

Die Bildungswelt von McKinsey & Company

Globale und lokale Akteure in der Transformation von Schule und Unterricht

Richard Münch

Hauptvortrag auf der Abschlussveranstaltung

Die Governance von Bildung, Schule und Unterricht erlebt in der Gegenwart einen tiefgreifenden Wandel. Traditionell war sie eine Sache des sogenannten pädagogischen Establishments in den Schaltzentralen der staatlichen Kultusbürokratie (Luhmann, Schorr 1988, S.343–349; Luhmann 2002, S.130). Mit der wachsenden Aktivität internationaler Akteure findet jedoch eine Entmachtung des pädagogischen Establishments statt. Die von diesem Establishment getragenen Traditionen von Bildung, Schule und Unterricht sollen durch „Best Practices“ ersetzt werden, die durch internationales Benchmarking herausgefunden werden. Auf internationaler Ebene hat sich ein Netzwerk von Akteuren herausgebildet, das diesen Prozess des Benchmarkings vorantreibt und verstärkt Einfluss auf nationale Bildungspolitik nimmt. Im Zentrum dieses Netzwerks stehen die OECD als Datenlieferant und Ratgeber, McKinsey & Company als Unternehmensberatung und Pearson PLC als weltweit führender Konzern der Bildungs- und Testindustrie (vgl. McKinsey 2016; Pearson 2016). Weitere Akteure sind missionarische Stiftungen wie die Bill und Melinda Gates Foundation als Geldgeber mit programmatischen Reformzielen (vgl. Gates 2010, 2017) und Think Tanks wie die Brookings Institution, das Cato Institute oder die Hoover Institution als Produzenten von Studien zu effektiven Reformen. Das relevante Wissen stellen Bildungsökonom/innen und empirisch-quantitativ arbeitende Bildungsforscher/innen zur Verfügung. Die seit 2000 von der OECD alle drei Jahre durchgeführte Bildungsvergleichsstudie *Programme for International Student Assessment* (PISA) dient zusammen mit anderen internationalen Bildungsvergleichsstudien wie *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS) und *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) weithin als Datenbasis für alle Akteure im Feld. Als Bindeglieder zwischen den globalen und den lokalen Akteuren wirken nationale Repräsentanten der globalen Akteure, wie zum Beispiel die nationalen PISA-Koordinatoren. Das Netzwerk der genannten Akteure können wir als „bildungsindustriellen Komplex“ bezeichnen (vgl. Picciano, Spring 2013; Au, Ferrare 2015; Verger et al. 2016; Ball et al. 2017; Münch 2018).

Die aus dem Prozess des Benchmarkings hervorgehende, sich global ausbreitende Reformagenda ist in einer Reihe von Publikationen der zentralen Akteure festgehalten. Das sind die McKinsey-Studien *How the world's best-performing school systems come out on top* von Barber und Mourshed (2007) sowie *How the world's most improved school systems keep getting better* von Mourshed, Chijioke und Barber

(2010), *The learning curve. Lessons in country performance in education* (TLC) von Pearson (2012), "Learning from world-class schools" von Schleicher und Stewart (2008), *Strong performers and successful reformers in education: Lessons from PISA for the United States*, herausgegeben von der OECD (2011), *Surpassing Shanghai: An agenda for American education built on the world's leading systems*, herausgegeben von Tucker (2011) und *World class: How to build a 21st-century school system* von Schleicher (2018). Diese Publikationen verbreiten weitgehend auf ein und derselben Datenbasis eine Reformagenda, die auf Benchmarking mit Hilfe von internationalen und nationalen Vergleichsdaten und den Wettbewerb von Schulsystemen und Schulen um die bestmögliche Platzierung in entsprechenden Rankings ausgerichtet ist. Im Kern handelt es sich um eine neoliberale Reformagenda nach den Prinzipien von New Public Management (NPM).

Bildungsökonomik als wissenschaftliche Basis einer neoliberalen Reformagenda

Mit den genannten Studien wird eine datengetriebene Governance von Bildung, Schule und Unterricht forciert. Im Zentrum dieser Programmatik steht die Bildungsökonomik. Sie hat die Pädagogik als neue Reflexionstheorie des Erziehungssystems abgelöst und dient als wissenschaftliche Grundlage einer im Prozess des Benchmarkings durchgesetzten neoliberalen Governance von Bildung, Schule und Unterricht. Dieses Governance-Regime verspricht eine Steigerung von Schulleistungen sowohl in der Breite als auch in der Spitze durch die Umstellung auf Outputsteuerung und auf den Wettbewerb um bestmögliche Outputzahlen. Der Ahnherr aller Protagonist/innen des Wettbewerbsparadigmas im Bildungssystem ist Milton Friedman, der schon 1955 die Einführung von Bildungsgutscheinen für Eltern propagiert hat, damit sie in voller Konsumentensouveränität entscheiden können, auf welche Schule sie ihre Kinder schicken wollen (Friedman 1955). Es wird auf diese Weise ein Quasi-Markt für Schulbildung eingerichtet (Le Grand, Bartlett 1998). Ein Portfolio-Schuldistrikt soll den Eltern unterschiedliche Optionen bieten (Hill et al. 2009). Ein wesentlicher Bestandteil des neoliberalen Regimes der Schul-Governance ist das Setzen auf Bestenauswahl und fortlaufende Evaluation der Lehrerschaft anhand der Testergebnisse ihrer Schüler/innen. In den USA geschieht das im Format des Adequate Yearly Progress (AYP), bei dem die Lehrkräfte nach den jährlichen Lernfortschritten bei den staatlichen Tests in Englisch und Mathematik bewertet, bezahlt, weiter beschäftigt oder entlassen werden.

Unterstützung findet die Umstellung der Governance des Bildungssystems auf Schulautonomie, freie Schulwahl und Leistungswettbewerb nach zentral festgesetzten Bildungsstandards scheinbar durch Untersuchungen der Bildungsökonomik anhand von Daten der international vergleichenden Schülerleistungsstudien TIMSS und PISA, aber auch mittels experimenteller Forschung. Gearbeitet wird mit dem sehr einfachen theoretischen Modell der Bildungsproduktionsfunktion, nach dem die Qualität von Schülerleistungen (Q) (gemessen anhand von Leistungstests) als eine Funktion von familiärem Hintergrund (F), Ressourcenausstattung der Schule (R), institutionellen Merkmalen des Bildungssystems (I) und einem mittels statistischer Verfahren möglichst auszuschließendem Fehlerterm zu betrachten ist. Schümer und Weiß (2008, S.11) packen die Bildungsproduktionsfunktion in die folgende Formel:

$$Q = F\beta_1 + R\beta_2 + I\beta_3 + \varepsilon$$

Dabei stehen die Parametervektoren β_1 bis β_3 für die Stärke des Zusammenhangs zwischen den als unabhängig gesetzten Variablen F, R und I und der Schülerleistung Q. In multiplen Regressionsanalysen wird ermittelt, wie stark sich der Einfluss einer bestimmten Variablen auf die Schülerleistung darstellt, wenn die übrigen Variablen konstant gehalten werden. Dabei kommen anspruchsvolle statistische Verfahren zum Einsatz, um möglichst exakt den Einfluss bestimmter Variablen nachweisen zu können. Auf diese Weise wurden unter anderem Evidenzen geschaffen, die der allgemein verbreiteten Annahme widersprechen, dass kleine Klassen zu besseren Schülerleistungen führen als große Klassen (Wößmann, West 2006). Es wurde gezeigt, dass zentrale Abschlussprüfungen einen positiven Effekt auf die Schülerleistungen haben (Jürges et al. 2005). Ebenso wurden Evidenzen für die These gefunden, dass Schulautonomie die Schülerleistungen positiv beeinflusst, allerdings nur unter der Bedingung, dass zugleich zentrale Abschlussprüfungen durchgeführt werden (Bishop, Wößmann 2004). Weitere Untersuchungen sprechen für die positiven Effekte von Wettbewerb auf Schülerleistungen (Hoxby 2003; Hanushek et al. 2005) und für den positiven Einfluss von Privatschulen auf die Leistungen der eigenen Schüler/innen sowie des gesamten Schulsystems (Wößmann 2013). Außerdem wurde dargelegt, dass die frühe Selektion von Schulkindern in mehrgliedrigen Schulsystemen die Chancengleichheit vergrößert (Wößmann 2007).

Schümer und Weiß (2008) haben diese bildungsökonomischen Untersuchungen einer gründlichen Überprüfung im Hinblick auf die Robustheit ihrer Ergebnisse unterzogen und kommen zu dem Schluss, dass die Evidenzen nicht so robust sind, dass sie die Thesen wirklich untermauern können. Auf keinen Fall können sie bildungspolitische Empfehlungen rechtfertigen, die kleinere Klassen für überflüssig erklären und für zentrale Leistungstests und Abschlussprüfungen, Schulautonomie, Wettbewerb, mehr Privatschulen und Einheitsschulen plädieren. Genau das wird aber von Bildungsökonom/innen wie Hanushek und Woessmann (2015) ungerechtfertigterweise getan (vgl. Weiß 2008). Die Politik, die solchen Empfehlungen folgt, stützt sich weitgehend auf statistische Artefakte (vgl. Schümer, Weiß 2008). Die bildungsökonomischen Untersuchungen leiden durch die Bank darunter, dass sie die ermittelten Testleistungen als einen validen Indikator für die Qualität von Schülerleistungen undiskutiert voraussetzen, den Einfluss des institutionellen, sozialen und kulturellen Kontextes als wirksame Hintergrundvariable nicht berücksichtigen, unzulässigerweise von spezifischen Leistungen, etwa in Mathematik, auf andere Leistungen schließen, aufgrund zu kleiner Fallzahlen Zufallsergebnisse nicht ausschließen können, vielfältige institutionelle Differenzen vereinfachen und umfangreiche empirische Evidenzen, die gegen ihre Ergebnisse sprechen, ignorieren. Durch die verengte bildungsökonomische Perspektive wird der kulturelle, soziale und institutionelle Kontext des Bildungsprozesses völlig unzureichend erfasst. Es wird überhaupt nicht begriffen, dass erstens Schülerleistungen selbst schon kulturell ganz unterschiedlich definiert werden und zweitens kulturelle, soziale sowie institutionelle Faktoren in der Regel ein Muster bilden, das als Ganzes bestimmte Leistungen hervorbringt, demnach die Einführung einzelner Elemente in unterschiedlichen kulturellen, sozialen und institutionellen Kontexten ganz unterschiedliche Wirkungen entfaltet. Der methodische Aufwand der statistischen Analysen kann diese ganzen Defizite nicht ausgleichen.

Die Bildungsökonomik fußt auf einem einseitigen Akteursverständnis. Sie kennt nur den Nutzen maximierenden Akteur, dessen Verhalten durch äußere Anreize gesteuert werden muss. Gleichzeitig fehlt ihr die Sensibilität für reflexive Prozesse und die korrumpierenden Effekte der Anreizsteuerung (Campbell 1957, 1976). Ihre Vorstellung von Formen der Koordination des menschlichen Handelns beschränkt sich auf die Dichotomie von Märkten und Hierarchien. Mit einer so armen Begrifflichkeit sind ihr zwangsläufig die Feinheiten der Handlungskoordination im Bildungsprozess nicht zugänglich, in dem sich Bürokratie und Demokratie, professionelle Treuhänderschaft und Wettbewerb in unterschiedlichen, kulturell geprägten Gestalten zu einem komplexen Gebilde zusammenfügen.

Erfolgsbilanz der neoliberalen Schul-Governance

Studien zur Implementation der neoliberalen Reformagenda haben bisher keine robusten Ergebnisse erbracht. So berichten Hanushek und Raymond (2005) und Jacob (2005) für die USA zwar von Leistungssteigerungen. Dafür müssen aber ganz spezifische Bedingungen gegeben sein, die nicht per se wünschenswert sind, wie etwa genaue staatlich-bürokratische Zielvorgaben und die Belohnung von Gewinnern sowie die Bestrafung von Verlierern sowie ein testspezifisches Training der Schüler/innen, das heißt die komplette Umstellung des Unterrichts auf den Testbetrieb und die Marginalisierung der nicht-getesteten Disziplinen. Eine Reihe von Studien lassen zudem erhebliche Zweifel an Leistungswettbewerb und Outputsteuerung aufkommen. So zeigen Studien beispielsweise bei Einführung von Leistungswettbewerb zunächst einen Abfall der Leistungen, dann einen Anstieg und schließlich wieder ein Einpendeln auf dem ursprünglichen Leistungsniveau (Koretz 2002, 2005). Eine Studie hat nur einen anfänglichen, aber keinen weitergehenden Leistungsanstieg registriert (Carnoy et al. 2007). Außerdem wurde eine auffällige Diskrepanz der Ergebnisse in den Leistungstests einzelner Bundesstaaten der USA zu den bundesweiten Tests festgestellt. Die Leistungszuwächse bei den Tests in Einzelstaaten werden durch die Tests auf Bundesebene nur wenig bestätigt (NAEP 2017). Das spricht für kurzatmiges „Teaching to the test“ als erklärende Variable und nicht für eine nachhaltige Verbesserung des Unterrichts. Weitere Studien in den USA (Belfield, Levin 2002; Ravitch 2010, 2013) und in Großbritannien (Maslowski et al. 2007; Gibbons et al. 2008) schüren ebenfalls die Zweifel an den Vorteilen von Schulautonomie, Leistungswettbewerb und zentralen Leistungstests. Es gibt gute Gründe und deutliche empirische Evidenzen für die Feststellung „markets in education don't work“ (Lauder, Hughes et al. 1999).

Auswertungen der international verfügbaren empirischen Untersuchungen ergeben eine ernüchternde Bilanz. Es lassen sich nur in wenigen Fällen die erwarteten positiven Effekte der Einführung von Schulautonomie, freier Schulwahl, Wettbewerb und regelmäßigen zentralen Leistungstests nachweisen, wobei jeweils die Validität der Ergebnisse in Frage steht, wenn die festgestellten Effekte nur kurzfristiger Natur sind bzw. nicht eindeutig auf den Leistungswettbewerb zurückgeführt werden können (Bellmann, Weiß 2009; Maier 2010; Koretz 2017; Tienken 2017; Münch 2018, S.232–296). Umso schwerer wiegen dann aber die zahlreichen unerwünschten Effekte, die in empirischen Studien ermittelt wurden.

Bellmann und Weiß (2009, S.293) haben ein ganzes Tableau solcher Effekte zusammengestellt. Sie unterscheiden zwischen Verhaltenseffekten auf den Ebenen des Unterrichts und der Schule sowie Effekten auf die Einstellungen der Akteure im Schulsystem. Im Unterricht ist eine Re-Allokation von Ressourcen auf die getesteten Kompetenzen zu Lasten anderer Aufgaben, ein spezielles Coaching zur Verbesserung der Testintelligenz, eine Bereitschaft zum Betrug durch Vorbereitung, Hilfen und Korrekturen und eine Dominanz von Kurzsichtigkeit und Sicherheitsdenken zu beobachten. Die Schulleitung kann die Schülerpopulation durch die Rekrutierung leistungsstarker Schüler/innen und die Aussonderung leistungsschwacher Schüler/innen optimieren, ebenso kann sie den Testpool durch die gelegentliche oder dauerhafte Freistellung der leistungsschwachen Schüler/innen vom Test oder durch ihre gezielte Vorbereitung positiv beeinflussen. Sie kann ihre Ausstattung durch externe Ressourcen von Eltern und Sponsoren verbessern, ihre Ressourcen auf test- und darstellungsrelevante Bereiche verlagern, dominante Modelle zwecks Legitimitätsgewinn übernehmen und Window dressing betreiben. Bei den Einstellungen der Akteure zeigen sich Deprofessionalisierungseffekte der Lehrerschaft durch die Delegation von Teilaufgaben an professionsfremde Expert/innen und durch die Ausführung von professionsfremden Aufgaben durch Lehrer/innen. Eine Verletzung der professionellen Integrität zeigt

sich in der opportunistischen Anpassung an die Marktnachfrage oder an den Druck durch die Organisation. Implizite Verträge werden durch explizite Verträge ersetzt, wodurch das Vertrauen in die Lehrerschaft und die intrinsische Motivation der Lehrer/innen erodieren.

Die USA bieten reichhaltigen Anschauungsunterricht zu den Effekten der Steuerung des Schulsystems durch den Wettbewerb auf einem Quasimarkt. Seit den Reforminitiativen, die 1983 von dem Bericht der National Commission on Excellence in Education zur Situation der Bildung *A Nation at Risk* ausgelöst wurden, hat man Erfahrungen in den Auswirkungen von Leistungstests sammeln können (NCEE 1983). In nahezu zwanzig Jahren wurden durch die exzessive Nutzung von Leistungstests keine Erfolge erzielt. Das hat 2002 zu der Bildungsinitiative der Regierung von George W. Bush unter dem Banner *No Child Left Behind* (NCLB) geführt, die auf Schulautonomie, freie Schulwahl, die vermehrte Einrichtung öffentlich finanzierter, aber privat gemanagter Schulen (Charter Schools), vergleichende Leistungstests und Rankings gesetzt hat. Anders als die Wettbewerbsphilosophie erwarten lässt, führt der Leistungswettbewerb zwischen Schulen allerdings weniger zu einer Verbesserung des Unterrichts selbst und mehr zur Verbesserung von materiellen und symbolischen Strategien der Positionierung auf dem Markt. Die Schulen werden dazu veranlasst, die Schüler/innen wochenlang gezielt für die Tests zu drillen. Sie vernachlässigen dabei den Bildungsprozess selbst, sowohl in der Breite als auch in der Tiefe. Verbesserte Testergebnisse gehen deshalb mit einer verengten Bildung einher (Nichols, Berliner 2007; Ravitch 2010, 2013). Die Marktanreize werden auf diese Weise „korrumpiert“ (Lubienski 2005). Eine wesentliche Strategie der Schulen besteht darin, sich so zu positionieren, dass eine möglichst leistungsstarke Schülerpopulation attrahiert wird, wie empirische Studien zum Leistungswettbewerb in den USA zeigen:

„Yet it is important to emphasize that in all cases, market segmentation and hierarchies began to emerge across individual schools and school types following the intensification of competition“ (Lubienski et al. 2009, S.641).

Um sich auf dem Markt bestmöglich darzustellen, werden erhebliche Ressourcen in das Marketing gesteckt (Lubienski 2007; Lubienski, Myers 2016). Die Analysen zu den 2002 in den USA in Gang gesetzten Schulreformen, die auf Schulautonomie, freie Schulwahl, Leistungswettbewerb und zentrale Leistungstests setzen, zeigen insgesamt eine ganze Reihe ungewollter Konsequenzen auf, die sich kontraproduktiv zu den Zielsetzungen verhalten. Nach der Leitlinie von *No Child Left Behind* wurden die Rechenschaftspflichten der Schulen und Schulbezirke für die Schülerleistungen erhöht, die Handlungsspielräume für die Einzelstaaten und Kommunen vergrößert und die Wahlmöglichkeiten der Eltern erweitert. Es sollten überall „evidenzbasierte“ Unterrichtsmethoden Anwendung finden. Um innerhalb von 12 Jahren zu erreichen, dass alle Schüler/innen in allen Bundesstaaten mindestens auf das mittlere Leistungsniveau (Proficiency) in Englisch und Mathematik gelangen, wurde ein so umfangreiches Testregime errichtet, dass Kritiker das Programm in „No Child Left Untested“ umgetauft haben (Bellmann 2005, S.8). Erfüllen die Schulen die jährlich gesetzten Standards nicht, können die Eltern ihre Kinder in eine andere öffentliche Schule oder in eine öffentlich finanzierte, aber privat geleitete Schule (Charter School) schicken. Dauerhafte Fehlleistungen werden mit der Unterstellung der Schule unter staatliche Kontrolle, unter ein dafür eingesetztes privates Management oder am Ende mit der Schließung der Schule bestraft. Die Folge dieser Umstellung auf Leistungswettbewerb ist eine erhebliche Steigerung der Ergebniskontrolle und des damit verbundenen Aufwands mit einer massiv gewachsenen finanziellen Mehrbelastung. Die bisher erzielten Verbesserungen der Schülerleistungen werden jedoch als minimal, in keinem Verhältnis zu dem zu treibenden Aufwand stehend, eingeschätzt. Das Ziel des mindestens mittleren Leistungsniveaus aller Schüler/innen in 2014 wurde weit verfehlt (siehe nur NAEP 2017). Ein 575 Millionen US-Dollar teures Lehrer-Monitoring-Programm, das die Gates-

Stiftung mit 212 Millionen US-Dollar unterstützt hat, wurde im Juni 2018 nach sechs Jahren Laufzeit mit dem ernüchternden Ergebnis beendet, dass es zu keiner Verbesserung der Schülerleistungen geführt hat (Will 2018). Die American Statistical Association warnt vor der Verwendung von Testergebnissen der Schüler/innen für die Lehrevaluation. Nur 1 bis 14% der Schülerleistungen ließen sich auf die Lehrtätigkeit der Lehrer/innen zurückführen (ASA 2014).

Von einer Erhöhung der Effizienz und Effektivität des Schulbetriebs kann deshalb keine Rede sein. Die erwartete Steigerung der Innovationen scheitert schon an der eher konservativen Ausrichtung der Schulwahl der Eltern und an den isomorphen Zwängen der Anpassung an dominante Modelle (Bellmann 2005, S.9-10). Das Curriculum wird auf die getesteten Kompetenzen verengt. Schulen, die unter ungünstigen Kontextbedingungen arbeiten, werden im Leistungsvergleich als Versagerschulen stigmatisiert und kommen dann erst recht nicht aus ihrer Verliererposition heraus (Bellmann 2005, S.13-14). Einen Höhepunkt in der Praktizierung des unerbittlichen Testregimes bildete der Atlanta Schul-Skandal, bei dem nicht weniger als 44 Schulen und 178 Personen in massive Fälschungen von Testleistungen verstrickt waren, wie im Jahr 2009 festgestellt wurde. Gegen 12 Personen wurde am Ende Klage erhoben, 11 wurden im April 2015 für schuldig befunden, drei davon mussten für drei Jahre ins Gefängnis (Colbert 2016). In Washington, D.C., hat 2017 die exorbitante Steigerung der Abschlussquoten an der Ballou High School auf 100% großes Aufsehen erregt. Eine genauere Prüfung hat jedoch ergeben, dass etwa die Hälfte der Absolvent/innen im Abschlussjahr mehr als drei Monate gar nicht in der Schule erschienen sind. Dabei stellte diese Schule nur einen Extremfall einer weithin geübten Praxis dar (Kupfer 2018).

Der Leistungswettbewerb zwischen Schulen ist nach allem, was wir wissen, mit vier grundlegenden kontraproduktiven Konsequenzen belastet. Erstens überfrachtet er die pädagogische Arbeit mit der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung standardisierter Leistungstests, zweitens steigert er den Aufwand für Berichterstattung immens, drittens engt er Bildung unvermeidlich auf wenige Parameter ein, weil ein Zuwachs an Parametern zu einem nicht mehr zu bewältigenden Testumfang und einem nicht mehr bezahlbaren Aufwand führen würde, und viertens verstärkt er die Ungleichheit der Schülerleistungen, weil die einen in eine Aufwärtsspirale und die anderen in eine Abwärtsspirale gebracht werden. Der stratifizierende Effekt liegt in der Logik des Leistungsvergleichs und ist innerhalb dieser Logik unvermeidlich (vgl. Au 2009). Ein Leistungsvergleich, bei dem die Gewinner nicht belohnt und die Verlierer nicht bestraft werden, ist kein Leistungswettbewerb. Würde man nach jedem Vergleich den Gewinnern Ressourcen entziehen und den Verlierern zugutekommen lassen, dann gäbe es keinen Leistungsanreiz, eher den Anreiz, Leistungen zurückzuhalten, um nichts abgeben zu müssen. Werden solche Anreize gesetzt, dann ist jedoch die Akkumulation von Vorteilen das zwangsläufige Ergebnis. Anreize für die Gewinner und Unterstützungen für die Verlierer benachteiligen wiederum die breite Mitte und führen dort zu Unzufriedenheit und Motivationsverlust.

Soweit sich der Staat auf die Gewährleistung möglichst guter Unterrichtsbedingungen für alle Schüler/innen verpflichtet sieht, ist deshalb der Leistungswettbewerb zwischen Schulen kein gutes Instrument, um dieses Ziel zu erreichen. Die Idee, dass durch diesen Wettbewerb insgesamt die Leistungen verbessert werden, scheitert vor allem daran, dass der weitaus größte Teil der Leistungsfähigkeit einer Schule an ihren Ressourcen liegt, an der Betreuungsquote zwischen Lehrer/innen und Schüler/innen, an den entsprechend hoch zu bezahlenden pädagogischen Fähigkeiten ihrer Lehrer/innen und vor allem an den sozialen und kognitiven Kompetenzen sowie dem kulturellen Kapital, das ihre Schüler/innen aus dem Elternhaus mitbringen. Der Leistungswettbewerb wird deshalb letzten Endes durch das jeweils verfügbare Budget entschieden. Wer über das größere Budget verfügt, kann bessere Betreuungsrelationen und besser bezahlte Pädagog/innen bieten sowie bessere Schüler/innen anziehen.

Das ist die kapitalistische Logik des Leistungswettbewerbs in der Bildung, die der Idee der bestmöglichen Bildung für alle diametral entgegensteht.

Bellmann und Weiß (2009, S.297–302) bieten plausible Erklärungen für das Auftreten der identifizierten nicht-intendierten Effekte des *neoliberalen* Governance-Regimes an. Die Ambivalenz bzw. Vagheit der Effekte von Unterrichtstechnologien, die Vagheit und die Komplexität von Zielsetzungen und die Bedeutung von Mitproduzenten (wie leistungsstarke oder leistungsschwache Schüler/innen) machen die Zurechnung von Leistungstests auf pädagogische Arbeit nahezu unmöglich, was dazu führt, dass von den Testergebnissen keine leistungssteigernden, aber vielfach unerwünschte Effekte ausgehen. Das ist das berühmte, schon von Luhmann und Schorr (1982) identifizierte Technologiedefizit der Erziehung. Die Korruptionsforschung zeigt, dass Qualitätskontrollen durch Indikatoren zwangsläufig Korruption zwecks Beeinflussung der Testergebnisse provozieren. In neoinstitutionalistischer Perspektive erzeugen Leistungswettbewerbe starke Tendenzen zur Übernahme dominanter Modelle, ohne dass deren Angemessenheit für eine gegebene Situation gewährleistet ist (vgl. Meyer 2005). Die umfangreiche Nutzung von Leistungstests kann sich allein schon aus der Verfügbarkeit von Informationstechnologie zur Auswertung von Massendaten aufdrängen. Aus institutionenökonomischer Sicht ergeben sich Zweifel, ob Leistungswettbewerbe für die komplexe Aufgabenstellung von Schulen angemessen sind. Sie verursachen Transaktionskosten, die den Nutzen der Wettbewerbe übersteigen können. In der Perspektive der Prinzipal-Agenten-Theorie stellt sich das Problem, wie der Prinzipal (Regierung) gewährleisten kann, dass der Agent (Schule, Lehrer/in) die erwartete Leistung erbringt. Weil Ergebniskontrolle die identifizierten ungewollten Effekte hervorbringt, wächst das Interesse an einer zusätzlichen Prozesskontrolle, wodurch die pädagogische Arbeit erst recht erdrückt wird (vgl. Au 2011).

Aufgrund der komplexen Natur der pädagogischen Arbeit kann das neoliberale Governance-Modell nicht die erhoffte Leistungsverbesserung erbringen. Es bestätigt sich, dass pädagogische Arbeit nur unter Bedingungen ausreichender professioneller Autonomie und der Nutzung des impliziten Wissens aus eigener Erfahrung gelingen kann (vgl. Luhmann, Schorr 1988). Die Einstellung des Unterrichts auf vergleichende Leistungstests im Stile von PISA instrumentalisiert den Bildungsprozess für von außen aufgezwungene Zwecke. Wie Bellmann (2007) gezeigt hat, wird PISA zu Unrecht ein pragmatistisches Verständnis von Bildung im Sinne der Philosophie des Pragmatismus zugeschrieben. De facto handelt es sich um einen funktionalistischen Bildungsbegriff, der sich mit der instrumentellen Erzeugung spezifischer Kompetenzen bescheidet. Die dazugehörige Bildungsforschung kommt ohne Bildungstheorie aus, Kompetenzen ersetzen Bildung, Bildungsstandards treten an die Stelle eines Bildungskanons in der Bildungspolitik. Im Sinne des Pragmatismus muss jedoch Bildung als ein fortlaufender Prozess der Erprobung von Zielen und Mitteln zugleich verstanden werden.

Bellmann und Weiß (2009, S.302–304) schließen ihre Analyse mit einer hilfreichen Systematisierung der Nebenfolgen von Reformmaßnahmen wie der Umstellung von Inputsteuerung auf Outputsteuerung und Wettbewerb ab. Zu beobachten ist eine systematische Fehlsteuerung durch das neue Governance-Regime. Es handelt sich nicht nur um zufällige, durch Verbesserungen reparable Effekte. Fehlsteuerung kann sich sowohl im Ausbleiben erwarteter Verhaltenseffekte als auch im Auftreten unerwarteter Effekte zeigen. Nicht-intendierte Folgen können nachträglich als erwünschte Effekte gedeutet werden, so zum Beispiel die Mobilisierung von Elterninitiativen und Sponsoren durch den Wettbewerb. Nicht-intendierte Effekte können latente Funktionen für interessierte Akteure erfüllen, zum Beispiel eröffnet die Stratifikation des Schulsystems durch Wettbewerb den besser situierten Familien neue Chancen der Distinktion. Die nicht-intendierten Effekte werden innerhalb verschiedener Aufmerksamkeitshorizonte unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. Ob eine Schule wegen leistungsstarker Schüler/innen mit viel kulturellem Kapital Spitzenleistungen bringt oder wegen ihrer

pädagogischen Arbeit, ist für die Eltern, die davon profitieren wollen, unerheblich, jedoch nicht für die für ein insgesamt leistungsfähiges Schulsystem verantwortliche Regierung. Wissenschaftliche Forschung, die das alles aufzeigen will, benötigt genügend Distanz zum Reformprozess selbst und zu seiner Begleitrhetorik einschließlich einer Bildungsforschung, die den Reformprozess direkt unterstützt und an seine Vorgaben gebunden ist.

Schlussbemerkungen

Die neoliberale Strategie der schulischen Leistungssteigerung erhöht die Autonomie der Schulleitungen, um sie aber einem Leistungsvergleich nach zentral festgelegten, zwangsläufig immer sehr einseitigen Kennziffern zu unterwerfen. Welche Strategien sie dabei einsetzen sollen, wird ihnen wiederum durch Modelle der „Best Practice“ vorgegeben und von Evaluationsagenturen bestätigt. Ihre Möglichkeiten, sich im Wettbewerb zu behaupten, werden dabei maßgeblich durch ihren Einzugsbereich, ihr verfügbares Budget und ihre daran gebundene Attraktivität für leistungsstarke, vom Elternhaus mit viel sozialen Kompetenzen und kulturellem Kapital ausgestattete Schüler/innen bestimmt, und das mit kumulativen Effekten der Verstärkung von Ausstattungs- und entsprechenden Leistungsdifferenzen. Angesichts der äußerst mäßigen Erfolgsbilanz der neoliberalen Reformagenda muss man sagen, dass deren weltweite Verbreitung nicht wie beansprucht dadurch zu erklären ist, dass sich ihre Elemente in einem Prozess der natürlichen Selektion von „Best Practices“ herausbilden, sondern eher dadurch, dass die maßgeblichen Akteure des bildungsindustriellen Komplexes Träger des neoliberalen Paradigmas sind und über genügend Definitionsmacht verfügen, um es gegen Widerstände der traditionellen lokalen Autoritäten und gegen Kritik durchzusetzen.

Literaturverzeichnis

- ASA (American Statistical Union). 2014. *ASA Statement on Using Value-Added Models for Educational Assessment*. American Statistical Union, April 8/2014. <http://www.amstat.org/asa/files/pdfs/POL-ASAVAM-Statement.pdf> (Zugegriffen: 17.02.2017).
- Au, Wayne. 2009. *Unequal by design. High stakes testing and the standardization of inequality*. New York und London: Routledge.
- Au, Wayne. 2011. Teaching under the new taylorism: High-stakes testing and the standardization of the 21st century curriculum. *Journal of Curriculum Studies* 43(1):25–45.
- Au, Wayne und Joseph J. Ferrare. 2015. *Mapping corporate education reform. Power and policy networks in the neoliberal state*. New York und London: Routledge.
- Ball, Stephen J., Carolina Junemann und Diego Santori. 2017. *Edu. net: Globalisation and education policy mobility*. London und New York: Routledge.
- Barber, Michael und Mona Mourshed. 2007. *How the worlds' best-performing school systems come out on top*. London: McKinsey & Company.
- Belfield, Clive und Henry M. Levin. 2002. The effects of competition between schools on educational outcomes: A review for the United States. *Review of Educational Research* 72(2):279–341.
- Bellmann, Johannes. 2005. Ökonomische Dimensionen der Bildungsreform – Unbeabsichtigte Folgen, perverse Effekte, Externalitäten. www.forum-kritische-paedagogik.de.
- Bellmann, Johannes. 2007. Der Pragmatismus als Philosophie von PISA? *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 10(3):421–438.

- Bellmann, Johannes und Manfred Weiß. 2009. Risiken und Nebenwirkung neuer Steuerung in Schulsystemen. *Zeitschrift für Pädagogik* 55(2):286–308.
- Bishop, John H. und Ludger Wößmann. 2004. Institutional effects in a simple model of educational production. *Education Economics* 12(1):17–38.
- Campbell, Donald T. 1957. Factors relevant to the validity of experiments in social settings. *Psychological Bulletin* 54(4):297–312.
- Campbell, Donald T. 1976. Assessing the impact of planned social change. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 7(15):3–43.
- Carnoy, Martin, Frank Adamson, Amita Chudgar, Thomas F. Luschei und John F. Witte. 2007. *Vouchers and public school performance. A case study of the Milwaukee parental choice program*. Washington: Economic Policy Institute.
- Colbert, Jan. 2016. The Atlanta public schools scandal: Educator fraud, RICO, and COSO. *Journal of Business Case Studies* 12(3):103–118.
- Friedman, Milton. 1955. The role of government in education. In *Economics and the Public Interest*, Hrsg. Robert A. Solo. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Gates Foundation, Bill and Melinda. 2010. *Fewer, clearer, higher. Moving forward with consistent, rigorous standards for all students*. <https://docs.gatesfoundation.org/Documents/fewer-clearer-higher-standards.pdf> (Zugegriffen: 22.01.2017).
- Gates Foundation, Bill and Melinda. 2017. *Who we are. Foundation factsheet*. <https://www.gatesfoundation.org/Who-We-Are/General-Information/Foundation-Factsheet> (Zugegriffen: 24.07.2017).
- Gibbons, Stephen, Stephen Machin und Olmo Silva. 2008. Choice, competition, and pupil achievement. *Journal of the European Economic Association* 6(4):912–947.
- Hanushek, Eric A. und Ludger Woessmann. 2015. *The knowledge capital of nations: Education and the economics of growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hanushek, Eric A., John F. Kain, Steven G. Rivkin und Gregory F. Branch. 2005. Charter school quality and parental decision making with school choice. *NBER Working Paper 11252*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Hill, Paul C., Christine Campbell, David Menefee-Libey, Brianna Dusseault, Michael DeArmond und Betheny Gross. 2009. *Portfolio school districts for big cities: An interim report*. Seattle, WA: Center on Reinventing Public Education.
- Hoxby, Caroline M. 2003. School choice and school competition: Evidence from the United States. *Swedish Policy Review* 10(3):9–65.
- Jacob, Brian A. 2005. Accountability, incentives and behavior: The Impact of high-stakes testing in the Chicago Public Schools. *Journal of Public Economics* 89(5):761–796.
- Jürges, Hendrik, Kerstin Schneider und Felix Büchel. 2005. The effect of central exit examinations on student achievement: Quasi-experimental evidence from TIMSS Germany. *Journal of the European Economic Association* 3(5):1134–1155.
- Koretz, Daniel M. 2002. Limitations in the use of achievement tests as measures of educators' productivity. *The Journal of Human Resources* 37(4):752–777.
- Koretz, Daniel M. 2005. Alignment, high stakes, and the inflation of test scores. In *Uses and misuses of data for educational accountability and improvement. 104th Yearbook of the National Society for Education*, Hrsg. Edward H. Haertel und Joan I. Herman, 99–118. Oxford: Blackwell.
- Koretz, Daniel M. 2017. *The testing charade: Pretending to make schools better*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kupfer, Theodore. 2018. „D.C.'s graduation-rate scandal.“ *National Review*, February 23, 2018. <https://www.nationalreview.com/2018/02/dc-public-school-graduation-rate-scandal-problem-with-top-down-education-reform/> (Zugegriffen: 13. Januar 2019).

- Lauder, Hugh and David Hughes et al. 1999. *Trading in futures: Why markets in education don't work*. Buckingham: Open University Press.
- Le Grand, Julian und Will Bartlett. 1993. *Quasi-markets and social policy*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lubienski, Christopher. 2005. Public schools in marketized environments: Shifting incentives and unintended consequences of competition-based educational reforms. *American Journal of Education* 111(4):464.
- Lubienski, Christopher. 2007. Marketing schools: Consumer goods and competitive incentives for consumer information. *Education and Urban Society* 40(1):118–141.
- Lubienski, Christopher und Paul. S. Myers. 2016. The rhetoric and reality of school reform: Choice, competition, and organizational incentives in market-oriented education. In *Education policy perils: Tackling the tough issues*, Hrsg. Christopher H. Tienken und Carol A. Mullen, 7–26. New York und London: Routledge.
- Lubienski, Christopher, Charlisse Gulosino und Peter Weitzel. 2009. School choice and competitive incentives: Mapping the distribution of educational opportunities across local education markets. *American Journal of Education* 115(August):601–647.
- Luhmann, Niklas. 2002. *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas und Karl Eberhard Schorr. 1982. Das Technologiedefizit der Erziehung und die Pädagogik. In *Zwischen Technologie und Selbstreferenz. Fragen an die Pädagogik*, Niklas Luhmann und Karl Eberhard Schorr, 11–41. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas und Karl Eberhard Schorr. 1988. *Reflexionsprobleme im Erziehungssystem*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Maier, Uwe. 2010. Effekte testbasierter Rechenschaftslegung auf Schule und Unterricht. *Zeitschrift für Pädagogik* 56(1):112–128.
- Maslowski, Ralf, Jaap Scheerens und Hans Luyten. 2007. The effect of school autonomy and school internal decentralization on students' reading literacy. *School Effectiveness and School Improvement* 18(3):303–334.
- McKinsey. 2016. We help educational systems and providers to improve outcomes for millions of students globally. *McKinsey & Company. How we help clients. Social sector: education*. mckinsey.com (Zugegriffen: 28.10.2016).
- Meyer, John W. 2005. *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Mourshed, Mona, Chinezi Chijioke und Michael Barber. 2010. *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey on Society.
- NAEP (National Assessment of Educational Progress). 2017. *The Nations Report Card*. www.nationsreportcard.gov (Zugegriffen: 6.02.2017).
- NCEE (National Commission on Excellence in Education). 1983. *A nation at risk: The imperative for educational reform*. Online: <http://www2.ed.gov/pubs/NatAtRisk/index.html> (Zugegriffen: 09.03.2010).
- Nichols, Sharon L. und David C. Berliner. 2007. *Collateral damage. How high stakes testing corrupts America's schools*. Cambridge, Mass.: Harvard Education Press.
- OECD. 2011. *Strong performers and successful reformers in education: Lessons from PISA for the United States*. Paris: OECD.
- Pearson. 2012. *The learning curve. Lessons in country performance in education*. www.thelearningcurve.pearson.com (Zugegriffen: 13.06.2017).
- Pearson. 2014. Pearson to develop PISA 2018 student assessment 21st century frameworks for OECD. <https://www.pearson.com/corporate/news/media/news-announcements/2014/12/pearson-to-develop-pisa-2018-student-assessment-21st-century-fra.html> (Zugegriffen: 31.10.2016).
- Pearson. 2015. *The balanced assessment system*. <http://www.pearsoned.com/education-blog/the-balanced-assessment-system/> (Zugegriffen: 3.08.2017).

- Pearson. 2016. Pearson 2015 results. *Pearson announcements*, February 26, 2016. <https://www.pearson.com/corporate/news/media/news-announcements/2016/02/pearson-2015-results.html> (Zugegriffen: 29.10.2016)
- Picciano, Anthony G. und Joel Spring. 2013. *The great American education-industrial complex: Ideology, technology, and profit*. New York und London: Routledge.
- Ravitch, Diane. 2010. *The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education*. New York: Basic Books.
- Ravitch, Diane. 2013. *The reign of error. The hoax of the privatization movement and the danger of America's public schools*. New York: Alfred A. Knopf.
- Schleicher, Andreas und Vivien Stewart. 2008. "Learning from world-class schools." *Educational Leadership* 66(2):44–51. http://www.ascd.org/publications/educational_leadership/oct08/vol66/num02/Learning_from_World-Class_Schools.aspx (Zugegriffen: 25.08.2017).
- Schleicher, Andreas. 2018. *World class: How to build a 21st-century school system*. Paris: OECD.
- Schümer, Gundel und Manfred Weiß. 2008. *Bildungsökonomie und Qualität der Schulbildung. Kommentar zur bildungsökonomischen Auswertung von Daten aus internationalen Schulleistungsstudien*. Frankfurt a.M.: Max-Traeger-Stiftung.
- Tienken, Christopher H. 2017. *Defying standardization. Creating curriculum for an uncertain future*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Tucker, Marc S. Hrsg. 2011. *Surpassing Shanghai: An agenda for American education built on the world's leading systems*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Verger, Antoni, Clara Fontdevila und Adrián Zancajo. 2016. *The privatization of education. A political economy of global education reform*. New York: Teachers College Press.
- Weiß, Manfred. 2008. Stichwort: Bildungsökonomie und Qualität der Bildung. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 11(2):168–182.
- Will, Madeline. 2018. 'An expensive experiment': Gates teacher effectiveness program shows no gains for students. *Education Week*, June 21, 2018.
- Wößmann, Ludger. 2007. Frühe Selektion führt zu mehr Chancengleichheit. Ergebnisse internationaler Vergleiche. *Pädagogik* 59(9):46–51.
- Wößmann, Ludger. 2013. Wettbewerb durch öffentliche Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft als wichtiger Ansatzpunkt zur Verbesserung des Schulsystems. In *Privatschulen versus staatliche Schulen*, Hrsg. Aydin Gürlevik, Christian Palentien und Robert Heyer, 259–278. Wiesbaden: Springer VS.
- Wößmann, Ludger und Martin R. West. 2006. Class-size effects in school systems around the world: Evidence from between-grade variation in TIMSS. *European Economic Review* 50(3):695–736.