



## Chancengleichheit und neue Steuerung: Zwölf Jahre New Labour in England<sup>1</sup>

*Hannes Heise*

*Pädagogische Hochschule Freiburg*

### *Abstract*

Neo-liberal measures (marketisation, privatisation and output control) were implemented in England in the late 1980s. New Labour took over in 1997. They did not abolish, but pursued this efficiency oriented policy even though theoretical analysis and empirical evidence suggest that equality of opportunity decreases as a consequence. However, this policy was combined with the objective to improve equity in education. This paper investigates the type of equity promoting policies that were developed within a context of neo-liberal governance. What are the tensions between an equity oriented and an efficiency oriented governance regime? What threats and opportunities emerge from this tension? The research is based on two theoretical discourses: the theory of institutional discrimination and a concept of educational governance that has been developed in German speaking countries in recent years. The study reveals an extensive change in the types of policies used to promote equity in education – and various consequences, depending on the kind of policy and the kind of data that is being used.

### 1. Gerechtigkeit und Effizienz: Zwei bildungspolitische Herausforderungen

In den vergangenen 20 Jahren weisen zahlreiche Bildungssysteme zunehmend Merkmale auf, die unter dem Begriff der ‚neuen Steuerung‘<sup>2</sup> subsumiert werden. Damit wird an Konzepte angeschlossen, die insbesondere im englischsprachigen Ausland seit den späten 1980er Jahren zu umfassenden Transformationsprozessen geführt haben. Dabei handelt es sich um eine Verknüpfung von Marktmechanismen, erweiterter Schulautonomie und straffer Output-Steuerung durch Zielvorgaben und Leistungsüberprüfungen, mit der man insgesamt eine Erhöhung von Effektivität und Effizienz erreichen will. In abgeschwächter Form kommt dieser Steuerungs-Trend nun auch in Deutschland zur Geltung. Systematische Schulinspektionen und Selbstevaluationen wurden eingeführt (vgl. Lambrecht, Kotthoff & Maag Merki, 2008), im gesamten

Bundesgebiet fand eine Erweiterung von Schulautonomie statt (vgl. Rürup, 2007), und der Einfluss privater Akteure auf das Schulsystem wurde ausgeweitet (vgl. Höhne & Schreck, 2009). Auch hier scheint man die Effizienzsteigerung als zentrale bildungspolitische Herausforderung und ‚neue Steuerung‘ als geeignete Lösungsstrategie zu betrachten. Gleichzeitig richtet sich das öffentliche Interesse zunehmend auf eine zweite Aufgabe: die Förderung von Chancengleichheit. Eine Verknüpfung beider politischer Anliegen erweist sich aber insofern als problematisch, als dass umfassende empirische Befunde dazu vorliegen, in welcher Weise ‚neue Steuerung‘ zu neuer Chancengleichheit<sup>3</sup> führen kann (vgl. Gewirtz, Ball & Bowe, 1995; Radtke & Weiß, 2000; Munín, 2001; Lohmann & Rilling, 2002). Eine Abkehr von dieser Form der Bildungssteuerung ist dennoch nicht in Sicht. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern dieser Reformtrend auch Möglichkeiten zur Förderung von Chancengleichheit bieten kann.

Dabei erweist sich England als geeignetes Untersuchungsland. 1988 führte die konservative Regierung dort unter Margaret Thatcher eine umfassende Bildungsreform im Sinne neoliberaler Wettbewerbssteuerung durch, mit der eine Förderung von Chancengleichheit als Aufgabe der Bildungspolitik zunächst drastisch an Bedeutung verlor. Nach dem Regierungswechsel von 1997 wurde diese Wettbewerbsorientierung von New Labour zwar fortgesetzt, nun jedoch mit einer Förderung von Chancengleichheit verknüpft. In den folgenden zwölf Jahren fanden daraufhin vier Reformprogramme statt, mit denen dieses Ziel umgesetzt werden sollte. Die erste dieser Reformen (s.u.) wurde 1998 implementiert und in einer Studie von Mechthild Gomolla (2005) im internationalen Vergleich auf ihr Potenzial zur Integration von SchülerInnen mit Migrationshintergrund untersucht. Im Unterschied dazu liegt dieser Arbeit kein internationaler Querschnitt, sondern ein nationaler Längsschnitt zugrunde. Dabei werden Reformen untersucht, die zwischen 1997 und 2009 nacheinander implementiert wurden, zum Zeitpunkt der Datenerhebung aber gleichzeitig auf das Schulsystem einwirkten. Diese Tatsache ermöglicht es einerseits, ein Spektrum unterschiedlicher Instrumente auf die jeweilige Wirkung zu untersuchen. Andererseits können auch Interferenzen der Instrumente in den Blick genommen werden.

Im Mittelpunkt steht dabei die Steuerungslogik der Instrumente sowie resultierende Prozesswirkungen in Hinblick auf Chancengleichheit. Unter Steuerungslogik wird die jeweilige Art der Steuerungsmechanismen verstanden. Deren Untersuchung beruht auf der These, dass gegenwärtige Steuerungssysteme in hybrider Weise Elemente unterschiedlicher Steuerungsparadigmen miteinander verknüpfen (vgl. Bogumil, 2004). Die daraus hervorgehenden Prozesse unterliegen Spannungen und Interferenzen, die es zu untersuchen gilt. Resultierende Prozesswirkungen sollen vor dem Hintergrund einer zweiten These untersucht werden, nach der davon auszugehen ist, dass Reformen zur Förderung von Chancengleichheit in Verbindung mit ‚neuen‘ Steuerungselementen

aufgrund der bekannten Nebenwirkungen (s.o.) zu gegenläufigen und widersprüchlichen Wirkungsprozessen führen.

Dem vorliegenden Beitrag liegt eine doppelte theoretische Verankerung zugrunde. Auch hierin schließt er an die Untersuchung von Mechthild Gomolla (2005) an.<sup>4</sup> 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 auch die beteiligten Organisationen und ihre jeweiligen Interessen in den Blick (vgl. Feagin & Booher Feagin, 1978; Gomolla & Radtke, 2002; Hormel, 2007). Das zentrale Anliegen dieser Untersuchung ist jedoch eine Analyse bildungspolitischer Strategien als Steuerungshandlungen. Zu diesem Zweck wird zweitens auf die Theorie der Educational Governance Bezug genommen. Dabei gilt es die Konstellation von Akteuren zu berücksichtigen, die mit ihren Handlungsmöglichkeiten und Interessen auf den unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems den Kontext sich entfaltender Wirkungsprozesse bilden (vgl. Benz, 2004; Altrichter, Brüsemeister & Wissinger, 2007; Altrichter & Maag Merki, 2010).

Zwei Formen der Datenerhebung wurden verwendet. Zunächst wurden Analysen bildungspolitischer Dokumente und grauer Literatur durchgeführt, die seit 1997 dazu dienten, Reformimpulse des Bildungsministeriums und quasi-ministerieller Organisationen (z.B. der Inspektionsbehörde Ofsted) an Schulen, Schulbehörden und anderen Bildungsakteuren zu vermitteln. Dabei geraten die Steuerungslogik der Reformprogramme und Überschneidungen zwischen verschiedenen Steuerungsparadigmen in den Blick. Die konzeptionell vorgesehene Steuerungslogik von Reformen darf jedoch nicht mit den Wirkungsprozessen verwechselt werden, die sich infolge der Implementierung tatsächlich entfalten. In einem zweiten Schritt wurden deshalb 22 Experteninterviews durchgeführt, von denen im Rahmen eines theoretischen Samplings 13 für die vollständige Transkription ausgewählt und im Sinne einer inhaltlichen Strukturierung qualitativ inhaltsanalytisch ausgewertet wurden (vgl. Mayring, 1990). Dabei wurden VertreterInnen des Ministeriums und verschiedener quasi-ministerieller Organisationen sowie die LeiterInnen von lokalen Schulbehörden und Schulen in leitfadengestützten Einzel- und Gruppeninterviews befragt.

Im vorliegenden Beitrag soll zunächst das Reformkonzept der ‚neuen Steuerung‘ dargestellt und konzeptionelle Widersprüche sowie Befunde der Wirkungsforschung erläutert werden. Ein Abriss der Einwanderungsgeschichte und Bildungspolitik Englands dient der Kontextualisierung der untersuchten Reformen. Anschließend wird auf der Grundlage der Dokumentenanalysen die Steuerungslogik der Reformen unter Berücksichtigung verschiedener Steuerungsparadigmen herausgearbeitet. Schließlich werden auf der Grundlage der Experteninterviews die Wirkungsprozesse untersucht, die sich infolge der Implementierung entfalteten.

## 2. Neue Steuerung: Effizienz durch Wettbewerb

„Neue Steuerung“ hat sich als Bezeichnung eines wettbewerbsorientierten Reformkonzepts von Schulsystemen mit dem Ziel der Erhöhung von Effektivität und Effizienz durchgesetzt. Dabei handelt es sich um eine Weiterentwicklung des „New Public Management“, einem Bündel von Maßnahmen, mit denen in gleicher Absicht seit den 1980er Jahren weltweit Verwaltungssysteme reformiert wurden. In Anschluss an die Public-Choice-Theorie beruhen „neue Steuerung“ und „New Public Management“ auf der Annahme, dass der Mensch ein Homo Oeconomicus ist, ein Nutzenmaximierer, der stets bemüht ist, individuelle Vorteile zu erlangen (vgl. Vogel, 2006). Verwaltungs- und Bildungssysteme gilt es deshalb mit Hilfe von Wettbewerb so zu regulieren, dass das Streben nach individuellen Vorteilen insgesamt zu maximaler Effizienz führt. Leistung soll deshalb belohnt, Versagen bestraft werden und als Leistungserbringer ist derjenige Anbieter auszuwählen, der die qualitativ und quantitativ beste Leistung zum geringsten Preis anzubieten bereit ist. Staatliche Akteure müssen hoheitliche Aufgaben wie Sozialdienstleistungen oder Schulbildung dabei nicht selbst ausführen. Es genügt, wenn staatliche Stellen die zu erbringende Leistung an einen Anbieter delegieren und kontrollieren. Zu diesem Zweck ist eine Operationalisierung der geforderten Leistung und ein entsprechendes Sanktionieren oder Honorieren erforderlich. Ein solches Vorgehen führt zu einer Dezentralisierung, sofern die Systemspitze lediglich das erwünschte Ergebnis, nicht jedoch die Prozesse vorgibt, die zu diesem führen. Es handelt sich aber gleichzeitig um eine Rezentralisierung, da mit Hilfe von Zielvorgaben und Sanktionen direkter auf die ausführende Ebene „durchregiert“ werden kann als mit Hilfe von Handlungsvorgaben, die nur bedingt überprüft werden können (vgl. Böttcher, 2002).

Bei „neuer Steuerung“ handelt es sich insofern um ein umstrittenes Konzept, als dass es in seiner Konzeption eine Reihe von Widersprüchen birgt und sich bei seiner Implementierung unerwünschte Nebenwirkungen entfalten. So liegt eine *Rationalitätsunterstellung* vor, wenn die Handlungsmotive der Bildungsakteure lediglich auf die Maximierung des Eigennutzens reduziert werden. Für ein reibungsloses Funktionieren „neuer Steuerung“ ist es notwendig, die gewünschte Leistung umfassend und unter Berücksichtigung aller relevanten Qualitätsmerkmale zu operationalisieren. Dies stellt sich in Zusammenhang mit der Vielschichtigkeit pädagogischer Aufgaben aber als hochgradig problematisch dar. Die resultierende *Operationalisierungslücke* führt dazu, dass nicht nur der beabsichtigte Output, sondern auch die entsprechenden Prozesse (i.d.R. im Rahmen von Schulinspektionen) untersucht und beurteilt werden – dabei wird der beabsichtigte Output-Mechanismus jedoch ausgehebelt und der notwendige Handlungsspielraum der Einzelschule beschnitten. „Neue Steuerung“ ist auch deshalb ein problematisches Konzept, weil für eine Effizienzsteigerung die entstehenden *Transaktionskosten* (vgl. Levin, 1991; Bellmann, 2007) nicht höher sein dürfen als der Zugewinn an Effizienz. Dabei müssen nicht nur die Kosten für Leistungsmessung

und Information der KlientInnen, sondern auch Nebenwirkungen wie zunehmende soziale Segregation oder ‚tradeoffs‘, also die systematische Vernachlässigung nicht gemessener oder nicht messbarer Leistungsaspekte berücksichtigt werden. Dem reibungslosen Funktionieren ‚neuer‘ Steuerungsmechanismen sind in Schulsystemen mit dem *Sanktionierungsdilemma* Grenzen gesetzt. Denn Sanktionen stellen keine geeignete Reaktion auf mangelnde Leistungserbringung seitens der Schule dar, solange Schulämtern und Schulen keine Exit-Option aus der gegenseitigen Abhängigkeit bleibt. Anders als in betriebswirtschaftlichen Kontexten ist aufgrund der regionalen Gebundenheit von Bildungsorganisationen ein Wechsel der ‚Geschäftspartner‘ nicht möglich. Für die sanktionierte Schule stehen die Chancen auf eine befriedigende Leistungserbringung wegen der Sanktionen im folgenden Jahr deshalb noch schlechter als zuvor – mit diesem verschärften Problem ist nun wiederum das Schulamt konfrontiert. Zusätzliche Ressourcen würden zwar Abhilfe schaffen, es bestünde aber dann kein Interesse der Schule an einer befriedigenden Leistungserbringung. Inwiefern diese Widersprüche auch bei einer Förderung von Chancengleichheit von Bedeutung sind, soll auf Grundlage der Experteninterviews geklärt werden.

Frank-Olaf Radtke weist darauf hin, dass eine besondere Attraktivität ‚neuer Steuerung‘ gerade die Tatsache ausmacht, dass damit „gesellschaftspolitische Wertentscheidungen delegiert und Inhalts- und Zugangsfragen in Organisations- und Kommunikationsmodellen aufgelöst werden können“ (Radtke, 2000, S. 27 f.). Nicht zufällig weisen zahlreiche empirische Untersuchungen darauf hin, dass ‚neue‘ Steuerung häufig eine systematische Benachteiligung ethnischer Minderheiten und bildungsferner Sozialschichten verstärke (vgl. Weiß, 1998; Magotsiu-Schweizerhof, 2000; Gewirtz, 2002; Steiner-Khamsi, 2002).

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung soll das ‚neue‘ Steuerungsparadigma analytisch von hierarchischer Steuerung (auch: ‚bürokratische‘ Steuerung oder ‚traditionelles‘ Steuerungskonzept) abgegrenzt werden. Abbildung 1 stellt beide Steuerungsformen anhand von drei Merkmalen gegenüber. Dabei wird die Art der Regulierungshandlung (Prozess- oder Zielvorgaben), die Verwendung von Erfolgskontrollen und deren Verknüpfung mit entsprechenden Konsequenzen berücksichtigt.<sup>5</sup>

Abbildung 1: Gegenüberstellung Hierarchischer und ‚Neuer‘ Steuerung

	<i>Hierarchische Steuerung</i>	<i>‚Neue‘ Steuerung</i>
<i>Regulierungshandlungen</i>	Prozessvorgaben (Bildungspläne)	Zielvorgaben (Kompetenzen)
<i>Erfolgskontrolle</i>	keine Erfolgskontrollen	Leistungsmessungen & Schulinspektionen
<i>Konsequenzen der Qualitätsmessungen</i>	keine Konsequenzen unterschiedlicher Leistungen	direkte & indirekte Sanktionen und Anreize

### 3. Kontextualisierung: Bildungspolitik in England

England<sup>6</sup> wurde für die vorliegende Studie als Untersuchungsland gewählt, weil es sich dabei erstens um ein Pionierland der Entwicklung ‚neuer Steuerung‘ handelt und zweitens soziale Ungleichheit nicht nur ein zentrales Problem der britischen Gesellschaft und des englischen Schulsystems darstellt, sondern die Förderung gleicher Bildungschancen seit dem Regierungswechsel 1997 von New Labour zum erklärten Ziel der Bildungspolitik gemacht wurde. Dies hängt u.a. mit der starken Einwanderung nach England infolge des ‚British Nationality Act‘ von 1848 zusammen, der es allen BürgerInnen ehemaliger britischer Kolonialländer ermöglichte, in das Vereinigte Königreich einzureisen und dort zu arbeiten – damals rund 800 Millionen Menschen. Diese Arbeitsmigration war anfangs aus ökonomischen Gründen willkommen, führte jedoch schon bald zu einem Überangebot an Arbeitskräften und politischem Widerstand eines Teils der Bevölkerung. Die Einreisebestimmungen wurden deshalb seit den 1960er Jahren sukzessive eingeschränkt. Derzeit betrachten sich knapp elf Prozent der britischen Bevölkerung einer ‚ethnischen‘ Minderheit<sup>7</sup> zugehörig (vgl. Equalities Review Panel, 2007, S. 41). Deren Bildungsbenachteiligung wurde bereits in den 1980er Jahren empirisch festgestellt, was zu zahlreichen multikulturellen und antirassistischen Programmen führte (vgl. Swann, 1985).<sup>8</sup> Mit dem ‚Education Reform Act‘ von 1988 verschwand die Förderung von Chancengleichheit als Zielsetzung jedoch weitgehend zugunsten eines neoliberalen Umbaus des Schulsystems aus der Bildungspolitik: „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. nach Chitty & Simon, 1993, S. 144). Der Fokus der konservativen Regierung unter Margaret Thatcher lag stattdessen auf einer wettbewerbsorientierten Reform im Sinne ‚neuer Steuerung‘. Ein nationales Curriculum, Leistungsziele, Vergleichstest, erweiterte Handlungsspielräume der Einzelschulen, eine zunehmende Beteiligung privater Akteure und insbesondere die Einführung von Schulwahlfreiheit führten zu Konkurrenz der Schulen um die SchülerInnen. Dies hatte zunehmende Segregation und eine Verstärkung von Chancengleichheit zur Folge, da einerseits bildungsnahe Familien neuen Handlungsspielraum gewannen, um ihre Kinder auf renommierte Schulen zu schicken (vgl. Benn & Chitty, 1996; Gewirtz, Ball & Bowe, 1996; Tomlinson, 1998) und andererseits stark nachgefragte Schulen mehr Möglichkeiten bekamen, die soziale Zusammensetzung ihrer Schülerschaft zu beeinflussen (vgl. Bartlett, 1993). Diese Nebenwirkungen wurden von Thatchers Regierung jedoch toleriert: „Racial segregation may be a price to be paid for giving some parents more opportunity to choose“ (Hooper<sup>9</sup>, 1987, zit. nach Tomlinson, 1998, S. 215). Mit dem Regierungswechsel von 1997 wurde diese Steuerungspolitik nicht abgelöst, sondern durch New Labour fortgeführt. Wettbewerb, Schulwahlfreiheit, Schulautonomie, Privatisierung und Output-Orientierung bildeten weiterhin die Grundprinzipien der Bildungspolitik (vgl. Ball, 1999, S. 196 f.) und das zentrale Ziel blieb die Steigerung der Effizienz: „Our mission must be relentless: to

strengthen markets to maximise efficiency“ (Brown, 2004, S. 35). Es scheint, als habe sich ‚neue Steuerung‘ in den 1990er Jahren international zu einem so starken Reformtrend entwickelt (vgl. Carter & O’Neil, 1995; Ball, 1999), dass es auch für eine sozialdemokratische Regierung nicht mehr möglich war, sich dem zu entziehen. Dies stellte für New Labour jedoch insofern ein Problem dar, als dass soziale Gerechtigkeit wesentlicher Bestandteil ihres politischen Programms war, aufgrund der inzwischen bekannten Nebenwirkungen (s.o.) aber nicht ohne Weiteres mit ‚neuer Steuerung‘ vereinbart werden konnte. Dieses Spannungsverhältnis versuchte man mit einer systematischen Verknüpfung von Chancengleichheits- und Effizienzorientierung aufzulösen. Dabei gerieten zusätzlich zu ‚ethnischen‘ Minderheiten zunehmend auch bildungsferne Schichten als benachteiligte Gruppen in den Blick.

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, S. 35).

Bei dieser Art der Verknüpfung scheint es sich wiederum nicht um einen britischen Einzelfall, sondern einen internationalen Trend zu handeln (vgl. Streeck, 1999). Die Befunde der vorliegenden Untersuchung sind daher voraussichtlich auch für andere als das englische Bildungssystem von Bedeutung.

#### 4. Zwölf Jahre New Labour:

##### Vier Reformprogramme zur Förderung von Chancengleichheit

1998 wurde mit dem ‚*Ethnic Minority Achievement Grant*‘ (EMAG) ein Instrument zur Förderung ethnischer Minderheiten eingeführt, das auf Antrag der Schulbehörden die Bewilligung zusätzlicher gebundener Mittel ermöglichte. Nach Ablauf der Förderungsfrist musste zwar Auskunft über den Leistungszuwachs der Zielgruppen gegeben werden, die folgende Mittelzuweisung wurde aber nicht vom dokumentierten Erfolg abhängig gemacht, sondern unterlag lediglich dem neuen Antragsverfahren. Eine langfristige Planung war für die Schulbehörden entsprechend schwierig, was im Jahr 2001 zu einer bedarfsorientierten Umstellung des EMAG führte. Die Anzahl von Kindern mit Migrationshintergrund, mit Englisch als Fremdsprache und aus Familien mit geringem Einkommen war nun das einzige Vergabekriterium (vgl. Tikly, Osler & Hill, 2005). Die Förderung ethnischer Minderheiten wurde im Rahmen von Monitorings zwar zum Pflichtbereich schulischer Selbstevaluation, der Erfolg der Förderung wurde bei der Mittelvergabe aber nicht berücksichtigt.

Mit dem ‚*Race Relations (Amendment) Act*‘ (RR[A]A) wurde im Jahr 2000 der Versuch gemacht, Chancengleichheit per Gesetz zu fördern (vgl. Home Office, 2000). Bildungsorganisationen wurden darin verpflichtet, einen aktiven Beitrag zur Förderung ethnischer Chancengleichheit zu leisten. Sie mussten entsprechende Handlungspläne entwerfen und mit Hilfe regelmäßiger ‚Ethnic Monitorings‘ auf ihre Wirksam-

keit überprüfen. Konkrete Zielvorgaben wurden jedoch nicht vorgegeben und bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben drohten theoretisch zwar gerichtliche Konsequenzen, in der Praxis kam es hierzu aber nie (vgl. Tikly, 2008, S. 9). Die Ergebnisse der ‚Ethnic Monitorings‘ flossen zwar auch in die Inspektionsberichte Ofsteds mit ein, wurden darin aber auch bei offensichtlicher Benachteiligung ethnischer Minderheiten nicht kommentiert und hatten keinen Einfluss auf die Gesamtbeurteilung der Schule (vgl. Parsons et al., 2005). Die Erarbeitung und Befolgung von Handlungsplänen zur Förderung ‚ethnischer‘ Chancengleichheit wurde also weder mit konkreten Zielvorgaben noch mit entsprechenden Output-Messungen verknüpft. Als entsprechend schwierig erwies sich die Anwendung von Sanktionen. Dennoch fand eine Verlagerung von Verantwortung auf die Schulen statt, die in der Folge für die Entwicklung entsprechender Konzepte verantwortlich waren – und dementsprechend vom Ministerium für schuldig erklärt wurden, als sich die geringe Wirkung des Gesetzes abzeichnete:

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, S. 21).

Die politische Initiative ‚*Every Child Matters*‘ (ECM) stellte im Jahr 2004 einen Versuch dar, Chancengleichheit und Effizienz im Bildungswesen mit Hilfe zweier Maßnahmen zu fördern, einer Strukturreform einerseits und einer konsequenten Output-Orientierung andererseits (vgl. HM Government, 2003). Schulbehörden (Local Education Authorities, LEAs) wurden dabei in Lokalbehörden für Bildung und Soziales (Local Authorities, LAs) umgewandelt, und Schulen wurden zur zentralen Anlaufstelle für Familien bei unterschiedlichsten Anliegen im Bildungs- und Sozialbereich erklärt („a single point of access for an integrated range of family services“; DfES & DWP, 2002, S. 3 f.). Einige Jahre später wurde mit der Gründung des neuen Ministeriums („Department for Children, Schools and Families“, DCSF) auch auf dieser Ebene die Zuständigkeit für Bildung und Soziales zusammengelegt. Eine regionale Vernetzung staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen unter der Leitung der LAs wurde mit der Gründung sogenannter ‚Children’s Trusts‘ vorangetrieben, und die Förderung von Chancengleichheit wurde zur zentralen Aufgabe der Führungsebene der LAs erklärt. Die Reaktionen der Bildungsakteure auf die Strukturreform waren überwiegend positiv. Diese habe zu verstärkten Kooperationen und besserem Informationsaustausch zwischen verschiedenen Organisationen geführt sowie ein vertieftes Verständnis der MitarbeiterInnen für die Probleme der KlientInnen und notwendige Interventionsmöglichkeiten möglich gemacht. Zusätzlich wurden zentrale Zielsetzungen, sogenannte ‚ECM-Outcomes‘ formuliert. Dabei legte man jeweils Teilziele mit entsprechenden quantitativen Indikatoren und ergänzenden Inspektionskriterien fest. Die fünf ‚ECM-



Outcomes‘ (1. be healthy, 2. stay safe, 3. enjoy & achieve, 4. make a positive contribution, 5. achieve economic wellbeing) wurden jeweils in fünf Teilziele untergliedert, quantitative operationalisiert und durch Inspektionskriterien ergänzt. Die Indikatoren erfuhren im Rahmen der Inspektionen aber eine deutlich größere Bedeutung, was die widersprüchliche Situation ergab, dass der Versuch einer umfassenderen Berücksichtigung schulischer Qualität schließlich zu einer reduktionistischen Fokussierung auf eine geringe Zahl quantitativ messbarer Aspekte führte. Das Teilziel ‚Teilhabe und Vergnügen an der Schule‘ (attend & enjoy school) wurde z.B. bei der quantitativen Operationalisierung auf die Anzahl an Fehltagen pro Kind reduziert (vgl. HM Government, 2004, E4). Paul Adams (2007, S. 235) kommt in Zusammenhang mit der Every Child Matters-Agenda deshalb zu dem Schluss: „Simplistic, quantitative measures are the order of the day.“

Mit dem ‚*Children’s Plan*‘ findet seit dem Jahr 2007 im Wesentlichen eine Fortsetzung der *Every Child Matters*-Agenda statt (vgl. DCSF, 2007). Dabei handelt es sich eher um eine Sammlung unterschiedlichster Initiativen des neuen Ministeriums DCSF als eines kohärenten Reformprogramms, die von zusätzlichen Investitionen in frühe Bildung bis zu einem neuen Personalkonzept reicht. Der ‚*Children’s Plan*‘ umfasst auch eine Reihe neuer Indikatoren, von denen sich einige mit Aspekten sozialer Gleichheit befassen – beispielsweise mit der Schulleistung von Kindern in staatlicher Obhut und von Kindern aus Familien mit geringem Einkommen oder mit der Leistungsstreuung bei Vergleichstests (vgl. HM Government, 2008). Bestandteil des ‚*Children’s Plan*‘ ist auch die Initiative ‚National Challenge‘, deren Ziel es ist, dass an jeder Sekundarschule mindestens 30 Prozent der SchülerInnen einen befriedigenden Schulabschluss erreichen, d.h. bei den GCSE-Abschlusssexamen in Englisch, Mathematik und drei weiteren Fächern mindestens mit der Note C bewertet werden (five A–C GCSE). Das Ministerium geht davon aus, dass dieser Benchmark insbesondere benachteiligten SchülerInnen zugute kommt, da diese einen großen Anteil der Schülerschaft von Schulen ausmachen, die eine solche Zielvorgabe nicht erreichen (vgl. DCSF, 2008, S. 3). Schulen, die den Benchmark verfehlen (sog. ‚National Challenge Schools‘), werden zunächst beraten und teilweise materiell unterstützt. In gravierenden Fällen interveniert das Ministerium mit schulinternen Maßnahmen oder personellen Konsequenzen. Sofern es der Schule nicht bis spätestens 2011 gelingt, den Benchmark zu erreichen, kommt es zur Schulschließung und einer Neueröffnung in privater Trägerschaft. Eine solche Neueröffnung findet als sogenannte ‚Academy‘ oder ‚Trust School‘ statt, also als staatlich finanzierte Schule in nichtstaatlicher Trägerschaft unter mehr (Academy) oder weniger (Trust School) umfangreicher finanzieller Unterstützung von Sponsoren – und entsprechenden Einflussmöglichkeiten. Dabei werden die Handlungsspielräume der Schulen erweitert, und im Falle der Academies kommt eine beachtliche finanzielle Unterstützung durch Ministerium und Sponsoren hinzu.

Dem Ministerium gelingt mit der National Challenge ein Ausweg aus dem oben genannten Sanktionierungsdilemma. Es schafft sich eine Exit-Option aus der Abhängigkeit von der Einzelschule, indem es Schulen, die trotz zusätzlicher Unterstützung nicht die geforderte Leistung erbringen, schließt und wiedereröffnet. Auf diese Weise ist das größtmögliche Interesse der Organisation an der Erfüllung des Benchmarks garantiert, ohne dass Sanktionen dessen Erreichen erschweren. Mit der National Challenge wird erstmals eine Leistungsvorgabe des Ministeriums mit direkten, einheitlichen und drastischen Konsequenzen verknüpft. Das Fortbestehen der Schulen wird dabei an das Erreichen des vorgegebenen Ziels gekoppelt und gleichzeitig mit einem Privatisierungsprozess verbunden. Das ‚neue‘ Steuerungsparadigma wird dabei in seiner bisher weitreichendsten Form umgesetzt. Dabei wird jedoch ein drastischerer Reduktionismus in Kauf genommen, wenn man schulische Qualität einzig an der Anzahl an SchülerInnen mit befriedigenden Schulabschlüssen misst.

Abbildung 2: Steuerungslogik der vier untersuchten Reformprogramme

	EMAG	Race Relations (Amendment) Act	Every Child Matters	Children's Plan
Regulierungshandlungen	hierarchische Steuerung		‚Neue‘ Steuerung	
Erfolgskontrolle				
Konsequenzen von Qualität				

Abbildung 2 fasst die Steuerungslogik der vier untersuchten Reformprogramme zusammen. Dabei wird zwischen 1998 und 2007 eine starke Tendenz zunehmender Integration ‚neuer‘ Steuerungsinstrumente in die staatliche Förderung von Chancengleichheit deutlich. Mit dem EMAG handelte es sich (zumindest nach dessen Reform im Jahr 2001) um ein rein bedarfsorientiertes Förderungsinstrument ‚ethnischer‘ Minderheiten ohne Erfolgskontrollen oder entsprechende Konsequenzen. Auch der Race Relations (Amendment) Act als gesetzliche Handlungsvorgabe ist ein hierarchisches Steuerungsinstrument. Dabei beschränkten sich die ministeriellen Vorgaben jedoch darauf, wie Maßnahmen dokumentiert und kontrolliert werden müssen. Welche Maßnahmen zu ergreifen sind, entscheidet die einzelne Bildungsorganisation. Erfolgskontrollen finden zwar nicht extern in einheitlicher Weise statt, sind aber im Rahmen interner Monitorings verbindlich vorgesehen. Zwar drohen bei formaler Nichterfüllung der gesetzlichen Vorgaben Sanktionen, diese stehen aber in keinem Bezug zu der Wirkung der jeweils ergriffenen Maßnahmen. Bei der *Every Child Matters*-Reform handelt es sich einerseits um eine Strukturreform. Hier machte das Ministerium von einer Handlungsoption Gebrauch, die ihm unabhängig vom jeweiligen Steuerungsparadigma zur Verfügung steht. Zusätzlich findet eine straffe Output-Orientierung durch Vorgabe

der ECM-Outcomes und deren Operationalisierung statt. Die jeweiligen Ergebnisse haben zwar keine direkten Konsequenzen zur Folge. Sie sind aber für die Schulinspektionen von Bedeutung, schlagen sich also in den Inspektionsberichten nieder und wirken sich deshalb indirekt auf die Wettbewerbsposition der Schule aus. Mit dem ‚Children’s Plan‘ wurde schließlich eine Initiative umgesetzt, die nicht nur eine operationalisierte Zielvorgabe, sondern auch einen Benchmark und entsprechende Sanktionen umfasst. Für Erfolg oder Misserfolg wird dabei die Einzelschule verantwortlich gemacht. Bei ausbleibendem Erfolg behält sich das Ministerium aber vor, über Interventionen oder gar die Schließung zu entscheiden. Diese Form des sogenannten ‚High Stakes Testings‘ wird mit Maßnahmen zur Integration privater Akteure in das Schulsystem verknüpft.

## 5. Chancen und Risiken:

### Wirkungsprozesse infolge der Bildungsreformen

Bei den untersuchten Reformen handelt es sich nicht um alternative, sondern kumulative Steuerungshandlungen, die zum Untersuchungszeitpunkt gleichzeitig auf das Bildungssystem einwirkten und insgesamt den Steuerungskontext staatlicher Förderung von Chancengleichheit ergaben. Die entstehenden Wirkungsprozesse sollen im Folgenden untersucht werden. Dabei werden strukturelle Interventionen, Handlungsvorgaben und drei Formen datenbasierter Steuerung unterschieden, die sich auf der Grundlage von Dokumentenanalysen und Experteninterviews als relevant herausstellten.

*Strukturelle Interventionen* im Rahmen der *Every Child Matters*-Agenda sind auf die Zusammenführung von Zuständigkeiten für Bildung und Soziales auf allen Ebenen des Schulsystems ausgelegt. Dies wird von den befragten Akteuren durchgehend als sinnvolle Maßnahme eingeschätzt – insbesondere im Interesse sozial benachteiligter Gruppen. Die Kooperation staatlicher Organisationen wird dadurch vereinfacht, und die individuellen Bedürfnisse der SchülerInnen werden zum Ausgangspunkt einer integrierten Leistungserbringung gemacht. Mit der Gründung von Academy und Trust Schools findet eine vollkommen andere Form struktureller Intervention statt. Im Sinne ‚neuer‘ Steuerung wird dabei eine Beteiligung privater Akteure ermöglicht, Schulautonomie wird erweitert, und das Bildungsangebot wird um eine weitere Schulart ergänzt. Eine Förderung von Chancengleichheit ist damit insofern verbunden, als dass Academy Schools in der Regel in sozial benachteiligten Regionen entstehen, wo mit Hilfe staatlicher und privater Zuschüsse bessere Bildungsangebote ermöglicht werden sollen. Dies ist aber auch mit einer Reihe von Nebenwirkungen verbunden. Beispielsweise führen nach Ansicht mehrerer Akteure die unterschiedlichen Fähigkeiten der Eltern, geeignete Schulen auszuwählen, dazu, dass die verbesserten Lernbedingungen an den neuen Academies selbst in sozial benachteiligten Regionen überwiegend bildungsnahe Klientel zugute kommen. Statt der erwarteten Synergien durch eine Aca-

demy als ‚Leuchtturm-Schule‘ kann es außerdem durch deren privilegierte Situation zu einem Verdrängungswettbewerb kommen, der die soziale Segregation in der Region verstärkt und für die Nachbarschulen in den Teufelskreis aus benachteiligtem Klientel, geringen Leistungswerten, schlechterem öffentlichem Ruf und dadurch umso geringerem Prozentsatz bildungsnahen Klientels treibt. „The academies get more money, more prestige, more publicity, more support, and then it marginalises the schools around them“ (S.N., Head Teacher, Oxford). Der Fall Birmingham zeigt zwar, dass den Academies die soziale Auslese von SchülerInnen auch verboten werden kann, solche Regelungen sind aus Sicht der Schulen aber leicht zu umgehen.

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 (F.H., Head Teacher, Oxford).

Mit Verordnungen scheint es also nicht ohne Weiteres möglich zu sein, das Verhalten einer Schule entgegen den Wettbewerbsinteressen zu beeinflussen. Dies zeigt sich auch in Bezug auf rechtsverbindliche *Handlungsvorgaben* auf Landesebene am Beispiel der Race-Relations-Gesetzgebung. Dabei handelt es sich um eine reine Prozessvorgabe, die nicht mit Zielvorgaben oder externen Erfolgsmessungen verknüpft ist. Für zahlreiche Schulen stellt das Gesetz deshalb lediglich eine bürokratische Pflichtübung dar, die keine direkte Wirkung auf das Geschehen in der Schule hat. „The requirement ... became a rather bureaucratic exercise“ (T.J., Director of Children's Services). Eine diskursive Wirkung ist aber insofern feststellbar, als dass durch den RR(A)A die Förderung ethnischer Chancengleichheit als Aufgabe von Schulen und Schulbehörden zunehmend thematisiert wurde. Für eine performative Wirkung – hier sind sich alle befragten Akteure einig – wäre jedoch die Verknüpfung der Vorgaben mit entsprechenden Kontrollen notwendig. „If they [schools] were specifically inspected and assessed on their compliance with UK equalities legislation, this would change things over night“ (S.F., NASUWT). Anders als EMAG und RR(A)A werden Formen der datenbasierten Steuerung bei jüngeren Reformen zur Förderung von Chancengleichheit hingegen einbezogen. Dabei können drei unterschiedliche Datentypen unterschieden werden: Querschnittsdaten, Kontext- und Längsschnittsdaten (die hier zusammenfassend behandelt werden) und Prozessdaten. Querschnittsdaten werden im Rahmen der National Challenge erhoben und bilden in der Regel die Grundlage für Schulrankings. Sie beruhen zumeist auf der durchschnittlichen Schulleistung (Rankings) oder dem Prozentsatz von SchülerInnen einer Schule mit befriedigenden Abschlussnoten (National Challenge). Bei minimalem Aufwand ist auf der Grundlage von Querschnittsdaten ein Leistungsvergleich von Schulen möglich, was aber nur um den Preis einer drastisch verkürzten Operationalisierung von Schulqualität realisiert werden kann. Ein solcher Vergleich fällt zuungunsten der Wettbewerbssituation von

Schulen in sozial benachteiligten Regionen aus, führt aufgrund der Schulwahlfreiheit zu einer Verstärkung sozialer Segregation und wirkt sich somit auch nachteilig für die sozial benachteiligte Schülerschaft an den betroffenen Schulen aus.

This is all published in a league table with the rest of us. And Magadene 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 (S.N., Head Teacher, Oxford).

Zahlreiche Akteure auf allen Ebenen des Schulsystems fordern deshalb eine stärkere Berücksichtigung von *Kontext- und Längsschnittdaten*. Kontextdaten werden in Form von Hintergrundinformationen über die soziale und migrationspezifische Zusammensetzung der Schülerschaft in die Datenbank ‚Raise Online‘ eingespeist und sind dort für die Schulämter, Ofsted und das Ministerium abrufbar. Auf dieser Grundlage ist ein Vergleich von Schulen mit ähnlichen sozioökonomischen Bedingungen möglich, was Schulen mit sozioökonomisch benachteiligtem Klientel zugute kommt.

On Raise Online you get grouped in terms of similarity and characteristics, in terms of progress of similar schools. And that's 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., Head Teacher, Oxford).

Einer differenzierten Beurteilung von Schulqualität mit Hilfe von Kontextdaten sind jedoch in dreifacher Hinsicht Grenzen gesetzt. Erstens haben Kontextdaten eine geringere Chance auf hohe mediale Aufmerksamkeit als Querschnittdaten, die weniger komplex und entsprechend leichter zu vermitteln sind. Zweitens handelt es sich auch bei Kontextdaten um statische Indikatoren, die nur begrenzt geeignet sind, die sich schnell wandelnde Realität an den Schulen abzubilden. Beispielsweise haben neue Formen der Einwanderung infolge der EU-Osterweiterung zu einem raschen Wandel der Schülerschaft an einigen Schulen geführt, die mit bisherigen Kontextdaten nicht erfasst wurden. Drittens scheint die Benachteiligung einiger Schulen zu komplex und durch zu viele Faktoren bestimmt, als dass dies mit Hilfe einer begrenzten Zahl an Kontextfaktoren umfassend berücksichtigt werden könnte. „Whatever the performance measure, it's always going to make us not look as good as we should do“ (F.H., Head Teacher, Oxford). Im Vergleich zu Querschnittdaten werden Kontextdaten dennoch als deutlicher Fortschritt betrachtet – insbesondere in Verbindung mit Längsschnittdaten, die ebenfalls in der Datenbank ‚Raise Online‘ erfasst werden. Deren Einführung beruht auf der Annahme, dass eine Schule nicht für die Leistung der SchülerInnen, sondern lediglich für deren Leistungsdifferenz zwischen Beginn und Ende des Schulbesuchs verantwortlich gemacht werden kann. Ermittelt und verglichen wird deshalb der durchschnittliche Leistungszugewinn der SchülerInnen einzelner Schulen.

Im Rahmen von Schulinspektionen sind außerdem *Prozessdaten* von großer Bedeutung. Qualitätsurteile Ofsteds werden nicht allein auf der Grundlage von Outputs (z.B. der Schülerleistung), sondern zusätzlich auf der Grundlage der Prozesse (z.B. der Unterrichtsqualität) getroffen. Dies gilt in England auch in Bezug auf 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 (E.B., Ofsted).

Reine Prozessdaten werden nur verwendet, wenn eine geeignete quantitative Operationalisierung des Outputs als ungeeignet erscheint oder (bisher) nicht gelungen ist. Dies war z.B. der Fall, als im Rahmen der ECM-Agenda die Schulen beauftragt wurden, den ‚Zusammenhalt der Bevölkerung im Einzugsgebiet zu stärken‘ (to promote community cohesion). Da eine quantitative Operationalisierung dieser Zielsetzung sehr problematisch ist, beschränkte Ofsted sich bei den Inspektionen auf die Prozesse innerhalb der Schule – was sich jedoch ebenfalls als schwierig erwies.

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 (E.B., Ofsted).

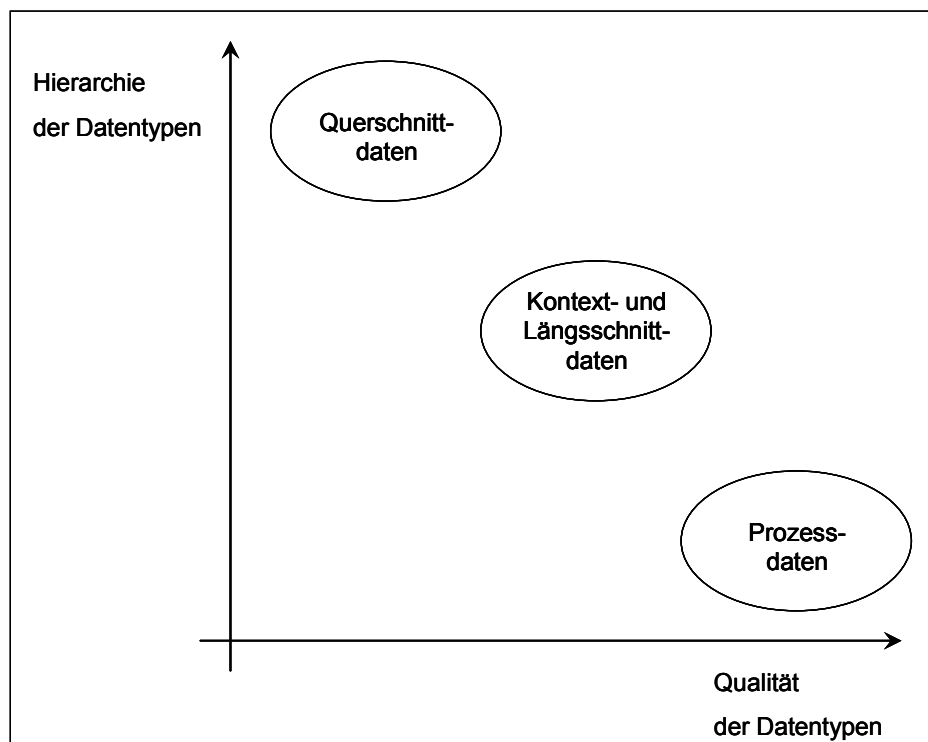
Häufig konzentrierte sich die Inspektion dieses Aspekts deshalb darauf, ob die Schule einen entsprechenden Handlungsplan entwickelt hatte. Was tatsächlich unternommen wurde und zu welchen Wirkungen dies führte, spielt dann keine Rolle. Ein großer Vorteil von Prozessdaten gegenüber Querschnittsdaten kann dennoch darin bestehen, dass zusätzlich zu quantitativ messbaren Effekten auch gegenwärtige Probleme an der Schule, die Sichtweise von LehrerInnen und Schulleitung oder die Maßnahmen der Schule in den Blick geraten. Ein solches Vorgehen bei der Beurteilung von Schulqualität steht jedoch streng genommen in Widerspruch zur reinen Output-Orientierung auf der Grundlage von Querschnittsdaten. So kann es kommen, dass die selbe Schule von Ofsted (prozessorientiert) als vorbildlich beurteilt, im Rahmen der National Challenge (outputorientiert) aber als ‚failing school‘ eingestuft wird und folglich von der Schließung bedroht ist.

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., Head Teacher, Oxford).

Ein Vergleich von Querschnitt-, Kontext-, Längsschnitt- und Prozessdaten macht deutlich, dass diese in sehr unterschiedlichem Ausmaß dazu geeignet sind, Schulqualität umfassend abzubilden. Bei der Verwendung von Querschnittsdaten (im Rahmen der National Challenge oder bei Schulrankings) handelt es sich um eine maximal reduktionistische Operationalisierung von Schulleistung unter Verwendung eines einzigen Indikators. Mit Hilfe von Kontext und Längsschnittsdaten findet ebenfalls eine quantitative Operationalisierung statt, jedoch auf deutlich komplexerem Niveau. Mit Hilfe

von Prozessdaten kann Schulleistung schließlich qualitativ operationalisiert werden. Dabei handelt es sich zwar um eine Form der Operationalisierung, die die Berücksichtigung zahlloser Kriterien und Kontextinformationen ermöglicht, eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse ist jedoch nur sehr eingeschränkt möglich. Auch bedeutet die Verwendung von Prozessdaten keine Garantie für hohe Datenqualität, sie birgt aber das Potenzial dazu. Die *Qualität der Daten*, verstanden als deren Potenzial, das zu Messende umfassend abzubilden, nimmt demnach von Querschnittsdaten über Kontext- und Längsschnittsdaten bis zu Prozessdaten deutlich zu (vgl. Abb. 3).

Abbildung 3: Hierarchie der Datentypen und Datenqualität



Ein zweiter bedeutender Unterschied liegt in den mit der jeweiligen Datenart verbundenen Konsequenzen, was zu einer steilen *Hierarchie der Daten* im Steuerungssystem führt. Denn die Bildungsakteure sind sich darin einig, dass Bildungsreformen nur dann zu einer veränderten Handlungspraxis führen, wenn sie mit entsprechenden Anreizen oder Sanktionen verbunden sind. „There either have to be meaningful sanctions or incentives for employers and schools“ (S.F., NASUWT). Direkte Konsequenzen sind jedoch lediglich im Rahmen der National Challenge für Sekundarschulen vorgesehen. Die Konsequenzen des Benchmark ‚five A–C GCSE‘ reichen dabei bis zur Schließung der Schule. Entsprechend stark ist die Arbeit in den Schulen auf diesen Indikator fokussiert. Dies ist auch aufgrund von Schulrankings der Fall, obwohl sie keine direkten Sanktionen zur Folge haben. Ihre Medienwirksamkeit ist aber sehr groß, und entspre-

chend stark ist der Einfluss auf Schulwahlentscheidungen und somit auf das Klientel der Schule, die durchschnittlichen Schulleistungen und zukünftige Ranking-Plätze.

What head teacher are really focused on, is: 'What's going to happen to me in my GCSE results? ... Am I going to go up or down in the league tables?' And that's, that's always the driving factor (A.D., QCA).

Die reduktionistische Operationalisierung von Schulleistung in Verbindung mit drastischen Konsequenzen führt im Wesentlichen zu zwei Nebenwirkungen. Erstens wird dadurch die Wettbewerbssituation von Schulen mit bildungsfernem Milieu geschwächt, deren SchülerInnen in der Regel geringere Leistungen erbringen. Dies führt im Zusammenhang mit der Wettbewerbssituation der Schulen zu einem Teufelskreis aus schlechterer Beurteilung, geringerem Interesse des bildungsnahen Klientels, höherem Prozentsatz bildungsferner SchülerInnen und wiederum geringerer Leistungen. Zweitens geraten alle Schulen unter Druck, im Rahmen einheitlicher Leistungsmessungen gut abzuschneiden. Dies ist jedoch nicht nur durch besseren Unterricht möglich, sondern auch durch eine Vernachlässigung der nicht gemessenen Leistung oder eine direkte Manipulation der Daten.

You've got to get English and maths. And then you've got to be sure that these are five A–C. We're probably so focused on getting the core right, probably some other aspects are not given us enough time (L.M., Head Teacher, Birmingham).

Kontext- und Längsschnittdaten sind nicht mit direkten Sanktionen verknüpft und spielen in der Regel auch bei Schulrankings keine Rolle. Sie werden aber zunehmend im Rahmen von Schulinspektionen berücksichtigt und beeinflussen somit das öffentlichkeitswirksame Qualitätsurteil Ofsteds. Die drastische Benachteiligung von Schulen mit bildungsfernem Klientel wurde mit Hilfe von Kontext- und Längsschnittdaten zwar abgeschwächt, Daten können aber auch in diesem Fall manipuliert und der Fokus der Schule auf gemessene Indikatoren reduziert werden – unabhängig davon, ob sie von der Schulleitung als pädagogisch sinnvoll erachtet werden. Ein Beispiel dafür ist die Einführung neuer Qualitätskriterien mit der sogenannten ‚School Report Card‘.<sup>10</sup>

Once they tell me what's on the school report card, we will damn more focus on making sure that. If it's the percentage of school meals uptakes, we'll 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 (F.H., Head Teacher, Oxford).

Den geringsten Stellenwert scheinen Prozessdaten zu haben. Sie sind nicht mit direkten Konsequenzen verknüpft und haben im Rahmen von Schulinspektionen eine geringere Bedeutung als quantitative Indikatoren: „Our inspection focuses on outcomes“ (E.B., Ofsted). Querschnittdaten sind zwar am wenigsten geeignet, schulische Qualität umfassend abzubilden, schlagen sich aber in direkten und indirekten Konsequenzen am stärksten nieder und sind deshalb für die Schulen unmittelbar handlungsleitend. Kontext- und Längsschnittdaten sind deutlich weniger reduktionistisch, wirken sich aber auch nur indirekt und weniger drastisch auf die Schulen aus. Im Rahmen von



Schulinspektionen bieten Prozessdaten die Möglichkeit, schulische Qualität am differenziertesten abzubilden. Eine Vergleichbarkeit ist aber nur sehr eingeschränkt möglich, und entsprechend schwach ausgeprägt sind die Konsequenzen dieses Datentyps. Je höher die Qualität eines Datentyps ist, umso geringer sind die Konsequenzen für die Schule – wobei eine hohe Datenqualität bei fehlenden Konsequenzen weitgehend wirkungslos bleibt, während eine geringe Datenqualität bei umfassenden Konsequenzen zu drastischen Nebenwirkungen führt. Das Ausmaß der Berücksichtigung von Chancengleichheits-Aspekten steigt insgesamt mit der Qualität des Datentyps. Querschnittsdaten beruhen lediglich auf der durchschnittlichen Schülerleistung. Kontext- und Längsschnittdaten beziehen hingegen auch die relative Leistung ethnischer Minderheiten ein, und mit Hilfe von Prozessdaten werden darüber hinaus Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit berücksichtigt.

## 6. Fazit

Zusammenfassend lassen sich drei zentrale Befunde der Untersuchung nennen. *Erstens* wurde deutlich, dass sich die Steuerungslogik von Reformen zur Förderung von Chancengleichheit zwischen 1998 und 2007 deutlich wandelte. Bei EMAG und der Race-Relations-Gesetzgebung wurden bedarfsorientierte Mittelzuweisung und gesetzliche Handlungsvorgaben, also hierarchische Steuerungsinstrumente, gewählt, die weder mit einer Überprüfung der Ergebnisse noch mit Leistungsanreizen verbunden wurden. Mit *Every Child Matters* wurden Chancengleichheitsaspekte hingegen operationalisiert, in das zunehmend output-orientierte Steuerungssystem integriert und über den Umweg der Schulinspektionen auf die Wettbewerbssituation der Schulen wirksam. Mit der National Challenge wurden schließlich auch Benchmarks und direkte Sanktionen eingeführt, die Verantwortlichkeit der Schulen erweitert und eine Privatisierung des Schulsystems vorangetrieben. Im Laufe des Untersuchungszeitraums wurden die Reformen somit zunehmend mit ‚neuen‘ Steuerungsinstrumenten verknüpft. Deren Ausrichtung auf eine Förderung von Chancengleichheit nahm aber gleichzeitig ab. EMAG und RR(A)A waren einzig auf eine Reduzierung ethnischer Bildungsbenachteiligung ausgerichtet, was mit der *Every Child Matters*-Agenda zwar um andere Formen sozialer Benachteiligung (z.B. Geschlecht oder Sozialschicht) erweitert wurde, Chancengleichheit wurde dabei aber zu einem Qualitätsbereich unter vielen. Die National Challenge war schließlich auf Qualitätsmanagement statt auf die Förderung von Chancengleichheit ausgerichtet. Letzteres, so versprach sich das Ministerium, werde dabei aber – quasi als erwünschter Nebeneffekt – ebenfalls gefördert.

*Zweitens* konnte festgestellt werden, dass sich in der Praxis je nach Steuerungsmechanismus sehr unterschiedliche Wirkungsprozesse entfalten. Mit Hilfe von Struktur-reformen steht dem Ministerium einerseits eine umfassende Interventionsmöglichkeit offen, mit der unabhängig vom jeweiligen Steuerungsparadigma eine Umverteilung von Verantwortungen und Tätigkeitsfeldern bewirkt werden kann. Mit der *Every Child*

*Matters*-Agenda wurde z.B. durch eine Zusammenführung der Bereiche Bildung & Erziehung eine Struktur geschaffen, die den komplexen Ursachen sozialer Benachteiligung deutlich besser gerecht zu werden scheint als eine Trennung beider Bereiche. Strukturreformen finden andererseits aber auch im Sinne ‚neuer Steuerung‘ mit dem Ziel einer zunehmenden Beteiligung privater Akteure statt. Am Beispiel der Academy Schools wurde deutlich, dass dabei trotz hoher Investitionen in sozioökonomisch benachteiligte Regionen mit Nebenwirkungen zu rechnen ist, die im Zusammenhang mit der Wettbewerbssituation der Schulen stehen. Anders als Strukturreformen scheinen Handlungsvorgaben im wettbewerbsorientierten Bildungssystem keine starke Wirkung zu entfalten, sofern sie nicht mit Qualitätsmessungen und Sanktionen verbunden sind. Prozesserhebungen und insbesondere Output-Messungen scheinen von entscheidender Bedeutung für die Wirkung von Reformen zu sein. „Inspections and output measures are the two key levers to make changes in schools“ (F.H., Head Teacher, Oxford).

In diesem Zusammenhang konnte *drittens* festgestellt werden, dass in England verschiedene Datentypen unterschiedlich stark mit entsprechenden Konsequenzen verknüpft wurden. Dabei verhält sich die Qualität der Daten (verstanden als deren Potenzial, schulische Qualität in komplexer Weise abzubilden) umgekehrt proportional zur Position des Datentyps in der Hierarchie der Daten (die sich aus deren Verknüpfung mit Sanktionen ergibt). Ein entscheidender Grund hierfür mag darin liegen, dass eine Vergleichbarkeit von Daten umso leichter möglich ist, je geringer deren Qualität ist – während Vergleichbarkeit als Voraussetzung ‚fairer‘ Interventionen betrachtet wird. Da eine Berücksichtigung von Aspekten der Chancengleichheit hohe Datenqualität voraussetzt, spielt die Förderung von Chancengleichheit in der Eigenrationalität der Schulen eine nachgeordnete Rolle. Dass gerade die Daten der geringsten Qualität mit den stärksten Sanktionen verbunden werden, führt schließlich zu Strategien auf Schulebene, die der einzelnen Schule zwar Vorteile versprechen, insgesamt aber zu neuen Ineffizienzen und Bildungsbenachteiligungen führen. Nicht selten werden dabei pädagogische Erwägungen und die Förderung gleicher Chancen taktischen Erwägungen zur Optimierung einzelner Benchmarks geopfert. „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).

Der Umkehrschluss, eine Integration von ‚neuer Steuerung‘ und Chancengleichheit sei durch eine maximale Verknüpfung von Prozessdaten mit entsprechenden Sanktionen zu erreichen, greift dennoch zu kurz. Denn je mehr Betonung auf die Prozessebene gelegt wird, umso stärker wird die Output-Orientierung ausgehebelt, die ein Grundprinzip ‚neuer‘ Steuerung darstellt. Bei der Affinität ‚neuer‘ Steuerung zu reduktionistischen Leistungsmessungen scheint es sich deshalb um ein systematisches Problem zu handeln, das im Bildungswesen besonders deutlich zu Tage tritt und die unumgängliche Verknüpfung mit der Förderung von Chancengleichheit hoch problematisch werden lässt.

### Anmerkungen

1. Dieser Beitrag basiert auf einem kürzlich abgeschlossenen Promotionsvorhaben: Heise, H. (in Druck). *Chancengleichheit durch ‚neue‘ Steuerung? Konzepte, Wirkungsprozesse und Erfahrungen am Beispiel des englischen Schulsystems*. München: Utz-Verlag.
2. Der Begriff der ‚neuen‘ Steuerung ist bildungshistorisch umstritten und soll deshalb hier in Anführungszeichen verwendet werden. Herrmann (2009) weist darauf hin, dass bereits im preußischen Bildungswesen Steuerungsmechanismen verwendet wurden, die heute dem ‚neuen‘ Steuerungsparadigma zugerechnet werden.
3. Gemeint ist hiermit die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von sozialer und ethnischer Herkunft der SchülerInnen.
4. Im Unterschied zur vorliegenden Untersuchung bezieht sich Gomolla zwar nicht auf den Ansatz der Educational Governance, sondern auf neo-institutionalistische und organisationssoziologische Perspektiven. Diese bilden jedoch die Grundlage der Educational Governance. Ein zentraler Unterschied zwischen beiden Untersuchungen besteht jedoch darin, dass hier die Steuerungsperspektive den dominanten theoretischen Bezugspunkt darstellt, während bei Gomolla die institutionelle Diskriminierung im Vordergrund steht (vgl. Gomolla, 2005, S. 15 f.; siehe auch Gomolla & Radtke, 2002).
5. Ursprünglich wurde von insgesamt acht Unterscheidungsmerkmalen der beiden Steuerungsparadigmen ausgegangen: Die Art der Regulierungshandlungen durch die Organisationsspitze, die Art der Finanzierung, das Ausmaß von Privatisierung und Wettbewerb, die Verlagerung von Verantwortlichkeit, die Art der Verteilung von SchülerInnen auf Schulen, die Verwendung von Erfolgskontrollen sowie deren Verknüpfung mit Konsequenzen für die kontrollierte Schule. Von diesen Merkmalen erwiesen sich auf der Grundlage der erhobenen Daten nur drei als durchgängig relevant.
6. Die Länder England, Wales, Schottland und Nordirland verfügen über je eigenständige Bildungssysteme. Sofern ich mich auf die Struktur des Schulsystems oder auf Bildungspolitik beziehe, behandle ich in dem Beitrag deshalb lediglich das System Englands. Nehme ich Bezug auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen wie die Geschichte der Migration, beziehe ich mich hingegen auf das Vereinigte Königreich (UK).
7. Der Begriff soll hier in Anführungszeichen verwendet werden, weil darunter im UK nicht nur die kulturelle Zugehörigkeit, sondern auch Kriterien wie die Hautfarbe oder die nationale Abstammung der Familie subsumiert werden.
8. Inzwischen liegen umfassende Daten zur spezifischen Schulleistung der verschiedenen ‚ethnischen‘ Gruppen vor (vgl. Strand, 2008).
9. Hooper war in Margaret Thatchers Kabinett Bildungsministerin.
10. Mit der School Report Card sollen ab 2011 die wichtigsten Qualitätskriterien einer Schule auf einer Seite zusammengefasst werden, um für die Eltern einen Leistungsvergleich der Schulen zu erleichtern (vgl. DCSF & Ofsted, 2009).

### Literatur

- Adams, P. (2007). Learning and caring in the age of the five outcomes. *Education 3-13*, 35 (3), 225–237.
- Altrichter, H., Brüsemeister, T. & Wissinger, J. (Hrsg.). (2007). *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Altrichter, H. & Maag Merki, K. (Hrsg.). (2010). *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Ball, S.J. (1999). Labour, learning and the economy: A policy sociology perspective. *Cambridge Journal of Education*, 29 (2), 195–206.
- Bartlett, W. (1993). Quasi-markets and educational reforms. In J. Le Grand & W. Bartlett (Eds.), *Quasi-markets and social policy* (pp. 125–153). London: Macmillan.
- Bellmann, J. (2007). Das Monopol des Marktes – Wettbewerbssteuerung im Schulsystem. *Berliner Debatte Initial*, 18 (6), 58–71.
- Benn, C. & Chitty, C. (1996). *Thirty years on: Is comprehensive education alive and well or struggling to survive?* London: David Fulton.
- Benz, A. (Hrsg.). (2004). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böttcher, W. (2002). *Kann eine ökonomische Schule auch eine pädagogische sein? Schulentwicklung zwischen Neuer Steuerung, Organisation, Leistungsevaluation und Bildung*. Weinheim: Juventa.
- Bogumil, J. (2004). Ansätze einer Evaluation von New Public Managementmaßnahmen in ausgewählten OECD Ländern. In K. Simon (Hrsg.), *Verwaltungen, Experten und Bürger im Reformprozess. Wirkungen und Evaluierung von Verwaltungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern* (S. 37–51). Baden-Baden: Nomos.
- Brown, G. (2004). *A modern agenda for prosperity and social reform*. London: Social Market Foundation.
- Carter, D.S.G. & O’Neil, M.H. (1995). *International perspectives on educational reform and policy implementation*. London: Falmer Press.
- Chitty, C. & Simon, B. (Eds.). (1993). *Education answers back. Critical responses to government policy*. London: Woburn.
- DCSF. (2007). *The children’s plan. Building brighter futures*. London: DfCLG.
- DCSF. (2008). *National challenge: A toolkit for schools and local authorities*. Verfügbar unter: <http://www.dcsf.gov.uk/publications/nationalchallenge/downloads/7715-National%20ChallengeWEB.pdf> [01.02.10].
- DCSF & Ofsted. (2009). *A school report card: Prospectus*. London: Crown Copyrights.
- DfES. (2006). *Priority review: Exclusion of black pupils ‘Getting it. Getting it right’*. Verfügbar unter: <http://www.standards.dfes.gov.uk/ethnicminorities/resources/PriorityReviewSept06.pdf> [01.06.09].
- DfES & DWP. (2002). *Childcare in extended schools*. Nottingham: DfES.
- Equalities Review Panel. (2007). *The equalities review. Fairness and freedom: The final report of the equalities review*. Verfügbar unter: <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/equalitiesreview/publications.html> [01.02.10].
- Feagin, J.R. & Booher Feagin, C. (1978). *Discrimination American style: Institutional racism and sexism*. Malabar: Krieger.
- 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), 89–112.
- Gomolla, M. (2005). *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.
- Heiser, H. (in Druck). *Chancengleichheit durch ‚neue‘ Steuerung? Konzepte, Wirkungsprozesse und Erfahrungen am Beispiel des englischen Schulsystems*. München: Utz-Verlag.

- 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 (Hrsg.), *Steuerungsprobleme im Bildungswesen* (S. 57–79). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- HM Government. (2003). *Every child matters. Green paper*. Norwich: TSO.
- HM Government. (2004). *Every child matters: Change for children*. London: Crown Copyright.
- HM Government. (2008). *PSA Delivery Agreement 10 & 11*.  
Verfügbar unter: [http://www.commissioningsupport.co.uk/pdf/10\\_PSA%2011.pdf](http://www.commissioningsupport.co.uk/pdf/10_PSA%2011.pdf) [01.07.09].
- Höhne, T. & Schreck, B. (2009). *Private Akteure im Bildungsbereich. Eine Fallstudie zum schulpolitischen Einfluss der Bertelsmann Stiftung am Beispiel von SEIS*. Weinheim: Juventa.
- Home Office. (2000). *Race Relations (Amendment) Act 2000*.  
Verfügbar unter: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga\\_20000034\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000034_en_1) [01.04.10].
- Hormel, U. (2007). *Diskriminierung in der Einwanderungsgesellschaft. Eine sozialwissenschaftliche Analyse von Begründungsproblemen pädagogischer Strategien und Konzepte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 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 (Hrsg.), *Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive* (S. 279–292). Münster: Waxmann.
- Levin, H.M. (1991). The economics of educational choice. *Economics of Education Review*, 10 (2), 137–158.
- Lohmann, I. & Rilling, R. (Hrsg.). (2002). *Die verkaufte Bildung. Kritik und Kontroversen zur Kommerzialisierung von Schule, Weiterbildung, Erziehung und Wissenschaft*. Opladen: Leske + Budrich.
- Magotsiu-Schweizerhof, E. (2000). Zur deutschen Debatte um die Schulautonomie und die Folgen für die Chancengleichheit von Migrantenkindern. In F.-O. Radtke & M. Weiß (Hrsg.), *Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Ein Studienbuch* (S. 225–255). Opladen: Leske + Budrich.
- Mayring, P. (1990). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlangen und Techniken* (2. Aufl.). Weinheim: DSV.
- Munín, H. (2001). *Schulautonomie. Diskurse, Maßnahmen und Effekte im internationalen Vergleich, insbesondere in Deutschland*. Weinheim: Beltz.
- Parsons, C., Godfrey, R., Annan, G., Cornwall, J., Dussart, M., Hepburn, S., Howlett, K. & Wennerstrom, V. (2005). *Minority ethnic exclusions and the Race Relations (Amendment) Act 2000*. London: DfES.
- Radtke, F.-O. (2000). Schulautonomie, Sozialstaat, Chancengleichheit. In F.-O. Radtke & M. Weiß (Hrsg.), *Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Ein Studienbuch* (S. 13–34). Opladen: Leske + Budrich.
- Radtke, F.-O. & Weiß, M. (Hrsg.). (2000). *Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Ein Studienbuch*. Opladen: Leske + Budrich.
- Rürup, M. (2007). *Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee ‚Schulautonomie‘ im Ländervergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Steiner-Khamsi, G. (2002). School Choice – wer profitiert, wer verliert? In I. Lohmann & R. Rilling (Hrsg.), *Die verkaufte Bildung. Kritik und Kontroversen zur Kommerzialisierung von Schule, Weiterbildung, Erziehung und Wissenschaft* (S. 133–151). Opladen: Leske + Budrich.
- Strand, S. (2008). *Minority ethnic pupils in the longitudinal study of young people in England extension report on performance in public examinations at age 16*. London: DCSF.

- Streeck, W. (1999). Competitive solidarity: Rethinking the 'European social model'. In K. Hinrichs, H. Kitschelt, & H. Wiesenthal (Hrsg.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften* (S. 245–261). Frankfurt a.M.: Campus.
- Swann, M. (1985). *Report of the Committee of Enquiry into the Education of Children from Ethnic Minority Groups*. HMSO: London.
- 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), 283–312.
- Tomlinson, S. (1998). New inequalities? Educational markets and ethnic minorities. *Race Ethnicity and Education*, 1 (2), 207–223.
- Vogel, R. (2006). *Zur Institutionalisierung von New Public Management: Disziplinardynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weiß, M. (1998). Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung. In R.K. v. Weizsäcker (Hrsg.), *Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens* (S. 15–47). Berlin: Duncker und Humblot.