privatschuleffekt? Ergebnisse eines Schulleistungsvergleichs aus der Basis von Daten aus PISA-E. In: ders. (Hrsg.): Evidenzbasierte Bildungspolitik: Beiträge der Bildungsökonomie. Berlin: Duncker & Humblot, S. 55–72.

Wolf, I.F. de/Janssens, F.J.G. (2007): Effects and side effects of inspections and accountability in education: An overview of empirical studies. In: Oxford Review of Education 33, No. 3, S. 379–396.

Zabala, D./Minnici, A. (2007): "It's Different Now". How Exit Exams Are Affecting Teaching and Learning in Jackson and Austin. Center on Education Policy. Verfügbar unter: http://www.cep-dc.org/_data/n_0001/resources/live/JacksonAustin.pdf (15. März 2008)

Zlatkin-Troitschanskaia, O. (2007): Steuerungsfähigkeit des öffentlichen Schulwesens versus Steuerbarkeit der Schule – Paradigmenwechsel? In: Buer, J. van/Wagner, C. (Hrsg.): Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch. Frankfurt/M. u.a.: Peter Lang, S. 67–81.

Abstract*: Since the 1990s, many educational systems have undergone a change in paradigm in the field of control strategies towards an output- and competition-oriented regulation. Findings as to the success of this new control strategy have so far not been definite. However, it is noticeable that, for some years now, unintended side effects of the new control instruments have increasingly been reported. Following a short sketch of the new control model and of findings as to its intended effects, the paper gives a survey on the spectrum of empirically documented side effects in order to discuss theoretical models explaining their occurrence. Thus, the authors develop a heuristics for research projects trying to ascertain whether and to what extent unintended effects of the reform documented in other countries can also be observed in Germany. According to the authors´ main hypothesis, there is cause for questioning the often claimed actual increase in efficiency and to draw attention to the hidden costs of the new control strategy.*

Anschrift der Autoren:

Prof. Dr. phil. habil. Johannes Bellmann, Erziehungswissenschaftliche Fakultät,
Fachgebiet Allgemeine Erziehungswissenschaft und Empirische Bildungsforschung,
Postfach 900221, 99105 Erfurt.
E-Mail: johannes.bellmann@uni-erfurt.de.

Prof. Dr. rer. oec. Manfred Weiß, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Schloßstraße 29, 60486 Frankfurt a.M. E-Mail: weiss@dipf.de