

Bildung in der Vergleichenden Politikwissenschaft

Rita Nikolai* und Kerstin Rothe

Institut für Erziehungswissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Deutschland

Zusammenfassung

Die vergleichende Politikwissenschaft leistet einen bedeutenden Beitrag in der Bildungsforschung, denn sie kann die Determinanten der Veränderungsprozesse in Bildungssystemen analytisch erklären. In der Mehrheit der OECD-Staaten lässt sich mit dem Wandel von der Input- zur Output- und Wettbewerbssteuerung ein übergreifender Paradigmenwechsel in der Organisations- und Steuerungsphilosophie von Schulsystemen feststellen. Dabei bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Ländern in Ausprägung und Geschwindigkeit. Am Beispiel von Schulreformen in Deutschland, Schweden und den USA zeigt unser Beitrag die Potenziale vergleichender, politikwissenschaftlicher Forschung. Unseren Analysen zufolge sind Veränderungen in den Schulsystemen auf vielfältige politische wie institutionelle Faktoren zurückzuführen und erst durch eine Vergleichsperspektive können Determinanten identifiziert werden.

Schlüsselwörter

Neue Steuerung; Schulpolitik; Deutschland; USA; Schweden

1 Einleitung

In Folge von internationalen Schülerleistungsstudien (Klieme et al. 2010), nationalen Leistungsvergleichen (Köller et al. 2010, PISA-Konsortium Deutschland 2007) und Bildungsberichterstattungen auf internationaler wie nationaler Ebene (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012, OECD 2013) hat das Politikfeld Bildung in den letzten Jahren besonders in Deutschland enorm an medialer und politischer Aufmerksamkeit gewonnen. Dies gilt im besonderen Maße für den Bildungsbereich Schule: Das allenfalls mittelmäßige Leistungsniveau deutscher Schüler und Schülerinnen im internationalen Vergleich, die ausgesprochen starke Abhängigkeit der Bildungschancen von der sozialen Herkunft, der hohe Anteil „bildungsarmer“ Schüler und Schülerinnen (Deutsches PISA-Konsortium 2001) und nicht zuletzt die hohe Varianz von Schülerleistungen und Chancengleichheit im Bundesländervergleich (Deutsches PISA-Konsortium 2002) haben die Schulpolitik nahezu aller Bundesländer auf den Prüfstand gestellt und aufgeheizte Debatten über die Qualität des deutschen Schulsystems in Gang gesetzt. Bundesweit wurden nationale Bildungsstandards eingeführt und ganztägige Schulangebote ausgebaut. Steuerungsstrategische Reformen wie die Verstärkung von Schulautonomie, die Einführung von Schulinspektionen und der Ausbau von zentralen Abschlussprüfungen zielen auf eine stärkere Output-Orientierung und Wettbewerb im Schulwesen (Altrichter und Maag Merki 2010). Doch nicht in allen Staaten haben die Studien des *Programme for International Student Assessment* (PISA) vergleichbare Schockwellen wie in Deutschland ausgelöst. In vielen Ländern wurden tiefgreifende Veränderungen nicht erst mit den PISA-Studien vorgenommen, sondern bereits in den 1980er-Jahren im Zuge der wirtschaftspolitischen Neuorientierung am Liberalismus und Wettbewerb, wie beispielsweise in England unter Thatcher oder in den USA unter

*E-Mail: rita.nikolai@hu-berlin.de

Reagan. Trotz der unterschiedlichen Reaktionen und Veränderungen lässt sich ein übergreifender Paradigmenwechsel in der Organisations- und Steuerungsphilosophie von Schulsystemen der OECD-Staaten feststellen: der Wandel von der Input- zur Output- und Wettbewerbssteuerung in der Bildungspolitik. Diese veränderte Steuerungsphilosophie lässt sich in allen Bildungsbereichen nachweisen, am größten sind die Veränderungen jedoch in der Schul- und Hochschulpolitik (Altrichter und Maag Merki 2010, Bellmann und Weiß 2009), wobei der vorliegende Beitrag sich auf den Gegenstand der Schulpolitik konzentriert.

Hier steht nicht mehr die zentrale Steuerung durch Inputs wie finanzielle Ressourcen, detaillierte Lehrpläne oder die Professionalisierung der Lehrerschaft im Mittelpunkt schulpolitischer Aufmerksamkeiten, sondern der Output von Lehr-Lern-Prozessen. Die dem New Public Management entlehnte Logik bemüht sich, eine verstärkte Legitimität der staatlichen Bereitstellung von Schulbildung zu erreichen, durch Leistungs-, Wirkungs-, Kunden- und Qualitätsorientierung im Schulsystem. Der steuerungsstrategische Paradigmenwechsel im Schulsystem beruht im Kern auf zwei Steuerungsinstrumenten: 1. *Output-Steuerung* durch die externe und interne Evaluation von Schulleistungen und 2. *Wettbewerbssteuerung* durch Dezentralisierung, freie Schulwahl und damit einhergehend die Etablierung von Quasimärkten im Bildungssystem (Bellmann und Weiß 2009). In der Summe lassen sich die Transformationen institutioneller Regelungsstrukturen unter dem Begriff der „Neuen Steuerung“ (Altrichter und Maag Merki 2010) subsumieren.

Im internationalen Vergleich sind unterschiedliche Geschwindigkeiten und Umsetzungen des neuen Steuerungsparadigmas zu beobachten. Angesichts der unterschiedlichen Reaktionen geht der Beitrag daher folgenden Fragen nach: *Wie können unterschiedliche Geschwindigkeiten und Umsetzungen des neuen Steuerungsparadigmas in der Schulpolitik erklärt werden? Welche Rolle spielen dabei (partei-)politische und institutionelle Determinanten?*

Im Folgenden werden wir diese Fragen am Beispiel politikwissenschaftlicher Untersuchungen zum Wandel des Steuerungsparadigmas in der Schulpolitik diskutieren. Gerade die vergleichende Politikwissenschaft kann einen bedeutenden Beitrag für die Bildungsforschung leisten. So richten die Disziplinen der Erziehungswissenschaft, Bildungsökonomie und Bildungssoziologie ihren Fokus darauf, wie Bildungsprozesse verlaufen, wovon der Erwerb von Kompetenzen und Bildungsabschlüssen im Bildungssystem abhängt und welche Auswirkungen Formen der Output- und Wettbewerbssteuerung hierbei haben. Die vergleichende Politikwissenschaft kann dagegen die Determinanten der Veränderungsprozesse in den Bildungssystemen analytisch und vergleichend erklären, denn sie richtet den Fokus auf die Rolle von politischen Institutionen und ihrem Wechselspiel im Mehrebenensystem. Ebenso nimmt sie die Machtposition, Interessen und strategischen Interaktionen der involvierten Akteure in den Blick. Interessanterweise spielte die Bildungspolitik als Untersuchungsfeld in der deutschen Politikwissenschaft lange Zeit ein Schattendasein (Hepp und Weinacht 1996, Jakobi et al. 2010), jedoch etabliert sich in der Bildungsforschung in den letzten Jahren zunehmend eine politikwissenschaftliche Perspektive heraus. Insbesondere die berufliche Bildung als auch der Hochschulsektor sind in verstärkt in den Fokus politikwissenschaftlicher Forschung gerückt (zum Forschungsstand vgl. Busemeyer und Trampusch 2011, Busemeyer und Trampusch 2012, Dobbins und Toens 2011, Knill et al. 2013). Aber auch die Schulpolitik gewinnt an Aufmerksamkeit (Edelstein und Nikolai 2013, Töller et al. 2011, Wolf 2008, Wolf und Kraemer 2012). Die politikwissenschaftliche Bildungsforschung ist mittlerweile eine „Wachstumsindustrie“ (Busemeyer et al. 2013, S. 180).

In unserem Beitrag skizzieren wir im Folgenden den seit den 2000er- Jahren zu beobachtenden Paradigmenwechsel in der Schulpolitik. Output- und Wettbewerbssteuerung als Schlagworte dieses Paradigmenwechsels haben einen tiefgreifenden institutionellen Umbau in den Schulsystemen der OECD zur Folge. Für die Länderanalysen haben wir in Anlehnung an Esping-Andersen drei unterschiedliche Wohlfahrtsstaatsmodelle ausgesucht. Neben Deutschland und Schweden als klassischen Vertreter eines

konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat, stellen wir die Entwicklungen auch im liberalen Wohlfahrtsstaat USA dar, da diese als die Wiege der Testverfahren angesehen werden können und neben Frankreich maßgeblich auf internationaler Ebene die Einführung der PISA-Studien vorantrieben (Martens 2010, Weymann und Martens 2005). Im Folgenden werden wir den Wandel zu den neuen Steuerungsmechanismen der Output- und Wettbewerbssteuerung anhand der ausgewählten Länderbeispiele kurz illustrieren.

2 Veränderte Steuerungs- und Governance-Strategien im Schulsystem: Schubkräfte und Entwicklungslinien

Für unsere Analyse entlang der drei ausgewählten Länderbeispielen betrachten wir folgende Aspekte: (1) das Wohlfahrtsstaatsmodell sowie das damit zusammenhängende Bildungsverständnis des Landes; (2) die Funktionalität des öffentlichen Schulsystems sowie die ökonomische Lage und Art und Höhe öffentlicher Bildungsausgaben als Ausdruck der Staat-Markt-Beziehungen; (3) die konstitutionelle Vetostruktur, die Parteienkonstellation sowie die Kompetenzaufteilung für den Schulbereich.

2.1 Deutschland

In Deutschland als konservativem Wohlfahrtsstaat ist die Verantwortung für Schulbildung traditionell sowohl bei der Familie als auch beim Staat angesiedelt (Nikolai 2007). Das Schulsystem wird zwar zu großen Teilen öffentlich durch die Bundesländer finanziert, allerdings liegen die Ausgaben für Schulen im internationalen Vergleich seit Beginn der jährlichen OECD-Bildungsberichterstattung „Education at a Glance“ (1992) stets unterhalb des OECD-Durchschnitts (OECD 1992, OECD 2013). Zudem gibt es ein Ungleichgewicht zwischen den steigenden Wirtschaftseinnahmen und den öffentlichen Ausgaben für Schulen; vielmehr ist in Relation zum Bruttoinlandsprodukt der Anteil der Ausgaben für den Schulbereich gesunken (Klemm 2008). Trotz dieser vergleichsweise geringen Investitionen ins Schulsystem hielten schulpolitische Akteure und Öffentlichkeit die Schulbildung im gesamten Bundesgebiet für sehr funktionsfähig und zukunftstauglich. Im Vergleich zu vielen anderen Staaten lösten die Ergebnisse der ersten PISA-Untersuchung bei ihrer Veröffentlichung 2001 daher in Deutschland einen Schock aus (Niemann 2010). Die internationale Erhebung der Kompetenzniveaus legte offen, dass die Kompetenzen deutscher Schülerinnen und Schüler signifikant unterhalb des OECD-Durchschnitts lagen und die Qualität des deutschen Schulsystems nicht der bis dato vorherrschenden positiven Wahrnehmung entsprach (Leibfried und Martens 2008, S. 10). Aufgrund des direkten Vergleichs mit anderen Ländern wurden die Mängel im eigenen System plastisch und generierten einen durch die internationale Ebene ausgelösten Handlungszwang auf nationaler Ebene. Wie in keinem anderen Teilnehmerland entbrannte in Deutschland ein öffentlicher Diskurs über Schulbildung und entfaltete eine dynamisierende Wirkung im durch jahrzehntlangen Reformstau gekennzeichneten Deutschland (Niemann 2010, S. 68, Wilde 2002). Durch die Zuständigkeit der Bundesländer für die Schulpolitik blieben weitreichendere Veränderungen im Schulbereich oftmals aus, da diese eine Zustimmung aller Ländervertreter in der Kultusministerkonferenz bedurft hätte (Wolf 2008). Eine umfassende Wendung von Input- zu Output-Steuerung war dadurch ausgeblieben. Mit den PISA-Resultaten gab es nunmehr jedoch einen exogenen Anstoß für Innovationen in den Schulsystemen und zuvor bereits konzipierte Reformmaßnahmen kamen zum Zuge (Tillmann et al. 2008, S. 379). So nutzten reformorientierte Akteure die entstandene Unsicherheit über die Tauglichkeit der aktuellen Schulbildung, um ihre eigenen Konzeptvorstellungen durchzusetzen (für Niedersachsen vgl. Hartong 2012) und konnten aufgrund des durch PISA entstandenen Problemdrucks die hohen Konsenshürden in der deutschen Schulpolitik überwinden (Niemann 2010, S. 84). Zu diesen reformwilligen Akteuren gehörten Interessenvertreter der deutschen Wirtschaft und Stiftungen, die

bessere Schulleistungen und daher deren systematische und kontinuierliche Überprüfung einforderten, um die Performanz der deutschen Wirtschaft zu sichern. Die Kultusministerkonferenz als Koordinationsgremium der Landeschulpolitikerinnen und -politiker wandelte sich „vom Bremser zum Motor für Modernisierung“ (Baumert et al. 2008, S. 124) in der Schulpolitik, indem sie die Output-Orientierung vorantrieb und mit der Gründung des Instituts für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen 2004 die Entwicklung und Überprüfung von Bildungsstandards unterstützte (Köller 2010). Weitere Untersuchungen zu Reaktionen auf die erste PISA-Studie (2000) in ausgewählten Bundesländern zeigen, dass PISA als Leistungsvergleich in Deutschland zwar selten neue Programme initiierte – aber von Schulpolitikerinnen und -politiker herangezogen wurde, um ohnehin verfolgte politische Strategien einer stärkeren Überprüfung der Schulleistungen zu verfolgen (Tillmann et al. 2008). In Deutschland sind die jüngsten Reformen hin zu einer stärkeren Output-Steuerung somit in der Tat zu einem hohen Anteil auf die PISA-Studien zurückzuführen, insofern sie in Deutschland überhaupt erst ein Problembewusstsein in Bezug auf das eigene Schulsystem etablierten und damit, trotz der föderalen Zuständigkeit für Schulpolitik, flächendeckende Maßnahmen ermöglichten. Da Deutschland sein Schulsystem im Gegensatz zu anderen Ländern nicht aufgrund massiver wirtschaftlicher Krisen oder zu hoher Bildungsausgaben auf den Prüfstein gestellt hatte, brauchte es einen anderen exogenen Anstoß (hier mangelnde Leistungen der Schülerinnen und Schüler) um einen Wandel im Schulbereich trotz zahlreicher Veto-Spieler herbeizuführen.

Anders als bei der Output-Steuerung blieb eine stärkere Ökonomisierung des Schulsystems jedoch bislang aus.¹ Zwar wurden in den 2000er-Jahren in Deutschland zahlreiche neue Privatschulen gegründet, der Anteil von Privatschulen an allen allgemeinbildenden Schulen ist im Vergleich zu anderen OECD-Ländern mit rund 10 % (2010) aber moderat (Kühne und Kann 2012). Während im Kindergartenbereich und in der Weiterbildung Gutscheinmodelle eingeführt wurden, scheiterten Reformanstöße von Wirtschaftsverbänden und Elterninitiativen zur Einführung von Bildungsgutscheinen in den Schulsystemen der Bundesländer an mangelnder parteipolitischer Unterstützung der Volksparteien (Klitgaard 2007). Auch die Versuche der Schulministerien, die Lernmittelfreiheit an Schulen abzuschaffen bzw. die Elternbeteiligungen an Lernmittelkosten zu erhöhen, wurden in der Vergangenheit von Protesten der Eltern begleitet und sind häufig Gegenstand von Volksinitiativen (Wolf 2010, S. 312 f.). Nach wie vor besteht in Deutschland das grundsätzliche bildungspolitische Verständnis, wonach der Staat ein wichtiger Verantwortungsträger im Schulbereich ist. Anstelle einer Stärkung marktbasierter Elemente im Schulwesen wurde jedoch in den 2000er-Jahren der Elternwille als Instrument der freien Schulwahl gestärkt. In einzelnen Bundesländern können Eltern ihre Kinder auf Schulen auch außerhalb ihres zuständigen Schulbezirks schicken (Riedel et al. 2010) und immer häufiger ist bei der Wahl der zukünftigen weiterführenden Schulform nicht mehr die Grundschulempfehlung sondern der Elternwunsch entscheidend (Füssel et al. 2010). Damit wurde im konservativen Wohlfahrtsstaat Deutschlands die Rolle der Familie als Entscheidungsinstanz im Schulwesen gestärkt.

2.2 Schweden

In Schweden als sozialdemokratisch geprägter Wohlfahrtsstaat zählt die Verantwortung für das Schulsystem zu den zentralen staatlichen Aufgaben (Busemeyer und Nikolai 2010, Nikolai 2007). Die Ausgaben für den Schulbereich sind diesem Verständnis entsprechend hoch und werden zentral finanziert, jedoch dezentral verwaltet (OECD 2013, S. 246). Prägender Punkt für die Reformaktivitäten im schwedischen Schulsystem (vgl. Helgøy und Homme 2006) war Anfang der 1990er-Jahre eine tiefe Rezession, im Zuge dessen wohlfahrtsstaatliche Leistungen einem Spardiktat unterworfen wurden. Bereits in den 1980er-Jahren wurde unter sozialdemokratischer Regierung eine Dezentralisierung der Schulpolitik an die

¹In der beruflichen Bildung und im Kindergartenbereich sind private Akteure jedoch stark engagiert. Auch in der Hochschulbildung etabliert sich ein entsprechender Markt privater Anbieter.

Kommunen durchgesetzt, die dazu führte, dass das schwedische System zu einem der im höchsten Maße dezentralisierten Schulsysteme im internationalen Vergleich wurde (Lundahl 2002). Ebenso wurde der Übergang zu einer output-orientierten Steuerung vollzogen: ein umfangreiches Inspektionssystem wurde implementiert, das allerdings anders als in England (West und Ylönen 2010), nicht mit Sanktionen gekoppelt wurde. Nach Helgøy und Homme liegt es am sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodell und den entsprechenden Werteorientierungen, die sich im Bildungssystem am Grundsatz der Gleichheit manifestieren, dass in Schweden die Output-Orientierung nicht wie in England mit Sanktionen verknüpft wurde (Helgøy und Homme 2006). Diese weiche Form der Output-Steuerung wurde dabei parteiübergreifend befürwortet, so dass die Implementierung unabhängig von den parteipolitischen Lagern bzw. der Regierungsverantwortung zu sehen ist. Anders als in Deutschland wurden in Schweden somit nicht erst durch die PISA-Studien, sondern bereits deutlich früher Reformen im Schulsystem in Gang gesetzt. Die PISA-Ergebnisse wurden stattdessen zum Anlass genommen, Reformen der 1980er und 1990er-Jahre einer kritischen Bestandaufnahme zu unterziehen (Carlgren 2009).

Denn auch wenn die Output-Steuerung in Schweden durch den Verzicht auf Sanktionen und die Kombinationen mit anderen Gestaltungselementen nicht wettbewerbsorientiert angelegt ist, wurden durch die Deregulierung und Dezentralisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge in den 1980er-Jahren die entscheidenden Schritte für eine stärkere Wettbewerbsorientierung im Schulbereich bereits vorbereitet. So wurden 1988 die Verantwortung für Grundschulen an die lokalen Gemeinden delegiert und Bildungsgutscheine für das öffentliche Schulsystem eingeführt (Klitgaard 2008). Die von 1991 bis 1994 amtierende konservative Regierung setzte die Deregulierung fort und löste sich komplett von der zentralstaatlichen Steuerung. Zudem weitete sie 1992 die freie Schulwahl auf die Wahl zwischen öffentlichen und privaten Schulen aus und öffnete damit das Fenster für marktorientierte Reformen. Wieder im Amt stellte die sozialdemokratische Regierung 1994 die Finanzierung der privaten Schulen mit öffentlichen Schulen gleich. In der Folge kam es zu einem enormen Anstieg des Privatschulsektors vor allem in urbanen Regionen. Proteste von Lehrgewerkschaften gegen die zunehmende Privatisierung gab es zwar reichlich, doch konnten diese den parlamentarischen Entscheidungsprozess nicht blockieren. Anders als in Deutschland ist die Entscheidungsfindung in Schweden auf zentralstaatlicher Ebene angesiedelt und dementsprechend die Anzahl von Vetospielern im Vergleich auch geringer. Kennzeichen der Debatte um freie Schulwahl und Bildungsgutscheine war zudem, dass nicht von „privaten“ sondern von „freien Schulen“ gesprochen wurde. Den sozialdemokratischen wie auch konservativen Regierungen gelang es, die Einführung von Bildungsgutscheinen mit Aspekten der Deregulierung und größerer Wahlfreiheit anstelle von Privatisierung zu verknüpfen. Mit der Wahlfreiheit erfolgte auch eine Stärkung des Elternwillens. Die privaten Schulen gleichen dabei vielmehr den aus den USA bekannten *charter schools*: Zwar sind privaten Schulen autonom in der Gestaltung des Schullebens, des Unterrichts und der Einstellungspraxis von Lehrerinnen und Lehrern, da sie jedoch öffentlich finanziert werden und einem nationalen Curriculum verpflichtet sind, werden die privaten Schulen als Teil des universalen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats angesehen (Klitgaard 2007).

Die jüngsten Reformen in Schweden weisen auf eine Reanimierung des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates hin, da die Schulinspektionen nicht nur gestärkt, sondern auch zurück in zentrale Verantwortung des Staates gelegt wurden (Lindgren et al. 2012, Rönneberg 2014). Dieser erneute Wandel wird auch als Reaktion auf die schlechter werdenden PISA-Ergebnisse dargestellt. Denn während die Leistungen der schwedischen Schülerinnen und Schüler in der ersten PISA-Studie von 2000 in den getesteten Domänen noch oberhalb des OECD-Durchschnitts lagen, kam es in den folgenden Leistungserhebungen zu Abnahmen in den Kompetenzwerten. Bildungspolitikern und -politiker in Schweden führen das darauf zurück, dass die Schulreformen der 1990er-Jahre ihre negative Wirkungen erst im Verlauf der 2000er-Jahre entfalteten (Kobarg und Prenzel 2009). Anders als in vielen Staaten der OECD ist in Schweden in Folge der PISA-Studien keine Zunahme von Dezentralisierung und Wettbewerb zu

verzeichnen, sondern eine Kehrtwende zurück zu mehr Zentralstaatlichkeit im Sinne des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodells.

2.3 USA

Auch im liberalen Wohlfahrtsstaat der USA liegt die Verantwortung für Bildung grundsätzlich beim Staat, jedoch zeichnen sich die USA durch eine hohe Wettbewerbsorientierung und eine Beschränkung der staatlichen Verantwortlichkeit in der Bildungsfinanzierung aus (Busemeyer und Nikolai 2010, Nikolai 2007). Die OECD hat ihrem Organisationstyp entsprechend eine ökonomische Perspektive auf Bildung und schuf durch den vereinheitlichten Referenzrahmen eine Legitimationsbasis für marktbasierter und output-orientierter Steuerungsmechanismen im Schulbereich. In liberalen Staaten wie den USA gab es diese Legitimationsbasis allerdings schon früher, da sie dem liberalen Bildungsverständnis entspricht und das Schulsystem traditionell eng mit den Erfordernissen des Marktes gekoppelt ist sowie Steuerungsinstrumente wie Leistungsstanderhebungen und Schulinspektionen seit jeher üblich sind.

Eine starke Orientierung am Bildungsausgang im Schulbereich gibt es in den USA bereits den 1980er-Jahren. Entsprechend spielten die Ergebnisse internationaler Schulleistungsstudien hier kaum eine Rolle. Anders als in Deutschland waren die Qualitätsmängel des US-amerikanischen Schulsystems bereits seit dem *Nation at Risk*-Report aus dem Jahre 1983 bekannt und führten schon zu diesem Zeitpunkt zu einem Bildungsschock (Martens 2010). In der Folge wurden seit den 1980er-Jahren zahlreiche Systeme zur Sicherstellung und Kontrolle von Schulqualität erprobt, die auf die Wirkung quantitativer Wachstumsziele verbunden mit konsequenten Sanktionierungen setzen (Mintrop und Sundermann 2012). Die beiden Instrumente der Wettbewerbs- und Output-Steuerung wurden ähnlich wie in England (West und Ylönen 2010) auch in den USA miteinander kombiniert. Diese Reformen gingen jedoch von Akteuren auf lokaler und bundesstaatlicher Ebene aus, denn im Gegensatz zu Schweden ist das Bildungssystem in den USA dezentral organisiert. Der nationale Staat hat keine Kompetenz in der Bildung und es gibt keine nationalen Curricula oder sonstige einheitlichen Vorgaben für das Schulsystem (Martens 2010). Selbst die Bundesstaaten lassen in der Regel den Schulbezirken in Fragen der Struktur und den Inhalten freie Entscheidung.

Seit den 1990er-Jahren lassen sich allerdings Zentralisierungsversuche nachzeichnen. In Reaktion auf den Aktivismus der Bundesstaaten infolge des *Nation at Risk*-Berichts gab es von Republikanern wie Demokraten Versuche, auf Bundesebene national einheitliche Bildungsstandards zu etablieren (Busemeyer 2006, S. 75 f.). Die begonnenen Versuche einer stärkeren Zentralisierung der Schulpolitik wurde in den 2000er-Jahren mit dem Bundesgesetz *No Child Left Behind* (NCLB) (2002) fortgeführt (Martens 2010). Dieses Bundesgesetz, das von einer Koalition von Republikanern, Demokraten sowie Wirtschaftsverbänden und Bürgerrechtsbewegungen mit großen Hoffnungen unterstützt wurde, knüpft den Empfang von Bundesmitteln an das jährliche Testen von Schülerinnen und Schülern und verpflichtet die Bundesstaaten, Bildungsstandards zu setzen. Können Schulen in den Testungen keine Fortschritte nachweisen, so müssen diese mit Sanktionen rechnen. Eltern wurden zudem mit dem NCLB-Gesetz in ihrer Schulwahl gestärkt. Obwohl mit dem NCLB-Gesetz die Autonomie der Bundesstaaten in der Schulpolitik ausgehöhlt wurde und trotz aller Kritik an bislang ausbleibenden Leistungssteigerungen und „teaching to the test“-Effekten (Ravitch 2010), wurde das Gesetz in den Bundesstaaten sowohl von Republikanern wie Demokraten getragen. Eine Einmischung der Bundesebene wird akzeptiert, da die mangelnde Qualität der Schulen in der Schwäche einer lokalisierten Bildungspolitik gesehen wird und die Ausrichtung auf Standards und Einhaltung von Performanzkriterien das Bildungsverständnis in den USA dominieren. Die öffentlichen Ausgaben für Schulen sind daher im internationalen Vergleich leicht überdurchschnittlich, liegen jedoch unterhalb der Ausgaben von Schweden.

Der Schulbereich ist in den USA ein mehrheitlich staatlich finanzierter Bereich, allerdings werden die öffentlichen Schulen - anders als in Deutschland und Schweden - aus kommunalen Steuergeldern finanziert, weshalb die Zahlungen an die Schulen entsprechend der Höhe der Steuereinnahmen der

Kommunen stark variieren. In Distrikten mit vielen wohlhabenden Einwohner sind die Schulen sehr gut ausgestattet, während für die Schulen in wirtschaftlich ärmeren Gegenden nur wenige Steuermittel ausgegeben werden können (Busemeyer 2006). Eine Art Länderfinanzausgleich zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse wie in Deutschland gibt es in den USA nicht. Im Gegensatz zum Tertiärbereich sind die privaten Ausgaben für den Schulsektor im internationalen Vergleich jedoch niedrig (OECD 2013, S. 295). Gleichwohl gab es auch in den USA seit den 1980er-Jahren Versuche, die Privatisierung von Schulen voranzutreiben. Ein Vorstoß der Reagan-Administration 1983 zielte darauf ab, die bundesstaatliche Finanzierung von privaten Schulen in eine steuerliche Begünstigung von Schulgeld oder Bildungsgutscheinen umzuwandeln. Der Vorschlag, auf Bundesebene Bildungsgutscheine einzuführen fand jedoch keine mehrheitliche Zustimmung von Demokraten und Republikanern im Kongress. Gegenwind erfuhren die Pläne zur Einführung von Bildungsgutscheinen auf nationaler Ebene zudem durch die zwei größten Lehrerorganisationen (National Education Association, American Federation of Teachers) und weiteren intrastaatlichen Interessenvertretungen wie dem *Council of Great City Schools* oder der *Education Commission of the States*. Diese Organisationen fürchteten um ihren Einfluss in der Schulpolitik und beschworen die Gefahr einer stärkeren Segregation im Schulsystem sowie den Bedeutungsverlust öffentlicher Schulbildung (Klitgaard 2008). Zudem wurde im Gegensatz zu Schweden die Einführung von Bildungsgutscheinen im Diskurs von Seiten der bundesstaatlichen Regierung mit einer Verbesserung der Bildungschancen von bildungsfernen Gruppen begründet, die jedoch bei Eltern aus der Mittelschicht nicht auf Interesse stieß. Vielmehr wurde die Einführung von Bildungsgutscheinen auf lokaler Ebene in zahlreichen Bundesstaaten in lokalen Referenden abgelehnt. Eltern aus gut situierten Schuldistrikten befürchteten, dass bildungsferne Eltern aus ärmeren Nachbarschaften ihre Kinder auf Schulen in guter Nachbarschaft schicken würden und die Qualität der Schulen dadurch verschlechtert würde (Klitgaard 2007). Nur in einzelnen Bundesstaaten wurden Bildungsgutscheine auf lokaler Ebene eingeführt (Cortina und Frey 2009). Während in den USA die nationenweite Einführung von Bildungsgutscheinen sowohl an Vetospielern im Kongress als auch auf lokaler Ebene scheiterte, spielen die *charter schools* als staatlich autonome Vertragsschulen eine große Rolle. Dabei wird zwischen dem Management einer Schule und einer Schulbehörde eine Zielvereinbarung geschlossen, die zumeist die Erfolgsquote der Schülerschaft in den standardisierten Leistungstests des jeweiligen Bundesstaates zugrunde legen. Darüber hinaus sind die Vertragsschulen autonom in allen Schulangelegenheiten. Die *charter schools* wurden anders als die Bildungsgutscheine weniger kontrovers betrachtet (Moe 2001, S. 40, Vergari 2007) und sie wurden in den Bundesstaaten sowohl von Republikanern als auch Demokraten eingeführt. Mit den *charter schools* wurde als „public-private hybrid“ (Vergari 2007, S. 16) eine Institution innerhalb des staatlichen Schulsystems geschaffen, deren starke Performanzfokussierung weitere Reformdynamiken im staatlichen Schulsystem entfalten dürften. Die Wahlfreiheiten der Eltern beziehen sich dabei vor allem auf das staatliche Schulwesen und die *charter schools* garantieren, dass das Schulwesen nach wie vor in öffentlicher Hand verbleibt.

3 Fazit

In der Steuerung von Schulsystemen lässt sich in vielen Ländern eine klare Trendwende hin zu einer stärkeren Fokussierung auf die Überprüfung von Bildungsergebnissen von Schülerinnen und Schülern feststellen. Ebenso wurden marktbasierende Mechanismen in den Schulsystemen etabliert bzw. verstärkt. Dabei lassen sich unterschiedliche Geschwindigkeiten und Umsetzungen des neuen Steuerungsparadigmas in der Schulpolitik feststellen. In unserem Beitrag haben wir am Beispiel von Deutschland, Schweden und den USA illustrieren können, welche Rolle vor allem institutionelle und politische Faktoren dabei einnehmen.

Die wachsende Zahl an politikwissenschaftlichen Analysen zur Schulpolitik in den OECD-Mitgliedstaaten liefert erste Befunde, dass durch Vergleichsstudien wie PISA zum einen national bereits gefasste Reformpläne zum Zuge kamen, aber darüber hinaus auch gänzlich neue Steuerungsmaßnahmen in den Bildungssystemen angeregt wurden. Durch den Vergleich der Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme untereinander unterliegt Bildungspolitik somit nun auch internationalen Einflüssen und einem transnationalen Diskurs. Internationale Akteure wie die OECD treten als relevante Player in der Bildungspolitik auf den Plan und ergänzen die bisherige nationale und lokale Mehrebenenstruktur (Gür et al. 2012, Hartong 2012). Obwohl sich die OECD als intergouvernementale Einrichtung nur „weicher“ Steuerungsinstrumente bedienen kann und sie die Aktivität ihrer Mitgliedsstaaten über das so genannte „peer pressure“ steuert (Leibfried und Martens 2008, S. 5, Rautalin und Alasuutari 2009, S. 539 f.), hat sie die nationale Ebene nachhaltig beeinflusst und dem Politikfeld Bildung auf nationaler wie internationaler Ebene eine zuvor unvorstellbare Relevanz verschafft. In Deutschland konnte durch den PISA-Schock die institutionelle Blockierung von Reformen durch externen Druck überwunden werden. Unsere Befunde legen nahe, dass zum einen die realistische Betrachtung des eigenen Schulsystems, die konstitutionelle Vetostruktur und die traditionelle, institutionelle Zuständigkeit für Bildung einen Einfluss auf die Art und Weise der Einführung neuer Steuerungsstrategien haben und zum anderen letztlich doch die nationalen Akteure bestimmen, ob und wie die internationalen Vergleichsstudien ihren Einfluss geltend machen können und welche Implikationen daraus folgen. Die jeweiligen Regierungen und die maßgeblich von den Reformen betroffenen Interessengruppen in den Ländern sind die zentralen Akteure, die den ‚impact‘ durch die internationalen Organisationen aufnehmen, selektieren und so auswerten, dass diese für die eigenen Belange nutzbar gemacht werden können.

Unsere Analysen haben jedoch auch gezeigt, dass Reformen in den Schulsystemen nicht immer und schon gar nicht allein auf den Einfluss internationaler Schülerleistungsstudien zurückzuführen sind und in einigen Ländern Reformen bereits in den 1980er und 1990er-Jahren vorgenommen wurden. Das jeweilige Wohlfahrtsstaatmodell, die Staat-Markt-Beziehungen in der Bildungsfinanzierung und die generell zur Verfügung stehenden Mittel, sowie das vorherrschende Bildungsverständnis geben als nationale Pfadabhängigkeiten den Handlungskorridor für Reformen vor. Während bei unserer Länderauswahl die sozialstaatlich und konservativ geprägten Wohlfahrtsstaaten die Output-Steuerung nicht in einen direkten Zusammenhang mit Elementen der Wettbewerbssteuerung stellen, gehen diese beiden Steuerungsmechanismen im liberalen Wohlfahrtsstaat eng zusammen. Ob die Schulpolitik zentral oder dezentral gesteuert und / oder finanziert wird, scheint hingegen keinen systematischen Einfluss auf die Wahl und Kombination der Steuerungsinstrumente zu haben.

Unser Beitrag belegte die Potenziale vergleichender, politikwissenschaftlicher Forschung zu Reformen im Schulbereich. Den Analysen zufolge sind Veränderungen in den Schulsystemen auf vielfältige politische wie institutionelle Faktoren zurückzuführen und erst durch eine Vergleichsperspektive können Determinanten identifiziert werden. Zukünftige Forschung sollte sich weiter der Analyse der Umgestaltungen von Schulsystemen im internationalen Vergleich widmen und dabei auch Veränderungen abseits von Output- und Wettbewerbssteuerung untersuchen. Hierzu gehören Reformen bei der Bekämpfung von Schulabbruch, Reformen zur Sprachförderung von Kindern mit Migrationshintergrund oder die Umsetzung von inklusiven Schulsystemen im Zuge der Ratifizierung der 2006 verabschiedeten UN-Behindertenrechtskonvention.

Literatur

Altrichter, Herbert, und Katharina Maag Merki. Hrsg. 2010. *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung. 2012. *Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Baumert, Jürgen, Kai S. Cortina, und Achim Leschinsky. 2008. Grundlegende Entwicklungen und Strukturprobleme im allgemeinbildenen Schulwesen. In *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Kai S. Cortina, Jürgen Baumert, Achim Leschinsky, Karl Ulrich Mayer und Luitgard Trommer, 53–130. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Bellmann, Johannes, und Manfred Weiß. 2009. Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. Theoretische Konzeptionalisierung und Erklärungsmodelle. *Zeitschrift für Pädagogik* 55: 286–308.
- Busemeyer, Marius R. 2006. *Die Bildungsausgaben der USA im internationalen Vergleich: Politische Geschichte, Debatten und Erklärungsansätze*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Busemeyer, Marius R., und Rita Nikolai. 2010. Education. In *Oxford handbook of comparative welfare states*, Hrsg. Herbert Obinger, Chris Pierson, Francis G. Castles, Stephan Leibfried und Jane Lewis, 494–508. Oxford: Oxford University Press.
- Busemeyer, Marius R., und Christine Trampusch. 2011. Review article: Comparative political science and the study of education. *British Journal of Political Science* 41: 413–443.
- Busemeyer, Marius R., und Christine Trampusch. 2012. *The comparative political economy of collective skill formation systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Busemeyer, Marius, Rita Nikolai, und Frieder Wolf. 2013. Bildung in Deutschland im Vergleich. Drei Skizzen zur interaktionsorientierten und materiellen Policy-Analyse in Fortentwicklung des Schmidt'schen Ansatzes. In *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie: Festschrift für Manfred G. Schmidt*, Hrsg. Klaus Armingeon. Frankfurt: Campus.
- Carlgren, Ingrid. 2009. The Swedish comprehensive school – Lost in transition. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 12: 633–649.
- Cortina, Kai S., und Kristina Frey. 2009. Privatschulen in den USA: Geschichte und aktuelle Kontroversen. *Zeitschrift für Pädagogik* 55: 701–715.
- Deutsches PISA-Konsortium. 2001. *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schüler im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Deutsches PISA-Konsortium. 2002. *PISA 2000. Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Dobbins, Michael, und Katrin Toens. 2011. Politologische Zugänge zur Hochschulforschung. *Die hochschule* 20: 56–73.
- Edelstein, Benjamin, und Rita Nikolai. 2013. Strukturwandel im Sekundarbereich. Determinanten schulpolitischer Reformprozesse in Sachsen und Hamburg. *Zeitschrift für Pädagogik* 59: 482–494.
- Füssel, Hans-Peter, Cornelia Gresch, Jürgen Baumert, und Kai Maaz. 2010. Der institutionelle Kontext von Übergangsentscheidungen: Rechtliche Regelungen und die Schulformwahl am Ende der Grundschulzeit. In *Der Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule*, Hrsg. Kai Maaz, Jürgen Baumert, Cornelia Gresch und Nele McElvany, 87–106. Bonn. BMBF.
- Gür, Bekir S., Zafer Celik, und Murat Özoglu. 2012. Policy options for Turkey: A critique of the interpretation and utilization of PISA results in Turkey. *Journal of Education Policy* 27: 1–21.
- Hartong, Sigrid. 2012. Overcoming resistance to change: PISA, school reform in Germany and the example of Lower Saxony. *Journal of Education Policy* 27: 747–760.
- Helgøy, Ingrid, und Anne Homme. 2006. Policy tools and institutional change. Comparing education policies in Norway, Sweden and England. *Journal of Public Policy* 26: 141–165.
- Hepp, Gerd, und Paul-Ludwig Weinacht. 1996. Schulpolitik als Gegenstand der Sozialwissenschaften oder: Hat die Politikwissenschaft ein Thema verloren? *Zeitschrift für Politik* 43: 404–433.

- Jakobi, Anja, Kerstin Martens, und Klaus Dieter Wolf. 2010. *Education in political science: Discovering a neglected field*. London: Routledge.
- Klemm, Klaus. 2008. Bildungsausgaben: Woher sie kommen, wohin sie fließen, In *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Kai S. Cortina, Jürgen Baumert, Achim Leschinsky und Karl Ulrich Mayer, 245–280. Reinbek.
- Klieme, Eckhard, Cordula Artelt, Johannes Hartig, Nina Jude, Olaf Köller, Manfred Prenzel, Wolfgang Schneider, und Petra Stanat. Hrsg. 2010. *PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt*. Münster: Waxmann.
- Klitgaard, Michael Baggesen. 2007. Do welfare state regimes determine public sector reforms? Choice reforms in American, Swedish and German Schools. *Scandinavian Political Studies* 30: 444–468.
- Klitgaard, Michael Baggesen. 2008. School vouchers and the new politics of the welfare state. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21: 479–498.
- Knill, Christoph, Eva Maria Vögtle, und Michael Dobbins. 2013. *Hochschulpolitische Reformen im Zuge des Bologna-Prozesses*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kobarg, Mareike, und Manfred Prenzel. 2009. Stichwort: der Mythos der nordischen Bildungssysteme. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 12: 597–615.
- Köller, Olaf. 2010. Bildungsstandards. In *Handbuch Bildungsforschung*, Hrsg. Rudolf Tippelt und Bernhard Schmidt, 529–548. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Köller, Olaf, Michel Knigge, und Bernd Tesch. Hrsg. 2010. *Sprachliche Kompetenzen im Ländervergleich*. Münster: Waxmann.
- Kühne, Stefan, und Caroline Kann. 2012. Private (Grund)Schulen als blinder Fleck der öffentlichen Daseinsvorsorge? Regionale Analysen zu Entwicklungen in der deutschen Privatschullandschaft. *Die Deutsche Schule* 104: 256–278.
- Leibfried, Stephan, und Kerstin Martens. 2008. PISA – Internationalisierung von Bildungspolitik. Oder: Wie kommt die Landespolitik zur OECD? *Leviathan* 36: 3–14.
- Lindgren, Joakim, Agneta Hult, Christina Segerholm, und Linda Rönnberg. 2012. Mediating school inspection – Key dimensions and keywords in agency text production 2003–2010. *Education Inquiry* 3: 569–590.
- Lundahl, L. 2002. Sweden: Decentralization, deregulation, quasi-markets – And then what? *Journal of Education Policy* 17: 689–697.
- Martens, Kerstin. 2010. USA – wie man PISA auch ignorieren kann. In *Das PISA-Echo – Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*, Hrsg. Philipp Knodel, Kerstin Martens, Daniel de Olano, und Marie Popp, 235–250. Frankfurt am Main: Campus.
- Mintrop, Heinrich, und Gail Sundermann. 2012. Zentrale Steuerung von Schulentwicklung mit Quoten und Sanktionen: Das US-amerikanische Großexperiment in Schulen für benachteiligte Bildungsschichten. *Die Deutsche Schule* 104: 8–30.
- Moe, Terry M. 2001. *Schools, vouchers and the American public*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Niemann, Dennis. 2010. Deutschland – Im Zentrum des PISA-Sturms. In *Das PISA-Echo. Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*, Hrsg. Philipp Knodel, Kerstin Martens, Daniel de Olano und Marie Opp, 59–90. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Nikolai, Rita. 2007. Sozialpolitik auf Kosten der Bildung? Verteilungskonkurrenz in Zeiten knapper Kassen. *Zeitschrift für Sozialreform* 53: 7–30.
- OECD. 1992. *Education at a glance*. Paris: OECD.
- OECD. 2013. *Education at a glance*. Paris: OECD.
- PISA-Konsortium Deutschland. Hrsg. 2007. *PISA '06. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie*. Münster: Waxmann.

- Rautalin, Marjaana, und Pertti Alasuutari. 2009. The uses of the national PISA results by Finnish officials in central government. *Journal of Education Policy* 24: 539–556.
- Ravitch, Diane. 2010. *The death and life of the great American school system. How testing and choice are undermining education*. New York: Basic Books.
- Riedel, Andrea, Kerstin Schneider, Claudia Schuchart, und Horst Weishaupt. 2010. School choice in German primary schools: How binding are school districts? *Journal for Educational Research Online* 2: 94–120.
- Rönnerberg, Linda. 2014. Justifying the need for control. Motives for Swedish National School Inspection during Two Governments. *Scandinavian Journal of Educational Research* 58: 385–399
- Tillmann, Klaus-Jürgen, Kathrin Dederig, Daniel Kneuper, Christian Kuhlmann, und Isa Nessel. 2008. *PISA als bildungspolitisches Ereignis. Fallstudien in vier Bundesländern*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Töller, Annette Elisabeth, Sylvia Pannowitsch, Céline Kuscheck, und Christian Mennrich. 2011. Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42: 503–523.
- Vergari, Sandra. 2007. The politics of charter schools. *Educational Policy* 21: 15–39.
- West, Anne, und Annamari Ylönen. 2010. Market-oriented school reform in England and Finland: School choice, finance and governance. *Educational Studies* 36: 1–12.
- Weymann, Ansgar, und Kerstin Martens. 2005. Bildungspolitik durch internationale Organisationen. Entwicklung, Strategien und Bedeutung der OECD. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 30: 68–86.
- Wilde, Stephanie. 2002. Secondary education in Germany 1990–2000: ‘One decade of non-reform in Unified German Education’? *Oxford Review of Education* 28: 39–51.
- Wolf, Frieder. 2008. Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit. In *Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit und Institutionenpolitik im Vergleich*, Hrsg. Frieder Wolf und Achim Hildebrandt, 21–41. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wolf, Frieder. 2010. Beiträge privater Haushalte. In *Handbuch Bildungsfinanzierung*, Hrsg. Heiner Barz, 307–316. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wolf, Frieder, und Andreas Kraemer. 2012. On the relevance of education policy in the German Länder. *German Politics* 21: 444–463.