

# **Governance von Erwachsenenbildung im internationalen Vergleich**

**Theoretische Zugänge und empirische Befunde am Beispiel von  
Politiken der Grundbildung**

**Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Eberhard Karls Universität  
Tübingen**

vorgelegt von

**Carolin Knauber, M. A.**

aus Sinsheim

**Tübingen 2017**

**Tag der mündlichen Prüfung:** 23.03.2018

**Dekan:** Prof. Dr. rer. soc. Josef Schmid

**1. Gutachter:** Prof. Dr. Josef Schrader

**2. Gutachter:** Prof. Dr. Bernhard Schmidt-Hertha

## **Danksagung**

Die vorliegende Arbeit ist im Rahmen meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Erwachsenenbildung e. V. (DIE) entstanden. Mein ausdrücklicher Dank gilt daher Prof. Dr. Josef Schrader, der mir in einem solch interessanten und anregenden Umfeld die Promotion ermöglichte und mein Vorhaben stets kritisch beratend und mit Blick fürs Detail unterstützte.

Ganz besonders möchte ich mich auch bei Dr. Inga Specht und Dr. Dörthe Herbrechter bedanken. Ohne ihre unermüdliche fachliche und moralische Unterstützung und ihre Bereitschaft, meine Manuskripte wieder und wieder zu lesen, läge diese Arbeit wohl nicht in ihrer jetzigen Form vor.

Schließlich möchte ich mich ganz herzlich bei meinem Partner, meinen Freunden und meiner Familie bedanken. Ihr habt mir immer den Rücken frei gehalten, mich angespornt und auf der langen und holprigen Fahrt auf der Promotions-Achterbahn begleitet.

## **Zusammenfassung**

Verschiedenste, auch international-vergleichende empirische Studien zeigen immer wieder Probleme der Leistungsfähigkeit moderner Bildungssysteme auf. Solche Forschungsergebnisse werden häufig herangezogen, um bildungspolitische Reaktionen und Maßnahmen zu legitimieren. Ein aktuelles Beispiel hierfür sind unterschiedliche Grundbildungspolitiken, die in verschiedenen Ländern vor dem Hintergrund der PIAAC-Befunde verfolgt werden. Um aber festzustellen, wie genau nationale Bildungsregime bisher auf Erkenntnisse der empirischen Bildungsforschung reagieren und welche politischen Strategien entwickelt wurden, bedarf es internationaler Vergleiche von Ländern. Bei einer solchen vergleichenden Analyse ist, gerade im subsidiären und plural organisierten Feld der Erwachsenenbildung, mit einem komplexen Gefüge von interdependenten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, Interaktionsmustern und institutionalisierten Regelsystemen zu rechnen. Eine Forschungsperspektive, mit der diese Komplexität erfasst werden kann, ist die Governance-Perspektive. Die vorliegende kumulative Dissertation rückt daher Governance von Erwachsenenbildung im internationalen Vergleich in den Mittelpunkt. Sie zeigt für die Verwendung der Governance-Perspektive in der international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung spezifische theoretische Zugänge auf und wendet zwei dieser theoretischen Zugänge in international-vergleichenden, empirischen Beiträgen auf den Bereich Grundbildungspolitik an. Die Arbeit bietet eine erste theoretische Vergewisserung sowie die Bereitstellung erster empirischer Forschungsergebnisse zum internationalen Vergleich von Grundbildungspolitiken.

In einem theoretischen Teil wendet sich die Arbeit der Frage zu, welche Theorien und Ansätze sich für governance-bezogene Forschungsthemen und Fragestellungen der international-vergleichenden Erwachsenenbildung eignen und bewähren. Diese erste Fragestellung wird mit einem umfassenden Literatur-Review adressiert, welches Theorien und Ansätze der vergleichenden Politikwissenschaft, insbesondere der Policy-Analyse, berücksichtigt: die Wohlfahrtsstaatentheorie, den Varieties-of-Capitalism-Ansatz, die Parteiendifferenztheorie, die Globalisierung und Europäisierung, die Pfadabhängigkeit sowie den Akteurzentrierten Institutionalismus. Der Re-

view skizziert sowohl die verwendeten theoretischen Zugänge und Ansätze als auch die darauf basierenden Forschungsergebnisse. Es werden Anknüpfungsmöglichkeiten, Erträge und Einschränkungen dieser Theorien und Ansätze für die internationalvergleichende Erwachsenenbildungsforschung sowie das Themenfeld der Erwachsenenbildungspolitik aufgezeigt.

In einem empirischen Teil wendet die vorliegende Arbeit die Wohlfahrtsstaatentheorie und den Akteurzentrierten Institutionalismus bei einer internationalvergleichenden empirischen Untersuchung von Grundbildungspolitiken an. Die Daten, die in diesem empirischen Teil der Arbeit analysiert werden, stammen aus dem Forschungsprojekt *EU-Alpha*, welches 2014-2016 am Deutschen Institut für Erwachsenenbildung e.V. im Auftrag des BMBF durchgeführt wurde. Methodisch wurden die Daten mit einem qualitativen Zugang in Form von Experteninterviews und Dokumentenanalysen erhoben. Für die Analysen wurden Daten der Länder Dänemark, England, Niederlande, Österreich und Türkei berücksichtigt. Die Governance von Grundbildung wird unter verschiedener inhaltlicher Schwerpunktsetzung analysiert und über die Länder hinweg verglichen. Zum einen wird Grundbildungspolitik als Teil wohlfahrtsstaatlicher Politik betrachtet und untersucht, ob sich Merkmale von Wohlfahrtsstaatsregimen (insbesondere in Bezug auf Dekommodifizierung) auch in der Grundbildungspolitik unterschiedlicher Staaten zeigen. Zum anderen wird der Akteurzentrierte Institutionalismus genutzt, um zu analysieren, welche Akteure mit welchen Handlungsressourcen auf die inhaltliche, prozessuale Dimension von Grundbildungspolitik einwirken und wie die institutionelle Dimension von Grundbildungspolitik ausgestaltet ist. Die Anwendung der jeweiligen theoretischen Zugänge wird darüber hinaus dahingehend diskutiert, ob sich die Wohlfahrtsstaatentheorie und der Akteurzentrierte Institutionalismus eignen, um nationenspezifisches Governance in der Grundbildung erfassen und vergleichen zu können.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. STEUERUNGSANFORDERUNGEN IN DER ERWACHSENENBILDUNG: THEORETISCHE, EMPIRISCHE UND PRAKTISCHE HERAUSFORDERUNGEN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Die Governance-Perspektive .....	8
1.2. Governance und international-vergleichende Forschung zu (Erwachsenen-) Bildung.....	11
1.3. Grundbildungspolitik als aktuelles Thema der international- vergleichenden Forschung.....	18
1.4. Der Nutzen der wissenschaftlichen Analyse von Governance für Bildungspolitik und -praxis .....	24
1.5. Ziele der Arbeit und übergeordnete Fragestellungen .....	30
<b>2. THEORETISCHE ZUGÄNGE.....</b>	<b>35</b>
2.1. Die vergleichende Politikwissenschaft als Ausgangspunkt betrachteter Theorien und Ansätze.....	35
2.2. Vorgehen zur Erstellung des systematischen Literatur-Reviews .....	36
2.3. Erster Beitrag.....	44
<b>3. EMPIRISCHE BEITRÄGE ZU GOVERNANCE IN DER GRUNDBILDUNG.....</b>	<b>86</b>
3.1. Forschungsdesign und Untersuchungsverfahren.....	86
3.1.1. <i>Untersuchungsziel</i> .....	88
3.1.2. <i>Einbettung der Untersuchung</i> .....	88
3.1.3. <i>Ländersample</i> .....	89
3.1.4. <i>Einzelfallanalysen</i> .....	92
3.1.5. <i>Methoden der Datenerhebung</i> .....	92
3.1.6. <i>Datengewinnung</i> .....	95
3.1.7. <i>Datenaufbereitung</i> .....	97

3.2. Zweiter Beitrag.....	99
3.3. Dritter Beitrag.....	124
3.4. Reflexion des Untersuchungsverfahrens .....	151
<b>4. ZUSAMMENFASSUNG UND DISKUSSION ÜBERGREIFENDER ERGEBNISSE .....</b>	<b>155</b>
4.1. Fragestellungen des theoretischen Teils der Arbeit: Theoretische Zugänge für die Governance-Forschung der Erwachsenenbildung .....	155
4.2. Fragestellungen des empirischen Teils der Arbeit: International- vergleichende Analyse zu Governance in der Grundbildung .....	164
4.3. Übergreifende Zusammenfassung und Ausblick .....	172
<b>5. LITERATUR.....</b>	<b>175</b>
<b>6. ANHANG .....</b>	<b>188</b>
6.1. Interviewleitfaden der Experteninterviews .....	188
6.2. Kodierplan.....	191

## **1. Steuerungsanforderungen in der Erwachsenenbildung:**

### **Theoretische, empirische und praktische Herausforderungen**

Im Oktober 2013 wurden erste Ergebnisse des Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) veröffentlicht. Die Studie zu Grundkompetenzen der erwerbsfähigen Bevölkerung von OECD-Staaten wurde in der internationalen Presse als „PISA für Erwachsene“ betitelt. Zwar erlangte PIAAC in der Öffentlichkeit keine vergleichbare Reichweite wie das Programme for the International Student Assessment (PISA), dennoch waren die Ergebnisse dieser Studie nicht weniger brisant. So zeigte die PIAAC, dass im Durchschnitt der OECD-Länder rund 15,5 Prozent der befragten Personen auf der niedrigsten Lesekompetenzstufe abschnitten oder sogar darunter liegen (vgl. OECD 2013). Diese Personen sind daher lediglich in der Lage, kurze Texte mit einem einfachen Wortschatz sowie einer übersichtlichen Struktur zu lesen (Zabal et al. 2013, S. 43). Bei der Alltagsmathematik lagen sogar 19 Prozent der Personen auf oder unter der ersten Kompetenzstufe (vgl. OECD 2013). Neben dieser internationalen Studie konnten auch nationale Studien wie z. B. die leo. – Level-One Studie in Deutschland (vgl. Grotlischen & Riekmann 2012) oder die Untersuchung Information et Vie Quotidienne (IVQ) in Frankreich (vgl. Jeantheau 2015) thematisch begrenzt auf Lesen bzw. Analphabetismus, die von PIAAC aufgezeigten Tendenzen bestätigen.

Die Veröffentlichung dieser empirischen Befunde, die Grundbildungsdefizite Erwachsener aufdeckten, führte zu Reaktionen in verschiedenen europäischen Ländern. Diese Reaktionen reichten in Deutschland von Stellungnahmen verschiedener Verbände und Institutionen<sup>1</sup> bis hin zu politischen Maßnahmen. Nachdem die Ergebnisse von PIAAC zunächst von der Tagespresse aufgegriffen wurden, fanden sie also auch indirekt ihren Weg in politische Entscheidungsprozesse. Im folgenden Abschnitt werden die Reaktionen verschiedener Länder auf PIAAC und andere empirische Studien exemplarisch beschrieben.

---

<sup>1</sup> Vergleiche dazu die Stellungnahmen der Kultusministerkonferenz ([http://www.magazin-auswege.de/data/2013/10/PM\\_KMK\\_Bildungsstudie\\_PIAAC\\_2013-10-08.pdf](http://www.magazin-auswege.de/data/2013/10/PM_KMK_Bildungsstudie_PIAAC_2013-10-08.pdf), Zugriffen: 10.12.2017), des Deutschen Gewerkschaftsbundes ([http://www.magazin-auswege.de/data/2013/10/PM\\_DGB\\_Erwachsenen-PISA\\_2013-10-08.pdf](http://www.magazin-auswege.de/data/2013/10/PM_DGB_Erwachsenen-PISA_2013-10-08.pdf), Zugriffen: 10.12.2017) und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft ([http://www.magazin-auswege.de/data/2013/10/PM\\_GEW\\_Erwachsenen-PISA\\_2013-10-08.pdf](http://www.magazin-auswege.de/data/2013/10/PM_GEW_Erwachsenen-PISA_2013-10-08.pdf), Zugriffen: 10.12.2017).



In Deutschland wurde 2015 die Nationale Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ausgerufen. Während das BMBF zwar die Kommunikation dieser politischen Entscheidung übernahm, wurde die Dekade von Bund und Ländern im Rahmen der Kultusministerkonferenz (KMK) beschlossen und trat 2016 in Kraft. Zuvor wurde sie bereits 2013 als Ziel im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD genannt.<sup>2</sup> Auch wird in der Pressemitteilung der Dekade auf „zahlreiche gesellschaftliche Gruppen“ verwiesen, die bisher in die Alphabetisierung und Grundbildung im Rahmen einer politischen Strategie involviert waren.<sup>3</sup> Als Ausgangspunkt der Dekade wird in der Pressemitteilung auf die leo. – Level-One Studie (vgl. Grotlüschchen & Riekmann 2012) Bezug genommen, aus der ein Handlungsbedarf für Alphabetisierung und Grundbildung abgeleitet wird. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass in Deutschland rund 7,5 Millionen Erwachsene funktionale Analphabeten sind (ebd., S. 19). Interessant ist, dass die leo. – Level-One Studie nicht Grundbildung erforscht, sondern Analphabetismus. Dass sich die Nationale Dekade dennoch Alphabetisierung *und* Grundbildung auf die Agenda schreibt, kann als Hinweis dafür gesehen werden, dass in der breit angelegten Akteurskonstellation der Nationalen Dekade die Interessen vieler einfließen und sich ein Teil der Akteure für Grundbildung engagieren, während andere primär an der Bekämpfung von funktionalem Analphabetismus interessiert sind. An diesem Beispiel lässt sich erkennen, dass hier neue Konstellationen von Akteuren und Regelungsstrukturen auftreten, deren Wirkungen auf konkrete politische Entscheidungen zu erahnen, aber noch nicht zu greifen sind.

Beispiele wie diese Nationale Dekade in Deutschland finden sich auch in anderen Ländern und zeigen politische Reaktionen auf die Ergebnisse empirischer Bildungsforschung, wenn auch mit unterschiedlichen Vorgehensweisen. In England reagierte die Regierung nicht direkt auf Ergebnisse empirischer Forschung, sondern beauftragte 1998 Claus Moser, den Vorsitzenden der staatlich geförderten Basic Skills Agency, einer Forschungs- und Infrastruktureinrichtung, mit einem Gutachten zu den

---

<sup>2</sup> Der Koalitionsvertrag ist abrufbar unter: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile). Zugegriffen: 10.12.2017.

<sup>3</sup> Die Pressemitteilung (114/2015) ist abrufbar unter: <https://www.bmbf.de/de/dekade-fuer-alphabetisierung-ausrufen-1194.html>. Zugegriffen: 10.12.2017.

Grundkompetenzen der Bevölkerung. Nach der Veröffentlichung des Moser Report (vgl. The Moser Group 1999) mit seinen Ergebnissen und politischen Handlungsempfehlungen wurde im Jahr 2001 die nationale Skills-for-Life-Strategie ins Leben gerufen. Die Strategie orientierte sich eng an den durch den Report ausgesprochenen Empfehlungen, wurde jedoch zusätzlich unter Einbezug zahlreicher Praxisakteure umgesetzt (vgl. DfEE 2000). Obwohl nicht abschließend evaluiert wurde, ob diese Strategie an den durch den Moser Report aufgezeigten Problemen etwas verbessern konnte (vgl. Metcalf et al. 2009, Bathmaker 2007), wurde Skills for Life 2010 nach einem Regierungswechsel beendet und seitdem nicht durch eine weitere umfassende nationale Strategie für Grundkompetenzen ersetzt. Im Gegensatz dazu wurde in Österreich die umfassende Initiative Erwachsenenbildung, sicher auch vor dem Hintergrund des mittelmäßigen Abschneidens Österreichs in der PIAAC-Studie (vgl. OECD 2013), auf eine dritte Programmperiode bis 2021 verlängert.<sup>4</sup> Die Initiative wurde 2012 in einer komplexen Kooperation zwischen Bund und Bundesländern sowie unter Einbezug zahlreicher zivilgesellschaftlicher Akteure (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, Bildungsträger) initiiert, um Erwachsenen den Erwerb von Grundkompetenzen und das Nachholen von Schulabschlüssen zu ermöglichen. Thematisch liegen in Österreich die Ergebnisse empirischer Forschung (die aufgezeigten Defizite in den Grundkompetenzen) und die politische Reaktion darauf mit Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen nah beieinander. In den Niederlanden wurden seit 2003 verschiedene nationale Aktionspläne bzw. Agenden umgesetzt, um Grundbildung zu verbessern und die Alphabetisierung voranzutreiben (z. B. der *Alfabetisering Autochtone Nederlanders*/Aktionsplan Alphabetisierung für niederländische Muttersprachler von 2003 bis 2006, der *Aanvalsplan Laaggeletterdheid*/Angriffsplan Analphabetismus von 2006 bis 2011 oder der *Actieplan Laaggeletterdheid*/Aktionsplan Analphabetismus von 2012 bis 2015). Gerade die frühen Aktionspläne wurden dabei auf die Ergebnisse der Niederlande beim International Adult Literacy Survey (IALS) von 1994/95 und beim Adult Literacy and Lifeskills Survey (ALL) von 2006/08 zurückgeführt, auch wenn diese nicht explizit Analphabetismus in den Blick nehmen, sondern Lese- und allgemeine Grundkompetenzen. Es liegt jedoch nahe, dass in den Niederlanden in der Öffentlichkeit bekannte zivilgesell-

---

<sup>4</sup> Die Pressemitteilung ist abrufbar unter: [https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/fileadmin/docs/OTS\\_3PP.pdf](https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/fileadmin/docs/OTS_3PP.pdf). Zugegriffen: 10.12.2017.

schaftliche Gruppen, die sich insbesondere für die Bekämpfung von Analphabetismus einsetzen wie die Stiftung ABC seit den 1990er Jahren und die Stiftung Lesen und Schreiben seit 2004, zu politischem Handlungsdruck beitragen. Konkret zeigen sich in den hier beschriebenen Reaktionen der Länder auf empirische Studien Unterschiede im Umgang mit den Ergebnissen und der Interpretation dieser Studien (Interpretation durch ein Expertengremium in England, Interpretation durch verschiedene politische und gesellschaftliche Akteure in Deutschland, Österreich und den Niederlanden), ob Studien zu Grundkompetenzen beispielsweise in Maßnahmen zu Grundbildung oder Alphabetisierung münden. Weitere Unterschiede zeigen sich im Einbezug in bzw. im Einfluss nichtstaatlicher Akteure auf politische Entscheidungsprozesse.

Anhand dieser Beispiele der Alphabetisierungs- und Grundbildungsbemühungen in Deutschland und anderen europäischen Staaten wird Folgendes deutlich: Die empirische Bildungsforschung zeigt mit verschiedensten Studien wie PISA (vgl. OECD 2016a), PIAAC (vgl. OECD 2013) oder auch der leo. – Level-One Studie (vgl. Grotlischen & Riekmann 2012) immer wieder Probleme der Leistungsfähigkeit moderner Bildungssysteme auf. Gleichzeitig erklärt sie jedoch in der Regel nicht, wo deren Ursachen liegen, d. h. wann und warum die identifizierten Probleme überhaupt entstanden sind. Die Erklärung der Ursachen wird in der Erwachsenenbildung auch dadurch erschwert, dass häufig unklar ist, wer für spezifische Probleme verantwortlich ist. Dies ist deshalb der Fall, da das Gefüge der Erwachsenenbildung mit seinen heterogenen Regelungsstrukturen, Anbietern, Angeboten und Teilnehmenden wesentlich komplexer ist als in der formalen Bildung. In letzterer sind Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten meist offensichtlicher (z. B. schulische Bildung in Deutschland: Schulen und Kultusministerien). Auch wenn die Ursachen identifizierter Probleme unklar sind, wird auf die Ergebnisse der empirischen Bildungsforschung, wie die vorherigen (inter-) nationalen Beispiele zeigen, in unterschiedlichem Umfang Bezug genommen, wenn politische Reaktionen in Form von Aktionsplänen und Strategien ins Leben gerufen werden. Bei der Formulierung solcher Aktionspläne und Strategien wirkt, wie die Beispiele ebenfalls zeigen konnten, eine komplexe Konstellation von Akteuren mit, die politische Entscheidungen und auch die Interpretation empirischer Daten in ihrem eigenen Interesse beeinflussen. Vor diesem

Hintergrund sind solche Akteurskonstellationen, die Rollen der Akteure, deren Handlungsressourcen oder Einflussmöglichkeiten in solchen Konstellationen von besonderem Interesse. Die vorliegende Arbeit schließt an diesem Interesse an und nähert sich dieser Thematik theoretisch fundiert mit einer empirischen Untersuchung.

Aus Sicht der Erwachsenenbildungspolitik ergeben sich vor dem Hintergrund komplexer Akteurskonstellationen und Regelungssysteme sowohl ein Analyse- als auch ein Handlungsdefizit. Bei der Analyse empirischer Daten wurde bisher zu wenig fokussiert, wo die Ursachen für aufgezeigte Probleme liegen. Auch ist die bisherige Verwendung vorhandener empirischer Daten zur Begründung politischer Entscheidungen nicht immer konsistent und logisch. So ist zum Beispiel die Begründung einer Dekade zu Alphabetisierung und *Grundbildung* in Deutschland mehrheitlich mit Befunden zum funktionalen Analphabetismus zumindest erklärungsbedürftig. Zudem wird durch empirische Befunde nicht deutlich, was die Politik in der Erwachsenenbildung mit ihren begrenzten Mitteln und Zuständigkeiten überhaupt tun kann, um zur Lösung der durch die Forschung aufgezeigten Probleme beizutragen. Dies ist insbesondere deshalb der Fall, da Mittel und Zuständigkeiten der in die Politik der Erwachsenenbildung involvierten Akteure bisher kaum im Interesse der empirischen Bildungsforschung lagen (siehe auch *Kapitel 1.2. Governance und international-vergleichende Forschung zu (Erwachsenen-) Bildung*). Die zu Beginn genannten Beispiele illustrieren, dass es in verschiedenen Ländern unterschiedliche Akteurskonstellationen bzw. Vorgehensweisen trotz vergleichbarer politischer Aktionen und Strategien für Alphabetisierung und Grundbildung gibt. Der systematische Vergleich unterschiedlicher Länder könnte daher einen Erkenntnismehrwert bieten, um besser verstehen zu können, wie unterschiedliche Staaten bisher auf Erkenntnisse der empirischen Bildungsforschung reagieren und welche Strategien entwickelt werden (z. B. Projektförderungen). Dabei geraten komplexe Akteurskonstellationen in den Blick, die über die „klassischen“ (staatlichen) Akteure hinaus entstehen. Für das Verständnis dieser Akteurskonstellationen ist wichtig zu erforschen, wie sich diese zusammensetzen, wie sie agieren und welche Erfolge sie erzielen können. Des Weiteren kann durch diese Forschung auch ein Beitrag zur Frage geleistet werden, welche Lösungen es für die durch die empirische Bildungsforschung aufgezeigten Probleme gibt.

Ein möglicher Ertrag einer solchen Forschung wäre neben dem reinen Erkenntnisgewinn, zukünftig empirische Befunde für involvierte Akteure besser aufbereiten und nutzbar machen zu können. Bei einem Vergleich von Ländern müssten zunächst Steuerungsformen und steuernde Akteure mit ihren Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten sowie Einflussmöglichkeiten von der Formulierung bis zur Implementierung von Erwachsenenbildungspolitik aufgedeckt werden. Wird erneut auf die oben genannten Beispiele zurückgegriffen, zeigt sich bei Österreich und den Niederlanden, dass sich beide Länder auf eine ähnliche Datenbasis berufen (OECD-Daten zu Grundkompetenzen) und dennoch verschiedene politische Reaktionen mit einem Aktionsplan gegen Analphabetismus (NL) und einer Strategie zur Förderung von Grundkompetenzen und Schulabschlüssen (AT) ausbildeten. Empirische Daten lassen immer begrenzte Interpretationsspielräume, die von den Akteuren dieser beiden Länder in unterschiedlicher Weise gefüllt bzw. genutzt wurden. Dies kann als Indiz für die Relevanz einer genauen Betrachtung und Analyse der jeweiligen Akteurskonstellation interpretiert werden. In beiden Ländern wirkten offenbar komplexe Gefüge von Akteuren mit staatlichen Akteuren verschiedener Ebenen und Funktionen (wie Bund, Länder in Österreich) sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren auf politische Initiativen hin, jedoch in unterschiedlicher Art und Weise bzw. mit unterschiedlichen Interessen.

Statt mit einer komplexen Akteurskonstellation wird die Steuerung und Regulation von Bildung in der Gesellschaft häufig immer noch mit hierarchischer staatlicher Steuerung assoziiert. Neue Formen der Steuerung und neue, komplexere Akteurskonstellationen können jedoch aus einer Forschungsperspektive gar nicht erst analysiert werden, wenn der Fokus auf dem Staat alleine bleibt. Diese neuen, wesentlich vielseitigeren und umfassenderen Strukturen in der Steuerung weiten sich durch neu hinzukommende Akteure und neue Handlungsebenen zunehmend aus (Blatter 2007, S. 275). Zudem müssen bei solchen komplexen Strukturen auch immer die Interdependenzen zwischen Akteuren und die verschiedenen Formen der Interdependenzbewältigung im Kontext von Institutionen und gesellschaftlichen Teilsystemen berücksichtigt werden (Benz et al. 2007a, S. 15-16). Staatliche Regulation ist in diesem Gefüge zwar weiter eine Form der Steuerung, neben ihr treten aber auch andere Formen auf. Doch wie können diese komplexen Strukturen durch die Forschung

adressiert werden? Eine Forschungsperspektive, die diese Komplexitätsproblematik aufgreift und deren wissenschaftliche Betrachtung in den vergangenen Jahren besonders prägte, ist die Governance-Forschung.<sup>5</sup> „Governance“ ist in den Sozialwissenschaften und auch in der Politik und Praxis in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein häufig genutzter Begriff, der jedoch nicht als kohärente Theorie bezeichnet werden kann (vgl. Mayntz 2009). Vielmehr handelt es sich bei Governance um eine Forschungsperspektive. Aus dieser Governance-Perspektive heraus können übergreifend Steuerungs- und Regelungssysteme der Bildung bzw. Bildungspolitik in den Blick genommen werden (vgl. Maag Merki et al. 2014, Benz et al. 2007).

Die vorliegende Arbeit rückt Governance von Erwachsenenbildung im internationalen Vergleich in den Mittelpunkt. Sie zeigt dafür theoretische Zugänge auf und wendet die Governance-Perspektive in empirischen Beiträgen international-vergleichend auf den Bereich Grundbildungspolitik an. Die aufgezeigte Governance-Perspektive dient für die vorliegende Arbeit als „Brille“, um Bildungspolitik bzw. Steuerungs- und Regulationsprozesse der Bildung auf einer Systemebene zu betrachten.

In den folgenden Unterkapiteln wird zunächst die Governance-Perspektive knapp umrissen (*1.1. Die Governance-Perspektive*) und anschließend ihre Anschlussfähigkeit für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung aufgezeigt (*1.2. Governance und international-vergleichende Forschung zu (Erwachsenen-) Bildung*). Mit der Grundbildungspolitik wird im Anschluss daran ein aktuelles Forschungsthema der empirischen, international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung vorgestellt, dessen Betrachtung aus einer Governance-Perspektive heraus lohnenswert erscheint (*1.3. Grundbildungspolitik als aktuelles Thema der international-vergleichenden Forschung*). Danach werden die Bedeutung und der Nutzen der Betrachtung von Governance von Bildung sowie Bildungspolitik für Forschung, Praxis und Politik dargelegt (*1.4. Der Nutzen der wissenschaftlichen Analyse von Governance für Bildungspolitik und -praxis*). In einem letzten Schritt werden die in den vorherigen Kapiteln aufgezeigten Ergebnisse und berichteten Desiderate zu-

---

<sup>5</sup> Im Fokus steht hier die *Forschungsperspektive* Governance. Der Begriff „Governance“ wird auch verwendet, um nicht-hierarchische Formen der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren, im normativen Sinne „gute“ Formen des Regierens oder die Praxis des „guten“ Regierens („Good Governance“) zu bezeichnen (eine Differenzierung des Begriffs findet sich bei Benz et al. 2007, S. 14-15).

sammengeführt sowie darauf aufbauend die Ziele und übergeordneten Fragestellungen der vorliegenden Arbeit vorgestellt (*1.5. Ziele der Arbeit und übergeordnete Fragestellungen*).

### **1.1. Die Governance-Perspektive**

Die Governance-Perspektive ist ein Konzept, welches seit Ende der 1990er Jahre eine zunehmende Verbreitung in unterschiedlichen Disziplinen erfuhr. Ihre Ursprünge liegen in den Wirtschaftswissenschaften sowie in der Politikwissenschaft, in der letzteren vornehmlich in der international-vergleichenden Forschung sowie Policy-Analyse (Benz et al. 2007a, S. 11). Der englische Begriff „governance“ lässt sich mit Regierungsführung und Steuerung übersetzen. Die Bedeutung von Governance als wissenschaftliches Konzept geht jedoch darüber hinaus und wurde in der kurzen Zeit ihrer Nutzung schon bedeutend ausdifferenziert (vgl. z. B. Maag Merki et al. 2014, Mayntz 2009, Benz et al. 2007, Altrichter et al. 2007). Gerade in der Politikwissenschaft gilt Governance als eine Gegenperspektive zu einer streng hierarchisch koordinierten Steuerung, die sich für Phänomene eignet, welche z. B. auf internationaler Ebene mit der Europäischen Union oder den Vereinten Nationen sichtbar werden (Benz et al. 2007a, S. 11-12). Nach Blumenthal und Bröchler (2006) unterscheidet sich Governance vom herkömmlichen Regierungsverständnis durch vier Spezifika: 1) statt unilateraler staatlicher Steuerung gibt es „weichere“ Formen der Steuerung; 2) private Akteure werden bei der Frage nach Steuerung mit einbezogen; 3) der Staat wird nicht mehr als einheitlicher Akteur wahrgenommen, der von der gesellschaftlichen Arena präzise abzugrenzen ist; 4) die Bildung von formal meist nicht verfestigten Institutionen kann für den (Miss-) Erfolg von Governance bedeutend sein (ebd., S. 8-9). Auch gegenüber der herkömmlichen Steuerungstheorie lässt sich die Governance-Perspektive abgrenzen (vgl. Mayntz 2009, 2005). Während die Steuerungstheorie eher akteurzentriert sei, das handelnde Steuerungsobjekt in den Vordergrund stelle und Gesellschaftsgestaltung durch politische Instanzen fokussiere, sei die Governance-Theorie hingegen eher institutionalistisch, die Regelungsstruktur sei von Interesse und der Fokus liege auf der Wirkung von Regelungsstrukturen (Mayntz 2009, S. 47).

In einer Definition von 2004 bezeichnet Mayntz „Governance“ als

*[...] das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure (Mayntz 2004, S. 72).*

Eine ausdifferenziertere Definition erfolgt 2009. Governance kann demnach „verschiedene Formen der absichtsvollen Regelungen kollektiver Sachverhalte zusammen[...]fassen“ (Mayntz 2009, S. 8) und lässt sich als Forschungsperspektive sowohl auf räumliche Einheiten anwenden (z. B. Kommunen, Bundesländer, Staaten, Staatenverbund, global) als auch auf organisationale Einheiten (z. B. Unternehmen, Industrien, Verbände). Die Perspektive kann damit alle Regelungsformen (staatlich, nichtstaatlich) in den Blick nehmen wie Formen des Regierens, „bei [denen] private (korporative) Akteure an der Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte mitwirken“ (ebd., S. 8). Neben den Formen der Koordination stehen jedoch auch die Mechanismen, also die Prozessverläufe und ihre strukturelle Verankerung im Fokus, die einem koordinierten Handeln zugrunde liegen (Benz et al. 2007a, S. 14). Amos et al. (2011) erweitern bzw. ergänzen diese Definitionen in Bezug auf die ins Blickfeld geratenden Akteure. Die Autoren beschreiben diese als

*[...] zielgerichtet handelnde Einheiten, [...] Staaten, Organisationen und Individuen, deren Handlungen von Werten, Absichten und kognitiven, motivationalen, volitionalen und materiellen Ressourcen abhängig sind (ebd., S. 23)*

und die auf der Systemebene auf Grundlage institutioneller Rahmenbedingungen handeln. Die Governance-Perspektive eignet sich demnach insbesondere zur Analyse realer Steuerungssysteme hinter einer politischen Ordnung, die erstens nicht nur politische Akteure, sondern auch wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure einbeziehen und zweitens über den Nationalstaat hinausgehende inter-, supra- oder transnationale Ordnungssysteme umfassen. Die Erfassung von Handlungen dieser unterschiedlichen Analyseebenen hilft beim Verstehen von Regelungs- bzw. Steuerungssystemen und den in ihnen vorhandenen/entstehenden Regelungsproblemen. Der Forschungsperspektive Governance kann folglich auch eine Handlungsperspektive unterstellt werden, die der Problemlösung dient.

In einem Aufsatz von 1998 benennt Mayntz als damalige Defizite der Governance-Perspektive in der Politikwissenschaft die Konzentration auf einen einzelnen Natio-



nalstaat, auf innenpolitische Themen sowie den Fokus auf Output/Outcome der Politik (Effizienz) sowie die eher unzureichende Berücksichtigung der Input-Seite der Politikformulierung und deren Verbindung zu Output/Outcome (Mayntz 2009, S. 19). Trotz zunehmender Forschung mit der Governance-Perspektive, nicht nur in der Politikwissenschaft sondern mittlerweile auch in anderen Disziplinen, sind einige dieser Forschungslücken auch rund 20 Jahre später noch existent. In der Erwachsenenbildungsforschung, die sich erst später der Governance-Forschung zuwandte (Amos et al. 2015, S. 7), gehört dazu insbesondere der Blick über den Nationalstaat und rein staatliche Akteure hinaus. Governance gewinnt sowohl im internationalen (europäischen) Mehrebenensystem als auch in Bezug auf intermediäre Akteure zunehmend an Bedeutung. Die Forschungslücken der international(-vergleichend)en Betrachtung von Politik sowie der Blick über rein staatliche Akteure und hierarchische Koordinationsformen hinaus sind auch für die vorliegende Arbeit wichtige Anknüpfungspunkte.

Wenn Forschung zu Governance nicht allgemein, sondern speziell im Bildungsbe- reich betrachtet wird (Educational Governance), lassen sich zwei verschiedene Dis- kussionsstränge unterscheiden, ein organisationssoziologischer und ein für die vor- liegende Arbeit relevanter, internationaler bzw. interdisziplinärer Strang. Dieser adressiert die Folgen von Governance für Bildung primär im Kontext der internatio- nal-vergleichenden Forschung (Amos et al. 2011, S. 13) und bedient sich meist mak- rosoziologischer und politikwissenschaftlicher Zugänge. Dieser zweite Strang liegt der vorliegenden Arbeit zugrunde. Governance wird in diesem Zusammenhang als perspektivischer, übergreifender Begriff verstanden, der offen für unterschiedliche Theorien und Ansätze ist. Durch die jeweils eingenommene theoretische Perspektive erfährt Governance eine spezifische Akzentuierung. Die Governance-Perspektive zeichnet sich folglich durch eine enorme theoretische Anschlussfähigkeit aus:

*Innerhalb der Grenzen ihrer spezifischen Analyseperspektive ist die Governance- Forschung offen für einen Theoriepluralismus (Benz et al. 2007a, S. 16).*

Die Governance-Perspektive kann daher einerseits als allgemeiner Rahmen gesehen werden, deren große Stärke in der Offenheit gegenüber unterschiedlichen Fragestel- lungen und theoretischen Ansätzen liegt. Andererseits ergibt sich jedoch auch die Notwendigkeit, die Governance-Perspektive durch theoretische Ansätze (wie etwa

Neoinstitutionalismus, Netzwerktheorien, Organisationstheorien, Regimetheorie etc., vgl. Benz et al. 2007) zu präzisieren, um konkrete Annahmen entwickeln zu können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Governance-Perspektive im Sinne einer Brille verstanden werden kann, mit der bildungspolitische Koordinationsformen und Mechanismen bzw. Struktur-Prozess-Zusammenhänge in der Bildung betrachtet werden können. Um die ganze Bandbreite möglicher Governance von Bildung zu erfassen, wurde mit dieser Perspektive von Beginn an auch die internationale Ebene einbezogen bzw. wird die Governance-Perspektive für international-vergleichende Forschung genutzt. Allerdings können mit dieser Perspektive allein keine Annahmen formuliert und überprüft sowie spezifische Ergebnisse eingeordnet und interpretiert werden. Um die Governance-Perspektive für die Analyse empirischer Daten nutzbar zu machen, werden weitergehende Theorien und Ansätze benötigt. In der Politikwissenschaft, in der wie erwähnt die frühe Verwendung der Governance-Perspektive zu verorten ist, gibt es bereits eine Reihe von Theorien, die mit dieser Forschungsperspektive arbeiten (für einen Überblick siehe: Benz et al. 2007) und für die aufgeschlüsselt ist, welchen Beitrag sie für die Untersuchung spezifischer Forschungsfragen der Politikwissenschaft leisten. Inwieweit es auch für die Erwachsenenbildungsforschung Theorien gibt, die im Rahmen der Governance-Perspektive eingesetzt werden und für die geklärt ist, welches Potenzial sie für Forschungsfragen der bildungspolitischen Steuerung haben, wird im nachfolgenden Unterkapitel behandelt. Zunächst wird jedoch die Anschlussfähigkeit der Governance-Perspektive für internationale und international-vergleichende Forschungsfragen der *Bildung* dargelegt.

## **1.2. Governance und international-vergleichende Forschung zu (Erwachsenen-)Bildung**

Mit dem Einfluss supra- und internationaler Akteure auf Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Forschung sowie einer stärkeren internationalen Zusammenarbeit zwischen Staaten steigt auch das Interesse, diese politischen Entwicklungen und das Zusammenwirken der involvierten Akteure international-vergleichend zu betrachten. In der vergleichenden Politikwissenschaft und der Policy-Analyse wurde für diesen Themenbereich und die vergleichende Forschung seit den 1990er Jahren zunehmend die Governance-Perspektive genutzt (vgl. Benz et al. 2007). Das gestiegene Interesse

am internationalen Vergleich ist insbesondere auch für den Bereich der Bildung zu beobachten. Die Europäische Union (EU), die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) oder auch die Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) gewannen seit dem Zweiten Weltkrieg enorm an Einfluss und treten seither auch selbst als bildungspolitische Akteure in Erscheinung. Die Institutionen bzw. Organisationen positionieren sich bildungspolitisch mit Stellungnahmen, Papieren und Gutachten und beeinflussen damit auch nationale Bildungspolitiken. Durch die Einrichtung von Expertengremien und die Organisation von Konferenzen tragen sie zudem zur Vernetzung der internationalen Forschung und Praxis bei (vgl. z. B. OECD 2017, EU 2015, UNESCO 2010, UNESCO 1997, Reports der Conférence Internationale sur l'Éducation des Adultes (CONFINTEA) der UNESCO).<sup>6</sup>

In der international-vergleichenden Forschung wird davon ausgegangen, dass der systematische Vergleich von Staaten oder Regionen einen wertvollen Einblick in Ähnlichkeiten und Unterschiede ermöglicht und somit einen höheren erklärenden Nutzen hat als die Betrachtung eines einzelnen Falles (Parreira do Amaral 2015, S. 108).<sup>7</sup> Neben dieser erkenntnisgenerierenden Funktion wird der international-vergleichenden Bildungsforschung<sup>8</sup> zusätzlich eine „melioristische“ Zielsetzung zugeschrieben. Diese strebt an, das Leben des Menschen, seiner Beziehungen und die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Strukturen, die seine Lebensweise bestimmen, zu verbessern (vgl. Mitter 2015). Ein Beispiel für Zielsetzungen international-vergleichender Bildungsforschung mit erkenntnisgenerierender und/oder melioristischer Funktion ist die Qualitätsverbesserung im Bildungswesen, indem von anderen Staaten bzw. Good-/Best-Practice-Beispielen gelernt wird (vgl. Sahlberg

---

<sup>6</sup> Der Europäischen Union kommt hier deutlich eine Sonderrolle zu, da sie als supranationaler Akteur über weitreichendere politische Instrumente verfügt als beispielsweise die OECD. Im Rahmen der „Open Method of Coordination“ vereinbart sie Benchmarks mit Mitgliedstaaten, setzt Normierungsprozesse in Gang (vgl. Hochschulreform im Rahmen von Bologna) und kann durch Veröffentlichungen und Expertengremien Diskurse auf europäischer Ebene etablieren.

<sup>7</sup> Eine ausführlichere Darstellung zum internationalen Vergleich als Methode findet sich im Kapitel 3.1. *Forschungsdesign und Untersuchungsverfahren*.

<sup>8</sup> Die international-vergleichende Bildungsforschung wird hier als multidisziplinäres Forschungsfeld verstanden. Zahlreiche Disziplinen betreiben international-vergleichende Bildungsforschung aus unterschiedlichen Perspektiven und mit verschiedenen Zielsetzungen wie beispielsweise die Erwachsenenbildungsforschung, die Erziehungswissenschaft, die Politikwissenschaft, die Soziologie oder auch die Ökonomie.

2015). Weitere Beispiele sind die Untersuchung der Wirkung von internationaler und supranationaler Bildungspolitik auf nationale Bildungspolitiken (vgl. Ioannidou 2010, Leuze et al. 2008) oder die Untersuchung der Wirkung von nationalen Bildungspolitiken auf den Bildungserfolg (vgl. Martin & Rüber 2017, Nikolai & Ebner 2013).

Um jedoch vom multidisziplinären Forschungsfeld der international-vergleichenden Bildungsforschung zur Disziplin der international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung zu kommen, zeichnet der folgende Exkurs knapp die Entwicklung der Disziplin aus der international-vergleichenden Erziehungswissenschaft nach. Im Anschluss werden Forschungsbereiche der aktuellen international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung umrissen, deren Ursprünge auch in der historischen Entwicklung der Disziplin(en) zu erkennen sind.

#### Exkurs: Historische Entwicklung der international-vergleichenden Forschung in der Erziehungswissenschaft und der Erwachsenenbildung

Der Beginn der international-vergleichenden Forschung zur Bildung kann nach Mitter (2015) in zwei Stränge unterteilt werden. Einen Strang stellt die vergleichende Erziehungswissenschaft zu Beginn des 19. Jahrhunderts dar. Die von Mitter als „reisende Pädagogen“ beschriebenen Forscher dieses Strangs verfolgten die Ziele, von anderen Staaten zu lernen oder „Informationen über das Bildungssystem politischer Rivalen und potentieller Kriegsgegner“ (ebd., S. 22) zu sammeln. Deren Arbeiten können daher als Vorläufer von deskriptiven und analytischen Fallstudien eingestuft werden. Erst in den zu Beginn des 20. Jahrhunderts erscheinenden Publikationen beobachtet Mitter die Entwicklung einer akademischen und systematischen vergleichenden Erziehungswissenschaft. Einen zweiten historischen Strang sieht der Autor bei Marc-Antoine Jullien de Paris (1775-1848) und seiner Studie „Esquisse et vues préliminaires d'un ouvrage sur l'éducation comparée“, die eine Systematik zur Erfassung von Daten von Bildungsorganisationen für verschiedene Staaten enthält und auf eine geplante systematische Analyse hinweist. Für Mitter machen diese bildungssoziologische Entwicklung von vergleichenden Ideen (als Grundlage von Modellen) und die Anregung empirischer Methoden lange vor deren tatsächlicher Umsetzung in vergleichenden Studien Jullien de

Paris zum symbolischen „Vater“ der vergleichenden Erziehungswissenschaft oder auch der vergleichenden bildungspolitischen Forschung (ebd., S. 22-23). Eine Phase des verstärkten Nationalismus bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts mit ihrer radikalen Entladung im Nationalsozialismus und dem Zweiten Weltkrieg stellte für die international-vergleichende bildungspolitische Forschung einen Einbruch dar. Danach änderten sich die Voraussetzungen auf verschiedenen Ebenen, die die Entwicklung und Ausweitung dieses Forschungsbereichs begünstigten. So erleichterte der enorme Fortschritt der Informations- und Kommunikationstechnologien den Austausch und Vergleich über Ländergrenzen hinweg, komplexere Datenanalysen und den Zugang zu Forschungsliteratur (ebd., S. 24). Die bedeutendste Grundlage für den zunehmenden Ausbau des internationalen Vergleichs dürfte jedoch im enormen Bedeutungsgewinn von inter- und supranationalen politischen und wirtschaftlichen Organisationen und Institutionen liegen, die die Zusammenarbeit zwischen Staaten nach Überwindung der Phase des Nationalismus neu formen und ausbauen konnten. Zudem trugen diese Institutionen und Organisationen zur Erhebung internationaler Daten für den Bildungsbereich bei (vgl. Field et al. 2016). Beispiele für diese Datensätze im Bereich der Erwachsenenbildung sind der Adult Education Survey (AES, vgl. z. B. BMBF 2017), ALL (vgl. OECD 2005), IALS (vgl. OECD 2000) oder PIAAC (vgl. OECD 2013). Diese Datensätze bilden eine Basis für zahlreiche Forschungsvorhaben des internationalen Vergleichs (z. B. Hanushek 2015, Dämmrich et al. 2014, Maehler et al. 2014, Tsatsaroni & Evans 2013). Gleichzeitig führen die vorhandenen Daten sowie ihre Auswertungen und Interpretationen durch die Institutionen und Organisationen selbst (z. B. Education-at-a-Glance-Reihe der OECD) dazu, dass der internationale Vergleich als Grundlage für Steuerungsentscheidungen in Form von Leistungsvergleichen und Best-Practice eingesetzt wird. Nóvoa und Yariv-Mashal (2003) bezeichnen den Vergleich daher auch als einen „mode of governance“, der zu einer Logik des fortwährenden Vergleichs führen kann, weshalb Vergleiche in bildungspolitischen Debatten genaue und sorgfältige wissenschaftliche Beobachtung erfordern (ebd., S. 429).

Für das Verhältnis zwischen vergleichender Erziehungswissenschaft und vergleichender Erwachsenenbildungsforschung wird eine überwiegende Parallelität der beiden Disziplinen konstatiert (vgl. Knoll 1980), insbesondere in Bezug auf ihre Methoden (vgl. Zeuner 2010). Unterschiede sieht Knoll (1980) darin, dass sich die vergleichende Erwachsenenbildungsforschung erst Mitte der 1960er Jahre herausgebildet habe (in den 1970er Jahren nach Zeuner & Faulstich 2009, S. 324) und sich etwas stärker interdisziplinär verstehe als die vergleichende Erziehungswissenschaft. Natürlich unterscheiden sich die international-vergleichende Erziehungswissenschaft und Erwachsenenbildungsforschung auch in ihrem Gegenstandsbereich, wenngleich es eine teilweise thematische Überlappung gibt. Knoll stellte 1980 ebenfalls heraus, dass es in der Forschungsgemeinschaft der vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung keinen Konsens über priorisierende Forschungsbereiche gebe und nur zwei Forschungsfelder übergreifend thematisiert würden: die durch technologische Entwicklungen entstehende Konvergenz zwischen hochentwickelten Staaten und „functional literacy“ in unterentwickelten Ländern“ (ebd., S. 210-217). Zeuner (2010) weist jedoch auch auf Fragen der beruflichen und allgemeinen Erwachsenenbildung hin, die insbesondere seit den 1970er Jahren von (internationalen) politischen Akteuren als Mittel zur Bewältigung ökonomischer Umstrukturierungsprozesse gesehen werden (ebd., S. 585).

Das Feld möglicher Forschungsbereiche der international-vergleichenden Erwachsenenbildung hat sich in jüngerer Zeit (auch disziplinübergreifend) wesentlich ausdifferenziert. Egetenmeyer (2014) identifiziert vier verschiedene Schwerpunkte, denen sich Forschung der international-vergleichenden Erwachsenenbildung zuordnen lässt: 1. thematisch begrenzte Länderstudien, 2. Juxtapositionen und Komparationsstudien, 3. kulturtheoretische Studien sowie 4. methodologische Untersuchungen. Zeuner und Faulstich (2009, S. 325-326) weisen zudem auf einen weiteren Schwerpunkt hin, der als Sammelbecken unterschiedlicher Aspekte der Erwachsenenbildung verstanden werden kann, die international-vergleichend betrachtet werden: die universitäre Weiterbildung (vgl. Davies 2005), die internationale Kompetenzdiskussion (vgl. Rammstedt & Maehler 2014), das Lebenslange Lernen (vgl. Rubenson 2006) oder das informelle Lernen (vgl. Kuper & Kaufmann 2010). Forschungsgegenstände

der international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung mit einem politischen Fokus sind beispielsweise die Auswirkungen von Globalisierung und Internationalisierung sowie inter- und supranationaler Akteure auf nationale Bildungssysteme (vgl. Euringer et al. 2014, Schemmann 2007) oder auch die Institutionen, Praktiken und Wirkungen von Bildung auf verschiedenen Ebenen (vgl. Martin & Rüber 2016, Egetenmeyer 2008). Im Gegensatz zur vergleichenden Politikwissenschaft und Policy-Analyse wird die Governance-Perspektive in der Erwachsenenbildungsforschung erst in jüngerer Zeit eingesetzt (vgl. Wilkoszewski & Sundby 2016, Knauber & Ioannidou 2016, Ioannidou 2010).

Forschungsfragen der vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung, die die Systemebene adressieren, zielen darauf ab, wie Weiterbildungssysteme gestaltet werden können, damit die Bildungsbeteiligung steigt, grundlegende und spezifische Kompetenzen entwickelt und soziale Disparitäten in der Bevölkerung verringert werden können (Schrader & Winther 2017, S. 31). Ein Beispiel für ein aktuelles Thema der Systemebene ist die Verbesserung von Grundkompetenzen (und insbesondere der Lese- und Schreibfähigkeit) in der Bevölkerung entwickelter Industriestaaten durch politische Maßnahmen wie Grundbildung, um damit Disparitäten in den Kompetenzen der Bevölkerung zu minimieren. Das Forschungsthema Grundbildungspolitik bzw. Governance von Grundbildung wird auch im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit adressiert (Kapitel 3. *Empirische Beiträge zu Governance in der Grundbildung*). Generell sind die Befunde der bisherigen international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung vielfältig (für einen Überblick siehe Egetenmeyer 2014). Wichtig für die vorliegende Arbeit ist der Befund verschiedener Arbeiten, dass sich Merkmale von Staaten auf der Makroebene auch auf Bildungssysteme und deren Gelegenheitsstrukturen auswirken (vgl. Martin & Rüber 2016, Roosmaa & Saar 2012, Bosch & Charest 2008, Rubenson 2006).<sup>9</sup>

Werden die oben genannten Forschungsgegenstände der international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung näher betrachtet, fällt auf, dass die meisten davon für die Governance-Perspektive anschlussfähig sind. So ist die

---

<sup>9</sup> Bisherige international-vergleichende Befunde zum Thema Grundbildung bzw. Grundbildungspolitik finden sich in Kapitel 1.3. *Grundbildungspolitik als aktuelles Thema der international-vergleichenden Forschung*.

Governance-Perspektive sowohl mit internationalen Entwicklungen, gesellschaftlichen Transformationsprozessen und neuen Akteuren als auch mit der Entstehung von Politiken und dem Verständnis zugrundeliegender Mechanismen von Bildungspolitik in Verbindung zu bringen. Wie jedoch bereits zuvor gezeigt, benötigt die Forschungsperspektive Governance eine theoretische Akzentuierung, um für konkrete Forschungsthemen und Fragen anwendbar zu sein.

Die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung entlehnt sich in ihrer Forschungspraxis bereits Theorien und Ansätzen anderer Disziplinen, um Fallauswahlen zu begründen (vgl. Knauber & Ioannidou 2017), Forschungsergebnisse einzuordnen (vgl. Martin & Rüber 2016) oder auch vorhandene Modelle weiterzuentwickeln (vgl. Markowitsch et al. 2013, Green et al. 2006). Dies liegt zum einen darin begründet, dass die Erwachsenenbildung in ihrer disziplinären Entwicklung stark von unterschiedlichen Traditionen der Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften geprägt wurde (Parreira do Amaral 2015, S. 109-111). Zum anderen fehlt es der Disziplin nach wie vor an eigenen Theorien und theoretischen Interpretationsmodellen (Egetenmeyer 2014, S. 25, Nuissl 2000, S. 141), sicherlich auch wegen der hohen Anschlussfähigkeit von Theorien aus ihren Bezugswissenschaften (Politikwissenschaft, Soziologie, Ökonomie etc.).

In diesem Kapitel wurde gezeigt, dass die Governance-Perspektive für international-vergleichende Forschungsfragen der Bildung anschlussfähig ist. Dies wird darauf zurückgeführt, dass die aktuelle international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung insbesondere neue Akteurskonstellationen, komplexe Koordinationsformen sowie zugrundeliegende Strukturen und Prozesse in den Mittelpunkt rückt. Des Weiteren wurde gezeigt, dass die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung in ihrer Forschungspraxis Theorien und Ansätze aus ihren Bezugswissenschaften entlehnt. Wie im vorherigen Kapitel beschrieben, wird die vorliegende Arbeit erstmals exemplarisch für einige Theorien und Ansätze untersuchen, welches Potenzial die Governance-Perspektive für die Erwachsenenbildungsforschung in Hinblick auf Fragen der Steuerung von Bildung hat. Bei der Auswahl exemplarischer Theorien und Ansätze greift die vorliegende Arbeit aufgrund fehlender eigener Theorien der Erwachsenenbildungsforschung (vgl. Nuissl 2000) folglich auf Theorien einer oder mehrerer Nachbardisziplinen zurück, wobei für bildungspolitische Fragen



insbesondere theoretische Ansätze der Politikwissenschaft von Interesse sind (siehe auch Kapitel 2.1 *Die vergleichende Politikwissenschaft als Ausgangspunkt betrachteter Theorien und Ansätze*).

Im Folgenden wird mit der Grundbildungspolitik ein aktuelles Forschungsthema der international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung vorgestellt. Dieses Forschungsthema eignet sich besonders für eine international-vergleichende Betrachtung aus einer Governance-Perspektive heraus, da, wie zu Beginn dieses Einleitungskapitels in den Beispielen zu Grundbildungsinitiativen gezeigt wurde, mit komplexen, neuen Akteursgefügen und Koordinationsformen zu rechnen ist und sich vergleichbare und doch unterschiedliche Vorgehensweisen in verschiedenen Ländern zeigen, die einen Vergleich attraktiv machen.

### **1.3. Grundbildungspolitik als aktuelles Thema der international-vergleichenden Forschung**

Während im schulischen Bereich bereits in den 1960er Jahren internationale Forschung zu bzw. der internationale Vergleich von Fähigkeiten und Kompetenzen von Lernenden begann (beispielsweise durch die International Association for the Evaluation of Educational Achievement – IEA), wurden erste Erhebungen zu grundlegenden Kompetenzen Erwachsener erst seit den 1990er Jahren durch die OECD vorangetrieben. Mit dem Schwerpunkt dieser Studien auf Kompetenzen zeigt sich ein Fokus auf den möglichen Output/Outcome von Lern- und Bildungsprozessen.

Internationale Studien wie IALS, ALL und PIAAC zeigten für zahlreiche westliche Industriestaaten einen in diesem Ausmaß nicht erwarteten Prozentsatz von Personen mit sehr geringen Grundkompetenzen in den Bereichen Lesen und Alltagsmathematik. Wie zu Beginn berichtet, schneiden bei PIAAC 2012 im OECD-Durchschnitt rund 15,5 Prozent der befragten Personen auf der niedrigsten Lesekompetenzstufe ab oder liegen darunter. Bei der Alltagsmathematik erreichen sogar 19 Prozent der Personen nur maximal die erste Kompetenzstufe (vgl. OECD 2013). Nationale Studien, wie

z. B. die leo. – Level-One Studie in Deutschland (vgl. Grotlüschen & Riekman 2012) oder die Untersuchung Information et Vie Quotidienne (IVQ) in Frankreich (vgl. Jeantheau 2015) konnten diese Ergebnisse bestätigen bzw. ausdifferenziertere

Ergebnisse zum Thema Analphabetismus in den untersuchten Staaten zeigen (vgl. Grotlüschen et al. 2014).<sup>10</sup>

Die Bedeutung von Grundkompetenzen ist relativ unstrittig. Grundkompetenzen gelten als Grundlage, um darauf aufbauend speziellere Kompetenzen in Bildungsprozessen erwerben zu können. Durch große strukturelle Veränderungen der Wirtschaft westlicher Industriestaaten (von der Industrie- und Produktions- zur Wissensgesellschaft, Globalisierung) steigt der Bedarf an (hoch) qualifizierten Arbeitskräften, während die Anzahl der Arbeitsplätze für Geringqualifizierte immer weiter sinkt (Iversen & Soskice 2015, S. 185). Doch nicht nur auf dem Arbeitsmarkt sind Kompetenzen zunehmend wichtig. Mit der Digitalisierung, der schnellen Veraltung von Wissen und zunehmend komplexeren gesellschaftlichen und alltäglichen Prozessen steigen die Kompetenzanforderungen an das Individuum auch im Alltag. Während hohe Grundkompetenzen mit ökonomischem Wachstum, besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt, gesellschaftlichem Engagement, höherem sozialen Vertrauen und besserer subjektiver Gesundheit assoziiert werden, haben Personen mit geringen Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten ein höheres Armutsrisiko, erfahren mehr soziale Ausgrenzung und sind häufiger arbeitslos (Post 2016, S. 761, Grotlüschen et al. 2016, S. 12, vgl. UNESCO Institute for Lifelong Learning 2013).

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten geringen Grundkompetenzen von Teilen der Bevölkerung westlicher Industriestaaten sowie der positiven Bedeutungszuschreibung von Grundkompetenz wird Grundbildung von politischen Akteuren als Möglichkeit gesehen, die Grundkompetenzen Erwachsener<sup>11</sup> zu erhalten und zu verbessern. Jedoch existiert weder in der Forschung noch in der Praxis und Politik eine allgemeingültige, übereinstimmende Definition von Grundbildung. Tröster und Schrader (2016, S. 45-51) zeichnen die Vielfalt der Definitionen dieses Begriffs bzw. Konzepts durch – meist politische – Akteure nach. Eine der eher umfassenden Definitionen ist das folgende Beispiel der UNESCO.

---

<sup>10</sup> Weiterführende Informationen zum Abschneiden der im Rahmen der vorliegenden Arbeit untersuchten Staaten bei der international-vergleichenden Kompetenzstudie PIAAC finden sich in Kapitel 3.1.3. *Ländersample*.

<sup>11</sup> Natürlich wird davon ausgegangen, dass Grundbildung nicht nur bei Erwachsenen diese Möglichkeit eröffnet. In der vorliegenden Arbeit liegt jedoch ein besonderer Fokus auf der Grundbildung für Erwachsene außerhalb des formalen Bildungssystems.

*Basic education prepares the learner for further education, for an active life and citizenship. It meets basic learning needs including learning to learn, the acquisition of numeracy, literacies, and scientific and technological knowledge as applied to daily life. Basic education is directed to the full development of the human personality. It develops the capability for comprehension and critical thinking, and it inculcates the respect for human rights and values, notably, human dignity, solidarity, tolerance, democratic citizenship and a sense of justice and equity (UNESCO 2007, S. 2).*

Die Vielfalt der definitorischen Annäherungen an Grundbildung sieht Tröster (2000, S. 17-18) darin begründet, dass Grundbildung in einem Spannungsfeld verschiedener Akteure – darunter Forschende, Interessenvertreter/inne/n der Bildungsträger, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, politische Akteure und Lernende – liegt. Die begriffliche Bestimmung und Ausrichtung von Grundbildung entsteht folglich durch Abwägung von Perspektiven, Erwartungshaltungen und Bedürfnissen dieser Akteure. Euringer (2015) zeigt beispielsweise in ihrer Untersuchung zum Grundbildungsverständnis der öffentlichen Bildungsverwaltung in Deutschland, dass sich gerade im Rahmen neuer Kompetenzstudien (New Literacy Studies) die Sichtweisen und Interessen machtvoller Akteure und Institutionen auf Grundbildung durchsetzen. Bei der Definition von Grundbildung, gerade seitens der Praxis und Politik, geht es folglich nicht unbedingt um eine wissenschaftliche Systematik, sondern vielmehr um politische Entscheidungen, Abwägungen und Zuständigkeiten. Die Frage nach der definitorischen Annäherung an Grundbildung ist, wie in diesem Absatz deutlich wurde, daher eine interessante Frage für die Governance-Forschung. Sie wird deshalb auch in den empirischen Beiträgen der vorliegenden Arbeit behandelt (siehe auch Kapitel 3. *Empirische Beiträge zu Governance in der Grundbildung*).

Obwohl innerhalb der Politik und Praxis der Nutzen von Grundbildung für Erwachsene gesehen und offensiv beworben wird, ist der Nutzen aus einer wissenschaftlichen Perspektive bisher nicht ganz so offensichtlich. Insgesamt gibt es nur wenige Studien, die sich mit dem konkreten Nutzen von Grundbildungsangeboten für Teilnehmende beschäftigen. Nach einer Sichtung bisheriger Forschungsergebnisse von Querschnittsanalysen zum Thema kommt Aschemann (2015) zum Schluss:

*Während die Benefits der Basisbildung im personalen und sozialen Bereich in großer Breite und eindeutig belegt sind, sind Nachweise für Kompetenzzuwächse bzw. Lernerträ-*

*ge eher unzureichend, und Nachweise unmittelbarer ökonomischer Benefits (Beschäftigung und Einkommen) sind manchmal nicht möglich (Aschemann 2015, S. 30).*

Einzelne Längsschnitt-Analysen aus den USA (Tennessee Longitudinal Study of Adult Literacy, vgl. Bingman et al. 2000; Longitudinal Study of Adult Learning, vgl. Reder 2012) und England (Evaluation der Skills for Life-Strategie, vgl. Patrignani & Conlon 2011, Metcalf et al. 2009), die für die Betrachtung von Wirkungen besser geeignet sind, zeigen positive Effekte von Grundbildung auf das soziale Verhalten und die persönlichen Einstellungen von Personen. Kompetenzzuwächse konnten aber nur vereinzelt dokumentiert werden, wobei die Wirkung der Grundbildung eher eine indirekte zu sein scheint (vgl. Aschemann 2015).

*Eine Kursteilnahme führt weniger zu einem direkten Kompetenzzuwachs als vielmehr zu einer gesteigerten (Lese-/Schreib-/Rechen-)Praxis im Alltag. Dieser Effekt ist es auch, der noch viele Jahre nach einer Kursteilnahme Kompetenzzuwächse bewirkt (ebd., S. 44).*

Eine Einschränkung in der Aussagekraft der genannten Studien ist, dass meist keine Vergleichsgruppen von Nichtteilnehmenden betrachtet werden und wenn doch, dann zeigen sich keine statistisch signifikanten Effekte von Grundbildungsprogrammen. Reder (2014) untersuchte vor diesem Hintergrund die verschiedenen Wellen der amerikanischen Longitudinal Study of Adult Learning (1998-2007) erneut, verglich Teilnehmende und Nichtteilnehmende und berücksichtigte auch die Intensität (Stundenzahl) der Teilnahme an Grundbildungsangeboten. Er konnte zeigen, dass Erwachsene, die mindestens 100 Stunden an Grundbildungskursen teilnahmen, noch mehrere Jahre später höhere Grundkompetenzen aufweisen, die sich auf ihre Teilnahme zurückführen lassen. Eine höhere Intensität der Teilnahme (mehr Unterrichtsstunden) führt nach seiner Analyse zu einem höheren Kompetenzlevel (ebd., S. 5-6).

Obwohl empirisch eine positive Wirkung von Grundbildung auf Grundkompetenzen noch wenig begründet ist, ist es interessant zu sehen, dass die Verbesserung und Ausweitung von Grundbildung im Rahmen von Grundbildungspolitik als politische Reaktion von Akteurskonstellationen auf Kompetenzstudien verfolgt wird.

Nachdem zunächst auf die Bedeutung von Grundkompetenzen und Grundbildung eingegangen wurde, beschäftigt sich der nächste Teil dieses Kapitels kurz mit

Grundbildungspolitik und vor allem dem bisherigen Forschungsstand zu Grundbildungspolitik.

### Grundbildungspolitik und bisherige (international-vergleichende) Forschung zu Grundbildungspolitik

Lange wurden die Verbesserung von Grundkompetenzen und die Alphabetisierung Erwachsener vor allem in einem entwicklungspolitischen Zusammenhang gesehen (vgl. Lenhart 2010). Die Vermutung, dass auch in vielen westlichen Industriestaaten Teile der Bevölkerung nur über unzureichende Grundkompetenzen verfügen, wurde erst mit den oben genannten international-vergleichenden Studien bestätigt. Dadurch entstand ein politischer Handlungsbedarf, dieser Entwicklung entgegenzusteuern. In einigen Ländern befeuerten, wie bereits erwähnt, nationale Studien zu Grundkompetenzen, insbesondere zu Lese- und Schreibfähigkeiten der Bevölkerung, die politische Diskussion weiter oder waren der erste Auslöser für politische Debatten, weil Ergebnisse der international-vergleichenden Studien der OECD zuvor (zumindest von politischen Akteuren) ignoriert wurden. Beispiele hierfür sind der sogenannte Moser Report in England (vgl. The Moser Group 1999) oder die leo. – Level-One Studie in Deutschland (vgl. Grotluschen & Riekmann 2012).

Neben generellen Bemühungen, die Gesellschaft und nationale Politik (weiter) für das Thema zu sensibilisieren (z. B. mit der Weltalphabetisierungsdekade der UNESCO von 2003 bis 2012), lassen sich andere politische Initiativen und Strategien insbesondere zwei Clustern zuordnen:

Zum einen setzten politische Initiativen unter dem Stichwort „Prävention“ im Bereich der Schule an. So sollte verhindert werden, dass Lernende diese abbrechen oder trotz Abschluss über unzureichende Grundkompetenzen verfügen (vgl. z. B. EU 2011, EC 2011). Zum anderen setzten politische Initiativen unter dem Stichwort „Kompensation“ bei Erwachsenen, die über sehr geringe Grundkompetenzen verfügen, an, um deren Kompetenzniveau mit (Grund-)Bildungs- und Alphabetisierungsangeboten außerhalb des formalen Bildungssystems zu verbessern (vgl. z. B. Skills-for-Life-Strategie in England 2001-2010, Initiative Erwachsenenbildung in Österreich seit 2012 vgl. Doberer-Bey 2016, Nationale Dekade für Alphabetisierung und

Grundbildung ab 2016 vgl. KMK 2016 etc.).<sup>12</sup> Rückblickend betrachtet setzten internationale Akteure (EU) zwar wichtige Impulse für Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitiken; die Zuständigkeit in Bezug auf rechtliche, finanzielle und inhaltliche Regelung der Grundbildungspolitik für Erwachsene liegt jedoch nach wie vor bei den einzelnen Staaten.

Die spezifischen politischen Hintergründe und die Governance von Grundbildung in den einzelnen Staaten werden allerdings von international-vergleichenden, quantitativen Surveys wie PIAAC, die mit Kompetenzdaten den Fokus auf bildungspolitische Outcomes legen, nicht erfasst. Gesetzliche Grundlagen, politische Kampagnen, Programme und Strategien, Akteure der Grundbildung, deren Interaktion und Einflussmöglichkeiten sowie die Umsetzung von Grundbildungspolitik können jedoch einen wichtigen Einblick in die Strukturen eines Landes geben und erklären, wie Grundbildungspolitik in einzelnen Staaten überhaupt entsteht, was sie beinhaltet und wie sie implementiert wird. Daher bedarf es Studien mit einer Governance-Perspektive, um zu verstehen, wie ein Governance-Regime mit spezifischen Regelungsstrukturen und Interessen einzelner Akteure auf Grundbildungspolitik wirkt.

Aktuell lassen sich nur sehr wenige Forschungsarbeiten finden, die die Grundbildungspolitiken von Staaten speziell für Erwachsene analysieren. Die wenigen existierenden Beiträge begrenzen sich zudem meist auf die Beschreibung eines Aspekts von Grundbildungspolitik und/oder sind auf einzelne Länder beschränkt. Zu nennen sind hier die 29 Länderberichte (Stand November 2017) des European Literacy Policy Network (ELINET) mit Beschreibung der Grundbildungslandschaft, aber auch der gesetzlichen Grundlagen und aktuellen Zahlen zu Grundkompetenzen aus der PIAAC-Erhebung.<sup>13</sup> Auch wenn jeder der Berichte sich auf ein Land fokussiert und keine Vergleiche zwischen den Ländern angestellt werden, wird bei der Lektüre dieser Berichte deutlich, dass die Grundbildungspolitik mit ihren Akteuren und Regelungen in den unterschiedlichen Ländern stark variiert. Diese Variation wird nicht durch weitere Veröffentlichungen des Netzwerks aufgegriffen, kann jedoch für die

---

<sup>12</sup> Eine überblickartige Zusammenfassung der bildungspolitischen Reaktionen auf international-vergleichende Kompetenzmessung findet sich bei Nienkemper (2016, S. 120-122). Reaktionen in Deutschland auf PIAAC werden von Schmidt-Hertha (2014, S. 33-35) reflektiert.

<sup>13</sup> Diese Berichte sind hier abrufbar: <http://www.eli-net.eu/research/country-reports/>. Zugegriffen: 10.12.2017.

vorliegende Arbeit als wichtiger Hinweis dienen, dass in den Ländern unterschiedliche Governance-Praxen zur Grundbildung existieren. Als eine weitere Forschungsarbeit zu Grundbildung ist des Weiteren die oben bereits zitierte Arbeit zu Wirkung von Grundbildung von Aschemann (2015) aufzuführen, in der die Autorin Forschungsarbeiten zu verschiedenen Ländern, die sich mit der Wirkung von Grundbildung beschäftigen, sichtet und bewertet. Speziell zur Grundbildungspolitik in Deutschland sind beispielhaft die Arbeiten von Euringer zu nennen, die sich mit dem Grundbildungsverständnis der öffentlichen Bildungsverwaltung auseinandersetzt (vgl. Euringer 2016), oder der Beitrag von Hirschmann und Korfkamp (2016) zu den Hauptakteuren der Alphabetisierung in Deutschland. Bisher fehlt jedoch ein systematischer länderübergreifender Vergleich von Grundbildungspolitiken bzw. Governance-Praxen in der Grundbildung.

An dieser Forschungslücke setzt daher der empirische Teil der vorliegenden Arbeit mit einer international-vergleichenden Governance-Perspektive an und vergleicht die Grundbildungspolitiken verschiedener Staaten. Mit einem solchen Vergleich wird die Zielsetzung verfolgt, Ähnlichkeiten und Unterschiede bezüglich der Grundbildungspolitik verschiedener Staaten aufzuzeigen und insbesondere komplexe Akteurskonstellationen zu beleuchten, die diese Politiken hervorbringen. Der internationale Vergleich von Grundbildung aus einer Governance-Perspektive heraus kann hierfür differenziertes (Beschreibungs-)Wissen über die Entstehung von Grundbildungspolitik, deren Legitimation, die an ihr beteiligten Akteure, deren Einflussmöglichkeiten und deren Zielvorstellungen liefern.

Im anschließenden Kapitel wird darauf eingegangen, welcher Nutzen die Betrachtung von Governance von Bildung für die Forschung, aber auch für die Politik und Praxis hat.

#### **1.4. Der Nutzen der wissenschaftlichen Analyse von Governance für Bildungspolitik und -praxis**

Die Untersuchung von Governance von Bildung, also von verschiedenen Formen der Koordination unter Berücksichtigung verschiedener Akteure sowie der Prozessverläufe und strukturellen Verankerung, die der Koordination zugrunde liegen, sind für das Verständnis von Bildung bzw. ihrer Steuerung unumgänglich. Meist werden nur

der Output oder Outcome, also die Resultate und Wirkungen von Bildungspolitik wahrgenommen. Diese sind jedoch eng mit den dahinterliegenden Strukturen, Mechanismen und Prozessen verknüpft. Wie sehr verschiedene Ebenen – von der politischen Makroebene bis zur Mikroebene der Lehr-Lern-Interaktion – ineinandergreifen und sich gegenseitig beeinflussen, soll im Folgenden knapp an zwei Modellen verdeutlicht werden.

Die Erwachsenenbildung bzw. die organisierte Weiterbildung ist, wie Schrader (2011) aufzeigt, in einem Mehrebenensystem zu verorten. Er differenziert zwischen der Mikroebene der Lerngelegenheiten (mit individuellen Akteuren wie Adressaten, Lernenden und Lehrenden), der Mesoebenen der Organisationen (mit den Organisationen der Weiterbildung und ihren primär individuellen und kaum kollektiven Akteuren) und des institutionellen Umfeldes<sup>14</sup> sowie der Makroebenen nationaler politischer Akteure (in Deutschland: Bund, Länder, Kommunen) und inter-, supra- und transnationalen Akteure (z. B. EU, UNESCO, OECD, Weltbank). Zusätzlich wirken Umweltfaktoren auf die unterschiedlichen Ebenen ein, z. B. nationale historische Entwicklungen und Traditionen sowie wirtschaftliche Entwicklungen (ebd., S. 94-103). Die verschiedenen Ebenen sind eng miteinander verzahnt und verknüpft; Änderungen auf einer Ebene haben in der Regel Auswirkungen auf andere. Auch das Modell von Boeren et al. (2010), in welchem es primär um die Ermöglichung von Bildungsteilnahme in der Erwachsenen- und Weiterbildung geht, zeigt, dass Individuen, Bildungsinstitutionen/-träger und staatliche Institutionen (von Boeren et al. als „Autoritäten“ bezeichnet) eng miteinander verknüpft sind und den Bildungsmarkt repräsentieren. Der Staat bzw. seine Institutionen können durch finanzielle Anreize, Supportstrukturen oder durch Gesetze und normierende Vorgaben regulatorisch in diesen Markt eingreifen (ebd., S. 46-58). Gleichzeitig bewegt sich die Bildungspolitik in einem Raum mit parteipolitischen Interessen, der Zustimmungsbereitschaft der Wähler oder auch anderen (gesellschaftlich, wirtschaftlich) organisierten Interessen.

Mit diesen beiden Modellen wird das Zusammenspiel von Angebot, Nutzung und Wirkung der Erwachsenen- und Weiterbildung als das Ergebnis der Ko-Konstruktion

---

<sup>14</sup> Das institutionelle Umfeld wird von Schrader wiederum in vier „Reproduktionskontexte“ differenziert, die sich durch jeweils spezifische Bedingungen der Ressourcen- und Legitimationsbeschaffung auszeichnen, auf die sich Weiterbildungsorganisationen zur Sicherung ihres eigenen Überlebens beziehen (Schrader 2011, S. 109-116).



unterschiedlicher Akteure und Akteurskonstellationen aufgezeigt. Wie hierbei schon impliziert wird, bezieht sich Bildungspolitik also nicht nur auf Akteure, sondern auch auf die

*[...] institutionellen, prozessualen und inhaltlichen Aspekte des sozialen [...] Handelns, das auf die gesamtgesellschaftlich verbindliche Gestaltung des Ausbildungswesens gerichtet ist (Schmidt 2004, S. 86).*

Oder wie Schmid und Klenk es offener formulieren, die

*[...] Entscheidungen, Handlungen, Handlungsprogramme und Regelungen, die von öffentlichen oder privaten Organisationen getroffen werden, um die Bedingungen für das Gelingen von Lernprozessen inhaltlich, organisatorisch und ressourcenmäßig zu gestalten (Schmid & Klenk 2017).*

Beiden Definitionen ist gemein, dass alle drei Dimensionen von Politik, die institutionelle Dimension (polity), die inhaltliche Dimension (policy) und die prozessuale Dimension (politics) mit einbezogen werden. Die Polity-Dimension in der Bildungspolitik beinhaltet folglich die konstitutionellen Rahmenbedingungen zur Durchsetzung bildungspolitischer Entscheidungen. Die Policy-Dimension befasst sich mit bildungspolitischer Programmatik und Zielsetzungen und die Politics-Dimension stellt die Interessen und Handlungen bildungspolitischer Akteure und deren Entscheidungsprozesse bei der Umsetzung von Programmatik dar (Reuter & Sieh 2010, S. 185-186). Bildungspolitik betrifft unterschiedliche Bildungsbereiche wie den Elementar- und Vorschulbereich, den Primärbereich, den Sekundarbereich (zu unterteilen in I: 5.-10. Schuljahr und II: 11.-12./13. Schuljahr), den Tertiärbereich bzw. universitären und nichtuniversitären Hochschulbereich und den Quartärbereich bzw. den Berufsbildungs- und Weiterbildungssektor (Busemeyer 2015, S. 616, Schmidt 2004, S. 86).

Wie bereits in den vorherigen Kapiteln mit der Governance-Perspektive deutlich wurde, ist Bildungspolitik nicht mehr nur das „Produkt“ nationalstaatlicher Politik, sondern steht zunehmend im Einflussbereich weiterer Akteure. Diese intermediären Akteure sind beispielsweise Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Bildungsverbände und -träger sowie andere Interessengemeinschaften und NGOs. Mit Akteuren wie EU und OECD kommt zusätzlich eine internationale Ebene hinzu. Neben der

Ausweitung des Akteurfeldes, das steuernd Einfluss auf (Erwachsenen-)Bildungspolitik nimmt, lässt sich auch eine Erweiterung der Koordination sozialer Handlungen dieser Akteure beobachten, die vertragsförmig sind und auf Verhandlungen beruhen (Schrader 2008a, S. 399). Diese Entwicklungen können auch als neue Governancestrukturen bezeichnet werden.

Nachdem Bildungspolitik als Forschungsthema umrissen wurde (einen ausführlicheren Überblick bieten z. B. Busemeyer 2015, Busemeyer 2015a, Münch 2002), rückt im Folgenden die Frage nach dem über rein epistemologische Gründe hinausgehenden Nutzen von bildungspolitischer Forschung in den Vordergrund. Ist Forschung über Bildungspolitik für die Praxis und Politik von Interesse und (wie) kann empirisch gesichertes Wissen nutzbar gemacht werden?

Jakobi et al. (2010, S. 1) stellen ein gesteigertes politisches Interesse an Bildung fest, da diese in einer wissens- und kompetenzorientierten Zeit als Thema sehr weit oben auf den politischen Agenden stehe. Aus der Humankapitaltheorie heraus entwickelte sich die Idee der wissensbasierten Ökonomien, die gerade auch durch internationale Organisationen wie die OECD, aber auch die EU verbreitet werden. Bildung, Wissen und Kompetenzen werden dahingehend als Produktivfaktor für die Leistungsfähigkeit im globalisierten Wettbewerb eingestuft. Zudem wird Bildungspolitik als Teil des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements (Amos et al. 2011, S. 11) vor dem Hintergrund gesehen, dass die großen Bildungsreformen der 1960er und 1970er Jahre nicht nur die Realisierung der Bildung als Bürgerrecht anstrebten, sondern diese Reformen auch als Sozialreformen verstanden werden können (beispielsweise durch die Realisierung von Chancengleichheit oder die Überwindung von Zugangsbarrieren durch soziale Herkunft). Bildung kann aus einer wohlfahrtsstaatlichen Perspektive sowohl präventiv als auch kompensatorisch gegen Bildungsarmut und damit soziale, gesundheitliche und ökonomische Disparitäten wirken (vgl. Allmendinger & Leibfried 2003). Gleichzeitig bietet die oben angesprochene Governance-Perspektive eine differenzierte Analyseperspektive, mit der zahlreiche innovative Forschungsfragen bearbeitet werden können, die jüngere Veränderungen in der Bildung adressieren: neue Akteure, Mehrebenenprozesse und/oder komplexe Interaktionsgefüge. Diese sind wiederum für die Politik und Praxis von Interesse, um die Wirkung dieser Entwicklungen besser einschätzen und für sich nutzen zu können.

Stock (2008) konstatiert einen wachsenden Bedarf in Politik und Gesellschaft an wissenschaftlicher Beratung und gleichzeitig eine Verpflichtung seitens der Wissenschaft:

*Zum einen muss sie [die Wissenschaft; C. K.] bei auftauchenden, schwerwiegenden Fragen Mechanismen und Prinzipien etablieren, die es erlauben, einen möglichst spezifischen Rat zeitnah erteilen zu können (wobei sie unter Umständen jedoch auch ein etwaiges Unvermögen konzederen muss). Zum anderen ist die Wissenschaft ihrerseits gut beraten, wenn sie bereits zu einem frühen Zeitpunkt nicht nur auf den erfreulichen Erkenntnis- und Technologiefortschritt hinweist, sondern darüber hinaus auch die nicht beabsichtigten Wirkungen, Auswirkungen und Risiken [...] aufzeigt, um sich selbst wie auch der Gesellschaft die Möglichkeit einer Güterabwägung, d. h. einer Nutzen-Risiko-Abwägung auf hohem Wissensniveau zu eröffnen. (Stock 2008, S. 7).*

Wenn vom Nutzen der (Bildungs-)Forschung für Politik und Praxis die Rede ist, dann geraten auch Beiträge und Überlegungen zu evidenzbasierter (bildungspolitischer) Steuerung in den Blick (vgl. Burns & Schuller 2007). Der Hintergrund für die zunehmende Bedeutung evidenzbasierter Forschung für Praxis und Politik wird im Folgenden näher erläutert.

#### Evidenzbasierte Forschung für Praxis und Politik

Evidenzbasierte Politik ist in Bereichen wie der medizinischen Forschung schon lange zu finden. Evidenzbasierte Policy-Forschung geht davon aus, dass „systematisch gewonnenes, empirisch und argumentativ begründetes Wissen[s] jeder anderen Wissensform überlegen“ ist, insbesondere einer durch Alltagswissen und Ideologien geleiteten Politik (Schneider 2008, S. 65). Der Wunsch, auf Herausforderungen und Probleme in der Praxis zielgerichtet, informiert und forschungsbasiert reagieren zu können und damit nicht an der Realität vorbei politische Entscheidungen zu treffen, gewinnt an Bedeutung (Cooper et al. 2009, S. 160-161). Der Druck dafür wird sicher auch deshalb verstärkt, da durch den technologischen Fortschritt Informationen erheblich leichter zugänglich sind, was nicht nur zu einer informierten Fachöffentlichkeit, sondern auch zu einer allgemein informiert(er)en Öffentlichkeit führt. Gleichzeitig gibt es mehr Datensätze und bessere Auswertungsmethoden in der Forschung, die Ergebnisse von Forschung für die Politik attraktiver, aber in einer zunehmend komplexen Welt auch notwendiger machen (Kielmansegg 2006, S. 10). Criblez und

Eder (2006) argumentieren, dass im Bereich der Bildung die Politik und Verwaltung auch deshalb immer mehr auf wissenschaftlich abgesicherte Ergebnisse angewiesen sind, da sich das Interesse von den Bildungsinputs auf die -outcomes verschoben hat. Der Outcome bzw. die Wirkung von Bildungspolitik ließe sich am besten mit Evaluationsforschung und internationalen Vergleichsstudien erfassen (ebd., S. 143).

Aktuell liegen immer mehr (international-vergleichbare) Daten zu Bildung, Kompetenzen und Teilnahme auf Individualebene, aber auch zu Bildungsinstitutionen und Rahmenbedingungen vor (Salloum 2016, S. 62-63). Forschungsergebnisse und -befunde zu Bildung wie die Bildungs- und Kompetenzstudien der OECD werden in der Forschung als Steuerungsmedium wahrgenommen, welches auch Einfluss auf nationale politische Debatten nehmen kann und „sämtlich und ausdrücklich auf Politikberatung“ zielt (Schrader 2011, S. 100-101). Vorliegende Daten werden nicht nur von der Forschung selbst, sondern gerade auch von politischen Akteuren gesehen oder ignoriert und (in ihrem Sinne) interpretiert. An diesem Beispiel lässt sich ein grundlegendes Spannungsverhältnis zwischen Forschung und Politik erkennen, da diese unterschiedliche Ziele verfolgen und divergente Handlungsmuster zeigen. Weingart (2008) spricht von zwei unterschiedlichen sozialen Systemen mit jeweils eigenen Operationslogiken (ebd., S. 12). Schrader (2014a) beschreibt die differenten Logiken von Wissenschaft und Politik in Bezug auf Luhmann und unterscheidet deren Funktion in Erkenntnisgenerierung (Wissenschaft) einerseits sowie Bereithalten von Zuständigkeit für gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen (Politik) andererseits (ebd., S. 29).

Wissenschaft verfolgt durch freie Forschung meist andere Ziele und produziert anderes Wissen als die Ergebnisse, die in der Regel durch Politik und Praxis erwartet werden (vgl. Biedenkopf 2006). So werden als Forschungsziele, etwa vor einem erkenntnistheoretischen Hintergrund, die Gewinnung neuen Wissens, die Überprüfung vorhandener Theorien und Modelle und die Entwicklung und Konstruktion von Theorien und Modellen, beispielsweise zur Vorhersage zukünftiger Entwicklungen, angestrebt. Politik und Praxis hingegen erhoffen sich als Ergebnisse aus der Forschung konkrete Handlungsanleitungen und Handreichungen. Hierzu ist jedoch meist ein Zwischenschritt notwendig, der Forschung über Entwicklungsprojekte mit Politik und Praxis verknüpft. Evidenzorientierte Forschung ist dahingehend ein erster

Schritt, informierte und datengestützte politische Entscheidungen zu treffen.<sup>15</sup> Empirische Forschung zu Bildungspolitik und Governance der Bildung sind folglich wichtige Grundlagen, aus denen heraus Daten generiert werden können, die Situationen und mögliche Handlungsbedarfe beschreiben, erklären und Ansatzpunkte für intentionale Veränderung aufzeigen.

Dieses Kapitel zeigte, dass Forschung zu Governance von Bildung für die Praxis und Politik zunehmend von Interesse sind. Dies liegt zum einen an der wachsenden Bedeutung von Bildungspolitik für die politische Agenda. Bildung wird als wichtiger Produktivfaktor gesehen, weshalb die Überprüfung der Wirksamkeit von Bildungspolitiken ein wichtiges politisches Ziel darstellt. Zum anderen können mit der Governance-Perspektive zusätzlich jüngere Veränderungen in der Bildung (neue Akteure, Mehrebenenprozesse, komplexe Interaktionsgefüge) sichtbar gemacht und deren Entwicklungen und Wirkungen analysiert werden. Forschung zu Governance von Bildung verspricht daher Befunde, die für die Politik und Praxis wichtige Erkenntnisse und weitergehend auch Handlungsanleitungen liefern können, wie aktuelle Probleme der Bildungspolitik sowie ihrer Formulierung, Implementation und Wirkung zu adressieren sind.

### **1.5. Ziele der Arbeit und übergeordnete Fragestellungen**

Wie dieses Einleitungskapitel zu Beginn mit den aufgeführten Beispielen darlegen konnte, wird seitens der Politik auf Ergebnisse der empirischen Bildungsforschung Bezug genommen, um beispielsweise politische Strategien zu begründen. Die empirische Bildungsforschung zeigt mit ihren Befunden Probleme der Leistungsfähigkeit moderner Bildungssysteme auf. Gleichzeitig erklärt sie jedoch in der Regel nicht, wo deren Ursachen liegen oder wie die Politik in der Erwachsenenbildung mit ihren begrenzten Kompetenzen zur Lösung der durch die Forschung aufgezeigten Probleme beitragen kann. In der Erwachsenenbildung kommt hinzu, dass aufgrund ihrer komplexen und heterogenen Strukturen häufig unklar ist, wer für spezifische Probleme überhaupt verantwortlich ist. Befunde der empirischen Bildungsforschung belassen also Interpretationsspielräume, die von verschiedenen Akteuren der Erwachsenenbildung gemäß ihrer Interessen unterschiedlich ausgefüllt werden können und müssen.

---

<sup>15</sup> Einen Überblick über evidenzbasierte Verbesserungen von Bildungspolitik und -praxis durch Ergebnisse der empirischen Bildungsforschung für den Schulbereich gibt Schrader (2014).

Dies wird bei den zu Beginn aufgezeigten Beispielen darin deutlich, dass die Berufung auf gleiche oder ähnliche Befunde der empirischen Bildungsforschung zu thematisch sehr unterschiedlich fokussierten Politiken führen kann. Das lässt den Schluss zu, dass in den verschiedenen Ländern wahrscheinlich unterschiedliche Akteurs- und Regelungsstrukturen existieren. Für die Forschung macht dies einen Vergleich verschiedener Länder interessant, um festzustellen wie genau unterschiedliche Akteurskonstellationen in Staaten bisher auf Erkenntnisse der empirischen Bildungsforschung reagieren und welche politischen Strategien wie entwickelt wurden. Wie die Beispiele ebenfalls zeigen, ist bei einer vergleichenden Analyse mit einem komplexen Gefüge von Akteuren und spezifischen Regelungsstrukturen zu rechnen. Eine Forschungsperspektive, mit der diese Komplexität erfasst werden kann und die beschreiben kann, wie Regelungsstrukturen auf die Entstehung von Politiken wirken, ist die Governance-Forschung.

Mit der Governance-Forschung wurde in dieser Einleitung eine Forschungsperspektive aufgezeigt, die komplexe neue Steuerungsformen sowie Prozessverläufe und strukturelle Verankerung, die diesen Steuerungsformen in der Bildung zugrunde liegen, in den Blick nehmen kann. Für die vorliegende Arbeit stellt die Governance-Perspektive eine übergreifende Forschungsperspektive dar, die weit über die reine Fokussierung auf eine Form von Steuerung (z. B. hierarchische oder staatliche) hinausgeht. Zudem wurde herausgearbeitet, dass die Governance-Perspektive auch für international-vergleichende Forschung der Erwachsenenbildung geeignet ist, da diese aktuell insbesondere Akteurskonstellationen sowie Strukturen und Prozesse der Systemebene in den Mittelpunkt rückt. Die Governance-Perspektive zeichnet sich durch eine große Offenheit gegenüber Fragestellungen und theoretischen Zugängen aus (Benz et al. 2007a, S. 16) und erfährt durch die eingenommenen theoretischen Perspektiven eine spezifische Akzentuierung. Gleichzeitig muss die Perspektive daher jedoch mit Theorien und Ansätzen als Analyseperspektiven ergänzt werden, um Annahmen ableiten, überprüfen und spezifische Ergebnisse einordnen und interpretieren zu können (vgl. Benz et al. 2007, vgl. Kapitel 1.1. *Die Governance-Perspektive*). Während es in der Politikwissenschaft bereits eine Reihe an Theorien gibt, die für diese Forschungsperspektive genutzt werden können und für die die Anschlussfähigkeit für spezifische Forschungsfragen der Politikwissenschaft geklärt ist, ist diese

Klärung für Fragestellungen der Erwachsenenbildungsforschung bisher nicht gesehen. Die vorliegende Arbeit setzt an dem genannten Defizit an, indem sie untersucht, welche theoretischen Zugänge der Politikwissenschaft besonders ertragreich sind, um governance-relevante Fragestellungen der aktuellen international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung zu untersuchen. Des Weiteren werden zwei der in den Blick genommenen theoretischen Zugänge im Rahmen der Untersuchung und des Vergleichs von Grundbildungspolitik in verschiedenen Ländern erprobt.

Grundbildungspolitik ist ein aktuelles Thema der international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung, das sich aufgrund der in ihr auftretenden komplexen Akteurskonstellationen sowie unterschiedlicher politischer Entwicklungen in verschiedenen Ländern für eine international-vergleichende Betrachtung aus der Governance-Perspektive anbietet. Bei der Betrachtung des aktuellen Forschungsstands zur Grundbildungspolitik zeigten sich zudem eklatante Lücken. So ist der Forschungsgegenstand bisher noch nicht systematisch international-vergleichend adressiert worden. Die international-vergleichende Erforschung von Grundbildung aus einer Governance-Perspektive heraus bietet jedoch wichtige Erklärungsansätze für die Entstehung und Legitimation von Grundbildungspolitik, Wissen über die an ihr beteiligten Akteure und deren Einflussmöglichkeiten sowie Motive.

Vor dem Hintergrund des Mehrebenenmodells der Erwachsenen- und Weiterbildung (Schrader 2011, S. 103) wurde in diesem einleitenden Kapitel dargelegt, warum die Erforschung von Erwachsenenbildungspolitik und damit Fragen der Systemebene auch für die Erklärung anderer Ebenen der Erwachsenenbildung relevant sind. Zudem wurde gezeigt, dass Ergebnisse bildungspolitischer Forschung wieder (unter dem Stichwort evidenzbasierte Bildungspolitik) zurück in die Politik fließen können und sollten.

Die Ziele der vorliegenden Arbeit ergeben sich aus den aufgezeigten Desideraten. Das übergeordnete Ziel liegt darin, zu prüfen, welches Potenzial die Governance-Perspektive unter Rückgriff auf politikwissenschaftliche Theorien und Ansätze für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung hat. Deshalb wird die aktuelle international-vergleichende Forschung zur Bildungspolitik systematisch auf ihre theoretischen Bezüge hin analysiert und auf ihre Anschlussfähigkeit für die

international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung untersucht (Kapitel 2. *Theoretische Zugänge*).

Ein zweites Ziel der Arbeit besteht darin, zwei der identifizierten Ansätze im Rahmen der empirischen und international-vergleichenden Untersuchung von Grundbildungspolitik zu erproben und damit die Forschungslücke eines systematischen Vergleichs von Grundbildungspolitik zwischen Staaten zu adressieren (Kapitel 3. *Empirische Beiträge zu Governance in der Grundbildung*). Mit den Ansätzen sollen die empirischen Daten beschrieben, analysiert und zwischen den Staaten verglichen werden. Diese beiden Theorien bzw. Ansätze sind zum einen die Wohlfahrtsstaatentheorie nach Esping-Andersen (1998) mit einem Fokus der Analyse und des Vergleichs auf die Dekommodifizierung in Bezug auf Grundbildungspolitik. Zum anderen wird der Akteurzentrierte Institutionalismus nach Scharpf (2006) genutzt, um Akteure der Grundbildungspolitik, ihre Handlungsressourcen und Interaktionen zu analysieren und über die Länder hinweg zu vergleichen.

Die folgenden übergeordneten Fragestellungen sollen mit der vorliegenden Arbeit beantwortet werden:

**Theoretischer Teil: Theorien und Ansätze der vergleichenden Politikwissenschaft, insbesondere der Policy-Analyse**

- 1) Welche theoretischen Zugänge der vergleichenden Politikwissenschaft eignen und bewähren sich für governance-bezogene Fragestellungen der international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung? Welche Themen und Fragestellungen können mit einzelnen theoretischen Zugängen bestritten werden bzw. sind für diese besonders ertragreich?

**Empirischer Teil: International-vergleichende Analysen zur Grundbildungspolitik**

- 2) Eignen sich die Wohlfahrtsstaatentheorie und der Akteurzentrierte Institutionalismus, um nationenspezifisches Governance in der Grundbildung erfassen und vergleichen zu können? Welchen Ertrag haben diese beiden Theorien für die aufgezeigten Fragestellungen zur Grundbildungspolitik?

Im folgenden Kapitel (2. *Theoretische Zugänge*) werden zunächst die theoretischen Zugänge zur international-vergleichenden Forschung über (Erwachse-



nen)Bildungspolitik mit einem systematischen Literatur-Review aufgezeigt. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf Theorien und Ansätzen der vergleichenden Politikwissenschaft und der Policy-Analyse. Im dritten Kapitel (*3. Empirische Beiträge zu Governance in der Grundbildung*) werden zwei empirische Beiträge präsentiert, die sich dem Thema Grundbildungspolitik mit zwei unterschiedlichen theoretischen Zugängen nähern und auch unterschiedliche Facetten der Grundbildungspolitik international-vergleichend betrachten: zum einen Grundbildungspolitik als Aufgabe von Wohlfahrtsstaaten und zum andern Governance von Grundbildung von der Politikformulierung zur Implementierung mit einem Fokus auf beteiligte Akteure. Im vierten und abschließenden Kapitel (*4. Zusammenfassung und Diskussion übergreifender Ergebnisse*) werden die zentralen Ergebnisse der präsentierten Beiträge zusammengeführt und übergreifend diskutiert. Der Anspruch der vorliegenden Arbeit ist folglich, das analytische Potenzial der Governance-Perspektive unter Rückgriff auf politikwissenschaftliche Theorien für die theoretische Fundierung und empirische Erkundung von Fragen der Grundbildungspolitik in der Erwachsenenbildung in der international-vergleichenden Forschung zu untersuchen.

## **2. Theoretische Zugänge**

Im Zentrum dieses Kapitels steht ein Literatur-Review, das sechs verschiedene Theorien und theoretische Ansätze der vergleichenden Politikwissenschaft auf ihr Potenzial für bildungspolitische Fragestellungen der empirischen Erwachsenenbildungsforschung reflektiert. Der Beitrag stellt Anknüpfungsmöglichkeiten für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung vor und bewertet mögliche Erträge dieser Theorien für diese Disziplin. Einleitend erfolgen zunächst eine kurze Erläuterung, warum Theorien und Ansätze der vergleichenden Politikwissenschaft im Fokus des Literatur-Reviews stehen sowie die detaillierte Schilderung des methodischen Vorgehens bei der Erstellung des im Journal-Beitrag präsentierten systematischen Literatur-Reviews.

### **2.1. Die vergleichende Politikwissenschaft als Ausgangspunkt betrachteter Theorien und Ansätze**

Für die Erforschung von international-vergleichenden Fragen zu Erwachsenenbildungspolitik und Governance in der Erwachsenenbildung bietet sich ein interdisziplinärer Zugang zwischen vergleichender Erwachsenenbildungsforschung und vergleichender Politikwissenschaft an. Diese Art der Forschung wird auch als „politikwissenschaftliche Bildungsforschung“ bezeichnet (Reuter 2002, S. 169 ff.). Die politikwissenschaftliche Bildungsforschung gewann in den 1990er Jahren mit der Europäisierung und Internationalisierung im Rahmen von Bildungsberichterstattung, bildungssystemvergleichenden Projekten, Arbeiten zu Steuerungsmechanismen und internationalen Ländervergleichsstudien an Popularität (Reuter & Sieh 2010, S. 190).

Die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung entlehnt aufgrund ihrer interdisziplinären Offenheit in ihrer Forschungspraxis theoretische Ansätze aus anderen Disziplinen, um Fallauswahlen zu begründen, Forschungsergebnisse einzuordnen oder auch vorhandene Modelle weiterzuentwickeln. Dies liegt einerseits in der starken Prägung der Entwicklung der Disziplin durch unterschiedliche Traditionen der Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften und andererseits am Mangel eigener Theorien und theoretischer Interpretationsmodelle (vgl. Egetenmeyer 2014, Nuissl 2000 sowie Kapitel 1.2. *Governance und international-vergleichende For-*

*schung zur (Erwachsenen-)Bildung*), insbesondere zu Fragen der Bildungspolitik und Governance in der Erwachsenenbildung.

Dabei zeigt sich die vergleichende Politikwissenschaft (und die in ihr enthaltene Policy-Analyse) als Disziplin mit Theorien und Ansätzen, die zum einen längst für bildungspolitikbezogene international-vergleichende Fragestellungen erprobt sind (vgl. Busemeyer & Trampusch 2011). Zum anderen signalisiert die inhaltliche Beschäftigung der Disziplin mit Politik und Vergleichen von Politik, dass Theorien und Ansätze der Disziplin besonders geeignet sind, um auch erwachsenenbildungspolitische Fragestellungen international-vergleichend bearbeiten zu können. Schmidt (2010) beispielsweise schreibt:

*[So; C. K.] stellt sich die Politikwissenschaft den großen, erklärungsbedürftigen Unterschieden zwischen den Bildungspolitiken verschiedener Staaten und Epochen. Erklärt wird diese Variation unter anderen durch Theorien, die sich in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung bewährt haben (ebd., S. 167-168).*

Autoren wie Schrader (2008) und Ioannidou (2010) geben zudem zu bedenken, dass die vergleichende Politikwissenschaft (wie auch die Ökonomie und Soziologie) sich schon lange mit neuen Formen der Governance beschäftigen, was für die vorliegende Arbeit in Bezug auf die eingangs vorgestellten Fragestellungen zusätzlich relevant ist.

## **2.2. Vorgehen zur Erstellung des systematischen Literatur-Reviews**

Das Vorgehen bei der Erstellung eines systematischen Literatur-Reviews wurde an den empfohlenen Vorgaben von Jesson et al. (2011, S.103-127) und Petticrew und Roberts (2006) für systematische Recherche und Zusammenstellung von Literatur orientiert. Das Literatur-Review wird für diese Arbeit als Sekundäranalyse publizierten Wissens durchgeführt (Jesson et al. 2011, S. 16). Es stand jedoch nicht die Zusammenstellung und Analyse des aktuellen Forschungsstands im Vordergrund, sondern vielmehr die kritische Gegenüberstellung von den in den Publikationen verwendeten Theorien und Ansätzen. Generell können durch ein Literatur-Review bisher unbearbeitete Desiderate aufgezeigt werden; gleichzeitig wird durch den Überblick und die Bewertung bearbeiteter Themenfelder verhindert, dass unbeabsichtigt Forschung zu Fragestellungen betrieben wird, die schon (vorläufig) beantwortet sind.

Die Zielsetzung dieses Reviews war hingegen, die gefundenen Theorien und Ansätze auf ihren Ertrag für aktuelle Desiderate der international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung zur Bildungspolitik zu prüfen. Um die Arbeiten des systematischen Reviews transparent zu machen und eine Reproduktion zu ermöglichen, wurden die Fragestellung, der Prozess der Recherche und Auswahlkriterien etc. im Folgenden detailliert dokumentiert.

Die Forschungsfrage des Literatur-Reviews lautet: Welche in der vergleichenden Politikwissenschaft verwendeten Ansätze und Theorien sind ertragreich für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung zur Bildungspolitik? Das Ziel des Literatur-Reviews ist somit, eine systematische Analyse von Publikationen vorzunehmen, die sich mit bildungspolitischen Themen international-vergleichend beschäftigen und dabei Ansätze und Theorien der vergleichenden Politikwissenschaft verwenden. Weitergehend ist von Interesse, welche Ansätze und Theorien für die Erforschung spezifischer Forschungsfragen der international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung zur Bildungspolitik besonders gewinnbringend sind. Forschungsfrage und Zielsetzung des Reviews dienen als Grundlage zur Strukturierung der Recherche, des Selektionsprozesses und der Gliederung des Reviews.

#### Einschränkungen in Bezug auf formale Aspekte

Wegen der Fülle an möglichen Beiträgen zur Fragestellung und Zielsetzung wurde ein Publikationszeitraum von 2006 bis 2016 gewählt. Es ist zudem davon auszugehen, dass gerade jüngere Forschungsarbeiten zur Bildungspolitik politikwissenschaftliche Theorien und Ansätze nutzen, da diese Theorien zunehmend in den Fokus bildungspolitischer Forschung rücken. Ein weiterer Grund für die Begrenzung des Zeitraumes ist, dass Busemeyer und Trampusch (2011) ein Literatur-Review für die Zeit bis einschließlich 2010 veröffentlichten, welches die jüngere historische Entwicklung der Forschung zu Bildung in der Politikwissenschaft analysiert – ohne jedoch einen speziellen Schwerpunkt auf Theorien zu legen. Folglich ist der Zeitraum vor dem hier gewählten gut abgedeckt. Als Publikationsorte wurden nur nationale und internationale Zeitschriften mit Peer-Review-Verfahren berücksichtigt. Da in den einschlägigen Fachbereichen (Erwachsenenbildungsforschung/Bildungswissenschaft, Erziehungswissenschaft, Soziologie, Politikwissenschaft, ggf. auch Ökonomie) jedoch weiterhin auch die Publikation empirischer Forschungsergebnisse in Monogra-

fien und Sammelbänden üblich ist, wurden diese beiden Publikationsorte national und international ebenfalls einbezogen. Weitergehend wurden nur Publikationen berücksichtigt, die in deutscher und englischer Sprache veröffentlicht wurden.

#### Einschränkungen in Bezug auf inhaltliche Aspekte

Da insbesondere der Bezug politikwissenschaftlicher Theorien auf empirische Daten von Interesse war, wurden nur Publikationen ausgewählt, die mit empirischen Daten arbeiten (Primärforschung und Sekundäranalyse). Eine weitergehende Differenzierung, ob diese Daten selbst erhoben oder sekundäranalytisch ausgewertet wurden, wurde zunächst nicht vorgenommen. Um sicherzustellen, dass es sich um international-vergleichende Forschungsarbeiten handelt, wurde festgelegt, dass die Publikationen einen Vergleich von mindestens zwei Ländern umfassen müssen. Da ein Vergleich von Ländern mit völlig unterschiedlichen Ausgangssituationen und Rahmenbedingungen wenig sinnvoll ist und die Theorien und Ansätze, die mit dem Review in den Blick genommen werden sollen, meist „westlich“ geprägt sind bzw. aus Forschungsergebnissen zu westlichen Industriestaaten abgeleitet wurden, sind nur Publikationen einbezogen worden, die sich auf westlich entwickelte Industriestaaten beziehen. Im „North-South-Divide“ entspricht dies den Ländern des sogenannten „Global North“: Westeuropa, den USA, Kanada, entwickelten Ländern des asiatischen Raums, Australien und Neuseeland.

Angelehnt an die Forschungsfrage, wurde für die weitere Publikationsauswahl (Jesson et al. 2011, S. 19-20) differenzierter festgelegt, welche Sektoren von Bildung für das Review von Interesse sind. Das Review ist bildungsbereichsübergreifend konzipiert und schließt schulische (ab Sekundarbereich), berufliche, universitäre Bildung und Erwachsenenbildung sowie umfassendere Konzepte wie das Konzept des lebenslangen Lernens (LLL) gleichermaßen mit ein. Dies wird damit begründet, dass die Forschungspublikationen, die mit politikwissenschaftlichen Ansätzen und Theorien arbeiten, (bisher) selten das Thema Erwachsenenbildung im Blick haben. Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass Erträge sowie Desiderate und damit das Potenzial politikwissenschaftlicher Bildungsforschung für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung zur Bildungspolitik erst im Vergleich mit anderen Bildungsbereichen sichtbar werden können. Um dennoch die Menge an Literatur zu beschränken, wurde Bildung vor dem Sekundarbereich, also vorschuli-

sche Bildung, Primärbildung und auch sonderpädagogische Bildung, nicht in das Review eingeschlossen.

Die eigentliche Literatursuche gliederte sich in vier Schritte:

- 1) die Auswahl von Informationsquellen und Suchportalen;
- 2) die Entwicklung eines Online-Suchsystems mit Schlüsselwörtern;
- 3) die Dokumentation der Suche und der Suchergebnisse sowie die Literaturbeschaffung;
- 4) die Nachrecherche angelehnt an das „Schneeball-System“: Identifizierung von weiterer relevanter Literatur oder auch von Publikationsorten in den Literaturangaben der bereits recherchierten Publikationen (Jesson et al. 2011, S. 26, Petticrew und Roberts 2006, S. 121).

Zahlreiche Zeitschriften wurden bereits durch das ausgewählte Suchportal SOWIPORT vom Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften (GESIS) sowie durch die Datenbank JSTOR (Journal STORAGE) abgedeckt. Zusätzlich wurden einige ausgewählte Zeitschriften relevanter Fachbereiche einzeln nach Beiträgen durchgesehen, die zu der formulierten Fragestellung passten. Eine Dokumentation der gesamten Literaturrecherche findet sich in *Tabelle 1*.

Der weitere Ablauf der Literaturrecherche und -auswahl war das schrittweise Ausschließen von Literatur der Bruttoergebnisse (orientiert an QUORUM-Flowchart, vgl. Petticrew und Roberts 2006, S. 291-292). Hierzu wurden zunächst die Titel und Abstracts der durch die Schlüsselwörter vorgefilterten Beiträge gesichtet und Publikationen nach den oben ausgeführten Kriterien aussortiert. Nach diesem Schritt wurden 120 Beiträge in die engere Auswahl der Recherche genommen. Diese Beiträge wurden beschafft, da es sich bei den meisten nicht um kostenfreie Open-Access-Beiträge handelte, und anschließend detaillierter geprüft sowie dokumentiert. Bei der inhaltlichen Sichtung wurden Publikationen ebenfalls nach den oben genannten Kriterien weiter selektiert. 55 Publikationen konnten so ausgeschlossen werden, größtenteils wegen fehlender theoretischer Bezüge der präsentierten Ergebnisse. Durch die Eingrenzung auf Theorien und Ansätze der vergleichenden Politikwissenschaft und ihres Teilbereichs der Policy-Analyse, konnte die Anzahl an Publikationen eingeschränkt werden. Schließlich wurde nach Sichtung der verbleibenden Publikatio-

nen und deren Zuordnung zu einzelnen Ansätzen und Theorien entschieden, sich für die Erfassung unterschiedlicher bildungspolitischer Staatstätigkeit bzw. Governance von Bildung auf sechs verschiedene theoretische Ansätze zu fokussieren: Wohlfahrtsstaatentheorie, Varieties of Capitalism, Parteiendifferenztheorie, Globalisierung und Europäisierung, Pfadabhängigkeit sowie Akteurzentrierter Institutionalismus. Die vielfältigen institutionalistischen Ansätze konnten aus Platzgründen nur dann einbezogen werden, wenn sie mit Pfadabhängigkeit und dem Akteurzentrierten Institutionalismus arbeiten.

Die nach der Fragestellung und den oben genannten weiteren Kriterien final ausgewählten Publikationen wurden in einer Datenbank dokumentiert. Punkte der Dokumentation sind *Tabelle 2* zu entnehmen. Der Schwerpunkt der Analyse des Reviews lag auf Theorien und Ansätzen, dennoch wurde auch die Methodik der beschriebenen Studien berücksichtigt. Es wurde dokumentiert, um welche Datensätze es sich handelt, welche Samplegröße/Fallzahl diese haben und wie die Daten erhoben und ausgewertet wurden (quantitatives oder qualitatives Forschungsdesign). Dadurch konnte bei der Analyse der Literatur auf Zusammenhänge zwischen verwendeter Theorie bzw. verwendetem Ansatz und dem methodischen Design der Untersuchung geachtet werden.

*Tabelle 1: Dokumentation der Literaturrecherche*

Ort der Suche	Monat der Suche	Suchwörter, Suchkriterien	Brutto-Treffer
<i>Datenbanken</i>			
Gesis: <a href="http://sowiport.gesis.org/">http://sowiport.gesis.org/</a>	12/2016	<i>1. Variante</i> „Education“ und „Comparative“ im Titel	508
		<i>2. Variante</i> „Education“ und „Comparative“ als Schlagworte	55
		<i>3. Variante</i> „Bildung“ und „Vergleich“ im Titel	303
		<i>4. Variante</i> „Bildung“ und „Politik“ und „Vergleich“ als Schlagworte	126
<i>Die folgenden weiteren Sucheinschränkungen waren immer identisch:</i> Zeit: 2006-2016			

		<p>Sprache: Deutsch, Englisch</p> <p>Informationstyp: Bücher, Zeitschriftenaufsätze, Sammelwerksbeiträge</p> <p>Datenbanken: SOLIS – Sozialwissenschaftliches Literaturinformationssystem, SOFIS – Sozialwissenschaftliches Forschungsinformationssystem, SSOAR – Social Science Open Access Repository, GESIS – Bibliothek, USB Köln – Sondersammelgebiet Sozialwissenschaften, FIS Bildung, FES – Katalog der Friedrich-Ebert-Stiftung, LitDokAB – Literaturdatenbank Arbeitsmarktforschung, DZA – GeroLit, DZI – SoLit, WAO – World Affairs Online</p>	
<p><b>Datenbank</b> JSTOR (<i>Journal STORAGE</i>)</p>	12/2016	<p>“Education” im Titel</p> <p>Textsorte: research article</p> <p>Zeit: 2006-2016</p> <p>Journals: Comparative Education Review, American Journal of Education, Schools, American Journal of Sociology, The Elementary School Journal, Journal of Human Capital, Journal of Labor Economics, The Journal of Politics</p>	239
<i>Politikwissenschaftliche/Soziologische Journals</i>			
<p>American Journal of Political Science, British Journal of Political Science, Comparative Political Studies, Journal of European Social Policy, Schweizerische Zeitschrift für Erwachsenenbildung, World Politics, Political Analysis, European Journal of Political Research, Gov-</p>	12/2016	<p>Für die Auswahl dieser Zeitschriften wurden die 50 höchstgerankten Zeitschriften der Fachdisziplin („Sociology and Political Science“) im <i>Scimago Journal &amp; Country Rank</i> (Stand Dezember 2016) nach Journals durchgesehen, in deren thematisches Spektrum Publikationen über Bildung bzw. Bildungspolitik passen, und diese dann gesichtet. Dafür wurde eine Stichwortsuche nach „Education“ bzw. „Bildung“ auf den jeweiligen Homepages durchgeführt. Wenn möglich, wurde gefiltert, dass das Stichwort im Titel enthalten sein muss und der Zeitraum (2006-2016) eingegrenzt.</p>	~30-250/ Journal <sup>16</sup>

<sup>16</sup> Nicht immer konnte für die Recherche eine Suchmaske verwendet werden, weshalb bei einzelnen Zeitschriften alle Ausgaben zwischen 2006-2016 nach passenden Beitragstiteln gesichtet wurden.



ernance, European Sociological Review			
<i>Bildungswissenschaftliche Journals</i>			
Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Zeitschrift für Pädagogik, Zeitschrift für Weiterbildungsforschung – Report, Comparative Education Review, Compare, Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung, Bildung und Erziehung <sup>17</sup>	01/2017	Diese Zeitschriften wurden für 2006-2016 komplett nach passenden Beitragstiteln gesichtet.	Keine Angabe möglich

<sup>17</sup> Diese Zeitschrift wurde erst im Rahmen der Begutachtung des Artikels in das Literatur-Review aufgenommen, da sie von einem der Reviewer empfohlen wurde.

Tabelle 2: Kategorien der Dokumentation der selektierten Publikationen

Jahr der Veröffentlichung
Autor/en
Titel
Publikationstyp (Journal, Monografie, Sammelband)
Publikationsort
Abstract
Eigene Zusammenfassung wichtigster Ergebnisse
Bildungssektor ( <i>Kindergarten, Schule, berufliche Bildung, universitäre Bildung, Erwachsenen- und Weiterbildung/Lebenslanges Lernen, Mischung oder übergreifend</i> )
Themen der Bildung ( <i>Bildungsteilnahme, Bildungsleistung, Bildungschancen, Bildungsausgaben, institutionelle Ausgestaltung von Bildungswegen und Politik</i> )
Bildungspolitischer Fokus ( <i>Input, Output, Outcome</i> )
Theorie ( <i>Wohlfahrtsstaatentheorie, Varieties of Capitalism, Parteidifferenztheorie, Globalisierung und Europäisierung, Pfadabhängigkeit, Akteurzentrierter Institutionalismus, Mischung, anderer Ansatz/andere Theorie</i> )
Methodisches Design ( <i>quantitatives, qualitatives, Methodenmix-Design</i> )
Datensatz/Datensätze ( <i>Name des/der Datensatzes/Datensätze, eigene Erhebung, ggf. Stichprobengröße/Fallzahl</i> )
Verglichene Staaten

### 2.3. Erster Beitrag

## **International-vergleichende Forschung zur Bildungspolitik: Literatur-Review theoretischer Ansätze und Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft**

Der Artikel ist erschienen unter:

Knauber, C. (2017). International-vergleichende Forschung zur Bildungspolitik: Literatur-Review von Beiträgen mit theoretischen Ansätzen und Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung – Report*, 40 (2), 171-198.

In dieser Version des Artikels wurden beim Satz Überschriften falsch nummeriert. Eine korrigierte Version des Artikels („Publisher Correction“) wurde in die hier dargestellte Fassung direkt integriert. Die Korrektur des Artikels findet sich unter:

Knauber, C. (2017). Publisher Correction to: International-vergleichende Forschung zur Bildungspolitik: Literatur-Review von Beiträgen mit theoretischen Ansätzen und Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung – Report*, 40 (3), 347-374.

# **International-vergleichende Forschung zur Bildungspolitik: Literatur-Review theoretischer Ansätze und Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft**

## Zusammenfassung

In der international-vergleichenden Bildungs- und Erwachsenenbildungsforschung finden Fragen der Bildungspolitik und insbesondere der Politik zur Erwachsenenbildung derzeit mehr und mehr Beachtung. In der vergleichenden Politikwissenschaft ist Bildungspolitik ein bereits gut etabliertes, wenngleich ebenfalls noch junges Forschungsfeld. Daher zielt dieser Literatur-Review darauf, in der vergleichenden Politikwissenschaft verwendete Ansätze und Theorien auf ihren Anregungsgehalt für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung zu prüfen. Der Review bietet eine systematische Analyse von Veröffentlichungen, die sich mit bildungspolitischen Themen international-vergleichend beschäftigen und dabei Ansätze und Theorien der vergleichenden Politikwissenschaft verwenden. Dem Beitrag liegt eine systematische Literaturrecherche in einschlägigen Datenbanken für den Zeitraum von 2006 bis 2016 zugrunde. Insgesamt flossen 65 Titel ein. In diesen Veröffentlichungen wurden die folgenden Theorien und Ansätze identifiziert: Wohlfahrtsstaatentheorie, Varieties of Capitalism, Parteiendifferenztheorie, Globalisierung und Europäisierung, Pfadabhängigkeit sowie Akteurzentrierter Institutionalismus. Der vorliegende Review skizziert sowohl die verwendeten theoretischen Zugänge und Ansätze als auch die darauf basierenden Forschungsergebnisse. Darauf aufbauend werden Anknüpfungsmöglichkeiten, Erträge und auch Einschränkungen dieser Theorien und Ansätze für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung sowie das Themenfeld der Erwachsenenbildungspolitik diskutiert.

## 1. Relevanz für die Erwachsenenbildungsforschung

Gegenwärtig gewinnt die international-vergleichende Forschung zur Bildungspolitik an Bedeutung und Produktivität. Mit der fortschreitenden Globalisierung und der zugleich abnehmenden Bedeutung des Nationalstaats sowie der steigenden Relevanz inter- und supranationaler Organisationen (EU, OECD, UNESCO), die sich (auch) mit Bildung beschäftigen, sind die Möglichkeiten für und das Interesse an internatio-

nal-vergleichende(r) Forschung gewachsen. Vergleicht man die ältere mit der jüngeren international-vergleichenden Bildungspolitikforschung, so wird eine zunehmende theoretische Fundierung der Forschung erkennbar.

Auch wenn die Ermöglichung des Lernens Erwachsener bzw. die Politik zur Erwachsenenbildung in der international-vergleichenden Bildungsforschung bisher selten vertreten ist und sich auch die genuin international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung bislang nicht im Sinne eines systematischen Forschungsprogramms mit Bildungspolitik beschäftigt hat, liegen verschiedene internationale Einzelstudien vor, die sich mit Fragen der Bildungspolitik und des lebenslangen Lernens beschäftigen (für eine Übersicht siehe Field et al. 2016). So untersucht beispielsweise Schemmann (2007) die Bedeutung internationaler und supranationaler Organisationen für nationale Bildungspolitik oder Ioannidou (2010) die Bedeutung dieser Organisationen für das Konzept des lebenslangen Lernens in drei exemplarischen Staaten. Zur Erforschung bildungspolitischer Fragestellungen in einer international-vergleichenden Perspektive arbeitet die Erwachsenenbildungsforschung zunehmend interdisziplinär und mit Theorien aus Nachbardisziplinen wie der vergleichenden Politikwissenschaft<sup>1</sup> der Ökonomie oder der Soziologie (Hurrelmann et al. 2011; Graf 2016; Knauber und Ioannidou 2016). Erste Ansätze einer institutionellen Kooperation zwischen der Forschung zur Erwachsenenbildung und der politikwissenschaftlichen Forschung finden sich z. B. im Tübinger Promotionskolleg „International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat“ (Schmid et al. 2011, S. 7), das von 2009 bis 2017 von der Böckler-Stiftung gefördert wurde.

Insgesamt rücken die bisherigen Beiträge der international-vergleichenden (Erwachsenen-) Bildungsforschung zur Bildungspolitik Fragen der Teilnahme, der Kompetenzen und der Steuerung in den Fokus (siehe z. B. oben, Boeren und Holford 2016; Martin und Rüber 2016); Fragen und theoretische Zugänge, die Bildung und Bildungspolitik breiter, z. B. auch mit Blick auf die gesellschaftliche und wohlfahrtsstaatliche Einbettung diskutieren, finden bislang jedoch noch kaum eine systematische Berücksichtigung.

Bislang werden solche Fragen vor allem mit Zugängen der vergleichenden Politikwissenschaft adressiert (Gift und Wibbels 2014; Jakobi et al. 2010; Schmid et al.

2011).<sup>2</sup> Busemeyer und Trampusch (2011) zeichnen diese Entwicklung in ihrem Literatur-Review *Comparative Political Science and the Study of Education* nach und zeigen, dass in der vergleichenden Politikwissenschaft insbesondere Arbeiten zu Parteienpolitik bei Bildungsreformen, vergleichende politische Ökonomik zu *Skill Formation*, Zusammenhänge zwischen Bildung und Wohlfahrtsstaaten und die Internationalisierung von Bildung im Fokus der Forschung standen (ebd., S. 413 f.). Auch wenn Bildung als Thema in der vergleichenden Politikwissenschaft ein recht junges, gleichwohl aber etabliertes Forschungsfeld ist, lohnt sich eine genauere Betrachtung der Disziplin und ihrer international-vergleichenden Forschung zur Bildungspolitik. Dies liegt zum einen am Gegenstandsbereich der Bildungspolitik und dessen inhaltlicher Nähe zur Disziplin. Zum anderen bietet die Disziplin mit ihren Ansätzen und Theorien (insbesondere im Bereich der *Policy*-Forschung) einen fundierten Zugang zur Forschung über Bildungspolitik, der auch für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung anregend sein könnte. Dies betrifft z. B. die Erforschung jüngerer Entwicklungen der Internationalisierung und komplexer internationaler Interaktionsgeflechte, des Einflusses zivilgesellschaftlicher Akteure oder der Formen und Effekte neuer Governance-Strukturen (Martens et al. 2007). So merkt Ioannidou bereits 2010 an, dass es sich

*(...) als erforderlich erweisen [könne], Theorien aus Nachbardisziplinen zur Bearbeitung von Forschungsfragen heranzuziehen. Ansätze aus der vergleichenden Policy-Forschung können stimulierend auf die Erklärung von Rezeptions- und Implementationsphänomenen im Rahmen der international-vergleichenden Bildungsforschung wirken* (Ioannidou 2010, S. 278).

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag ein Literatur-Review zu Publikationen der vergangenen zehn Jahre dargestellt, die den Bereich der international-vergleichenden Forschung über Bildungspolitik fokussieren und die mit Ansätzen und Theorien der vergleichenden Politikwissenschaft und insbesondere deren Teilgebiet der *Policy*-Forschung arbeiten. Den oben genannten Beitrag von Busemeyer und Trampusch (2011) ergänzend und erweiternd ist das Ziel des Beitrags, die verwendeten theoretischen Zugänge aufzuzeigen, kritisch zu würdigen und über die Ergebnisse der Forschung einen thematischen Überblick zu geben. Der Beitrag adressiert dabei Forschende der international-vergleichenden (Erwachsenen-)Bildungsforschung, für die er beleuchtet, welche Theorien und Ansätze der ver-

gleichenden Politikwissenschaft sich zur Erforschung welcher Fragestellungen der international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung eignen.

Der vorliegende Beitrag ist bildungsbereichsübergreifend angelegt und schließt schulische (ab Sekundarbereich), berufliche, universitäre Bildung und Erwachsenenbildung sowie umfassendere Konzepte wie das Konzept des *Lifelong Learning* (LLL) gleichermaßen ein. Dies liegt zum einen daran, dass die Forschungspublikationen, die mit politikwissenschaftlichen Ansätzen und Theorien arbeiten, (bisher) selten das Thema Erwachsenenbildung im Blick haben. Zum anderen bzw. ergänzend werden Erträge sowie Desiderate und damit das Potenzial politikwissenschaftlicher Bildungsforschung für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung erst im Vergleich mit anderen Bildungsbereichen sichtbar.

Im Folgenden wird zunächst die systematische Literaturrecherche nachgezeichnet. Danach folgt die Darstellung der Literatur nach den in ihr verwendeten Ansätzen und Theorien der *Policy*-Forschung sowie ein Überblick über deren Ergebnisse. Abschließend erfolgt ein Ausblick mit möglichen Anknüpfungspunkten für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung.

## 2. Systematische Recherche von Literatur

Diesem Beitrag liegt eine systematische Literatur-Review zugrunde (Jesson et al. 2011; Petticrew und Roberts 2006). Die Suche wurde aufgrund der Menge an Veröffentlichungen auf die Jahre 2006 bis 2016 begrenzt. Die Recherche wurde im einschlägigen sozialwissenschaftlichen Rechercheportal *sowiport*,<sup>3</sup> welches eine Metarecherche in unterschiedlichen Datenbanken ermöglicht, in der Datenbank der *Cambridge University Press* sowie in Fachzeitschriften, die für den genannten Zeitraum vollständig gesichtet wurden, durchgeführt. Für soziologische und politikwissenschaftliche Publikationsmedien wurden die 50 höchstgerankten Zeitschriften der Fachdisziplin im *Scimago Journal & Country Rank* (Stand Dezember 2016) nach Journals durchgesehen, in deren thematisches Spektrum Publikationen über Bildung bzw. Bildungspolitik passen und diese dann gesichtet. Des Weiteren wurden die entsprechenden Jahrgänge der Zeitschriften *Comparative Education Review*, *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, *Zeitschrift für Pädagogik* und *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*

– *Report* durchgesehen. In der Metadatenbank *sowiport* wurde nach den Suchbegriffen „education policy“, „education politics“, „education polity“ bzw. „Bildungspolitik“ gesucht. In politikwissenschaftlichen und soziologischen Zeitschriften wurde nach dem Suchbegriff „education“ bzw. „Bildung“ gesucht. Die Recherche wurde bis Januar 2017 durchgeführt. Zunächst wurden Titel und (wenn vorhanden) Abstracts der Beiträge hinsichtlich der Anschlussfähigkeit an den thematischen Fokus dieses Literatur-Reviews gesichtet. Kriterien der Auswahl waren der Zeitraum der Veröffentlichung zwischen 2006 und 2016, der Einbezug empirischer Daten, der Vergleich von mindestens zwei Ländern, und Forschung, die sich auf westlich entwickelte Industriestaaten bezieht. Nach dieser Vorauswahl wurden die dokumentierten 120 Beiträge genauer hinsichtlich theoretischer Bezüge überprüft. Zum Schluss flossen 65 Titel in diese Literatur-Review ein. Bei der überwiegenden Zahl der Publikationen handelt es sich um Journalbeiträge (48). Monografien (7) und Beiträge in Sammelbänden (10) bildeten eine Minderheit. Methodisch arbeitet die Hälfte der Beiträge mit quantitativen Methoden (28), knapp 25 Beiträge arbeiten qualitativ (z. B. mit Experteninterviews, Dokumenten- und Literaturanalysen) und knapp 12 Beiträge arbeiten mit einer Mischung aus quantitativen und qualitativen Methoden.

### 3. Auswertung der ausgewählten Literatur nach Ansätzen und Theorien der Politikwissenschaft

Für diese Literatur-Review wurden international-vergleichende Beiträge mit bildungspolitischen Themen ausgewählt, die Ansätze und Theorien der vergleichenden Politikwissenschaft (im weiteren Sinne<sup>4</sup>) verwenden, um ihre Länderauswahl zu begründen, ihre Hypothesen zu bilden und ihre Ergebnisse einzuordnen und zu interpretieren. Nicht alle politikwissenschaftlichen Theorien und Ansätze eignen sich zur Erforschung bildungspolitischer Fragestellungen. Im Folgenden werden die Ansätze vorgestellt, die in den ausgewählten Beiträgen gefunden wurden und fast alle der Policy-Forschung zuzuordnen sind (Wenzelburger und Zohlhörer 2015).<sup>5</sup> Auch handelt es sich nicht immer um Theorien (im Sinne von expliziten und empirisch eindeutig verankerten Modellen), aus denen Hypothesen abgeleitet werden können, sondern teilweise um umfassende Analyserahmen (wie bspw. den Akteurzentrierten Institutionalismus). Letzteres erklärt, warum Autoren zum Teil mehrere der unten



ausgeführten theoretischen Ansätze für ihre Arbeiten verwenden. Für die Erfassung unterschiedlicher bildungspolitischer Staatstätigkeit wird in den ausgewählten Texten berücksichtigt, inwieweit die Länder sich in ihrer Sozialpolitik unterscheiden (3.1 Wohlfahrtsstaaten), über unterschiedliche Produktionsregime verfügen (3.2 *Varieties of Capitalism*), von bestimmten Parteien (mit-)regiert werden (3.3 Parteiendifferenztheorie), in unterschiedlichem Maß Globalisierungs- und Europäisierungstendenzen ausgesetzt sind (3.4 Globalisierung und Europäisierung), Pfadabhängigkeit zeigen (3.5 Pfadabhängigkeit) und eine bestimmte Struktur von Interessengruppen zeigen (3.6 Akteurzentrierter Institutionalismus, AZI). Anzumerken ist, dass *Educational Governance* nicht als eigener Ansatz berücksichtigt wird, da es sich um eine Forschungsperspektive handelt und nicht um einen konkreten Ansatz oder eine Theorie. Institutionalistische Ansätze in ihren vielfältigen Formen konnten aus Platzgründen nur einbezogen werden, wenn sie mit Pfadabhängigkeit und dem AZI arbeiten. Innerhalb der Kapitel werden die Beiträge danach sortiert, ob sie sich mit dem bildungspolitischen *Input* bzw. dem *Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Politikformulierung*, dem *Output* bzw. dem *Politikergebnis* (Gesetze, Beschlüsse, z. B. Bildungsausgaben) oder dem *Outcome* bzw. den *Wirkungen politischer Entscheidungen* (z. B. Bildungschancen) beschäftigen.

### 3.1 Wohlfahrtsstaatentheorie

Die Wohlfahrtsstaatentheorie nach Esping-Andersen (1998) geht davon aus, dass Entscheidungen über die Organisation und Ausgestaltung des öffentlichen Sektors und wohlfahrtsstaatliche Steuerung Auswirkungen auf soziale Segregation haben. Esping-Andersen geht mit seinem Cluster von Regime-Typen entlang der beiden Dimensionen Dekommodifizierung<sup>6</sup> und Stratifizierung<sup>7</sup> auf Unterschiede zwischen Sozialstaaten bezüglich des Verhältnisses von Markt und Staat und insbesondere auf die Ausprägung von Sozialleistungen ein. So differenziert er zwischen drei idealtypischen Regimen:

- 1) dem liberalen Wohlfahrtstaat mit der Betonung des freien Marktes (geringe Dekommodifizierung und niedrige institutionelle Stratifizierung) in einem begrenzt ausgebauten Sozialstaat (USA, CAN, AU);
- 2) dem konservativen Wohlfahrtsstaat mit korporatistischen Strukturen (mittlere Dekommodifizierung, hohe Stratifizierung) (AT, FR, DE) und

- 3) dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat, der individuelle Unabhängigkeit vom Markt ermöglicht (hohe Dekommodifizierung, welche zu einer verringerten sozialen Ungleichheit führt (ebd., S. 26 ff.) und geringe Stratifizierung) (skandinavische Länder).

Die Theorie wurde, auch von Esping-Andersen selbst, mehrfach erweitert und modifiziert, beispielsweise um einen mediterranen Typ oder ein postsozialistisches Regime. Eine Zuordnung der Länder zu den Regimen, wie auch die Regimetypen selbst, sind in der Literatur bis heute nicht einheitlich. Die Verbindung von Bildungspolitik zur Wohlfahrtsstaatentheorie wird von den in dieser Review ausgewählten Autoren insofern hergestellt, als dass Bildung und der Zugang zu Bildung als integraler Aspekt des umverteilenden Sozialstaats, der Wohlfahrtspolitik sowie als Erweiterung von Politiken sozialer Absicherung gesehen wird (Heidenheimer 1981).<sup>8</sup> Die Auswirkungen von Umverteilung im Bildungsbereich sind jedoch wesentlich komplexer als in anderen Bereichen des Sozialstaats (Busemeyer 2015).<sup>9</sup> Um Differenzen zwischen Staaten in den politischen Inhalten (*Output*, z. B. Bildungspolitik) und dem Ergebnis bzw. der Wirkung von Politik (*Outcome*, z. B. Bildungsteilnahme, Bildungschancen) zu erklären, rücken zunehmend Merkmale auf der Makroebene ins Blickfeld. Gruppierungen bzw. Regimetypen von Staaten mit ähnlichen Merkmalen der Makroebene ähneln sich in Systemvoraussetzungen und Opportunitätsstrukturen (Kaufmann et al. 2014, S. 39). Die gefundenen Beiträge, die die Wohlfahrtsstaatentheorie nutzen, arbeiten vorwiegend mit quantitativen Analysen vorhandener (meist international-vergleichender) Datensätze, wie z. B. von der OECD (*Education at a Glance*-Datenbank, PISA), dem *International Social Survey Programme* (ISSP), dem Eurobarometer, dem EU-LFS etc., größeren Länderfallzahlen und fokussieren den *Output* und *Outcome* von Bildungspolitik. Thematisch geht es in den Beiträgen beispielsweise um den Einfluss des Wohlfahrtsstaatsregimes auf Schul- und Hochschulpolitik (Pechar und Andres 2011; Willemse und de Beer 2012), Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung (Markowitsch et al. 2013), LLL (Rubenson 2006) und um die Verbindung zwischen Präferenzen auf der Makroebene (Wohlfahrtsstaaten) und individueller Ebene (Busemeyer 2013).

Den *Output* von Bildungspolitik in Form von Bildungsausgaben in den Blick nehmend, folgert Hega (2011) nach einer Analyse von OECD-Daten und dem Einbezug

zahlreicher Vorarbeiten, dass sich konservative und liberale Regime in ihren Sozialpolitiken und Bildungssystemen ähneln. Er stellt jedoch fest, dass liberale Regime mehr für Bildung ausgeben (mit hohem Anteil privater Bildungsausgaben) als andere Regime, wobei dieses Geld vor allem in den Schulsektor und den Hochschulbereich fließt. Konservative Regime geben hingegen weniger für Bildung aus; diese Ausgaben fließen zu großen Anteilen in berufliche und Hochschulbildung. Sozialdemokratische Regime haben den höchsten Anteil staatlicher Bildungsausgaben; Ausgaben fließen vor allem in Schule und Hochschule. Willemse und de Beer (2012) clustern Staaten anhand einer quantitativen Analyse verschiedener Datensätze nach der institutionellen Ausgestaltung von Hochschulpolitik und stellen fest, dass ihre vorgefundene Clusterung grob der Zuordnung von Staaten zu den drei Wohlfahrtsregimen entspricht; bei liberalen und konservativen Staaten die jeweils zugeschriebene Ausprägung von Dekommodifizierung und Stratifizierung jedoch nicht mit den Erwartungen übereinstimmt. Eine Ausdifferenzierung und Modifikation des Wohlfahrtsstaatenansatzes findet sich bei der Untersuchung der Verankerung von inklusiver Bildung von Arnesen und Lundahl (2006), die eine genauere Beschreibung der Bildungspolitik in sozialdemokratischen und liberalen Regimen auf Grundlage der Analyse nationaler Statistiken vornehmen. In dieser wird auf die politische Funktion von Bildung, deren Wertehintergrund und auf politikinitiierende Akteure eingegangen.

Die Verbindung von bildungspolitischem *Output und Outcome* fokussierend, führen Hurrlemann et al. (2011) die Bildungspolitik als elementaren Bestandteil von Wohlfahrtsstaaten ein, der soziale und wirtschaftliche Entwicklungschancen und die Teilhabe erhöht. Die quantitativen Analysen von OECD-Daten zeigen, dass Sozial- und Bildungspolitik sich ergänzen können, um positive Bildungsbilanzen (und damit die längerfristige Wohlfahrt eines Staates) zu schaffen und Bildungsgleichheit durch eine gleichmäßige Investition in alle Bildungsbereiche erreicht wird. Busemeyer (2013, 2014) beschäftigt sich mit der Verbindung zwischen Präferenzen auf der Makroebene (Wohlfahrtsstaaten) und individueller Ebene. Er zeigt mit quantitativen Analysen von Daten der OECD und des ISSP sowie bezugnehmend auf qualitative Daten, dass bei hohen privaten Bildungsausgaben (liberale Regime) die individuelle Unterstützung für Umverteilung geringer ist. In Ländern mit höheren Anteilen öffentlicher

Bildungsausgaben (sozialdemokratische Regime) wird Umverteilung von Individuen eher unterstützt.

Beiträge, die primär den *Outcome* von Bildungspolitik in den Blick nehmen, beschäftigen sich mit Bildungsstratifizierung, Bildungschancen und -teilnahme. Eine Überprüfung von Bildungs- und Absicherungspolitiken und deren Einfluss auf soziale Stratifizierung mit einer quantitativen Analyse von OECD-Daten zeigt, dass verschiedene bildungspolitische Herangehensweisen in zentraleuropäischen Staaten (starke Stratifizierung) im Vergleich zu liberalen Staaten (stärkere Angleichung) und den skandinavischen und südeuropäischen Staaten (Stratifizierung bezüglich Renten; Angleichung in der Bildung) sichtbar werden (Beblavý et al. 2013). Sich ausschließlich auf den Bildungsbereich beziehend, untersucht Busemeyer (2014) anhand einer Analyse von OECD-Daten in mehreren Staaten die Bildungsstratifizierung und identifiziert drei Cluster, die denen der Wohlfahrtsstaaten ähneln: Ein liberales Cluster mit geringer Dekommodifizierung (hoher Anteil privater Bildungsausgaben) und Stratifizierung (USA, CAN, UK), ein Cluster mit geringer Bildungsstratifizierung und hoher Dekommodifizierung (skandinavische Staaten, NL, FR) und das zentraleuropäische Cluster mit hoher Bildungsstratifizierung und mittlerer Dekommodifizierung (DE, AT, CH). Pechar und Andres (2011) betrachten marktorientierte Reformen der Schul- und Hochschulpolitik in den USA und Schweden. Das Ergebnis ihrer quantitativen Analyse von OECD-Daten zeigt Zielkonflikte (trade-offs): Liberale Regime bieten Chancen für die Individuen, die den Anforderungen der Wissensgesellschaft entsprechen, während die, die diesen Anforderungen nicht entsprechen (Schulabbrecher; Personen, die keine akademische Ausbildung anstreben) vom System benachteiligt werden. In konservativen Regimen zeigen sich bessere Chancen für Personen, die keine akademische Bildung anstreben, da es ein umfassendes berufliches Bildungssystem gibt – jedoch wird die soziale Ungleichheit zementiert. In sozialdemokratischen Regimen werden den Ergebnissen nach einige der Zielkonflikte vermieden, so gibt es einen deutlichen Widerstand gegen die Einführung von Studiengebühren und wesentlich höhere Ausgaben für Hochschulbildung als in konservativen Regimen. Mit Bildungsteilnahme und Bildungschancen der erwerbsfähigen Bevölkerung beschäftigen sich Martin und Rüber (2016) anhand einer quantitativen Analyse von Daten des EU-LFS. Sie stellen wie Rubenson und Desjardins (2009)

fest, dass die Ungleichheit der Bildungschancen in skandinavischen (und eher sozialdemokratisch geprägten) Staaten am geringsten ist.

Beispiele für die Weiterentwicklung von wohlfahrtsstaatlichen Typologien für Bildung auf Grundlage quantitativer Analysen von (meist) OECD-Daten sind Arbeiten von Iversen und Stephens (2008), die herausarbeiten, dass sich die Beziehungen zwischen Sozialversicherung, Kompetenzentwicklung und öffentlichen Bildungsausgaben gegenseitig verstärken. Sie leiten daraus drei unterschiedliche Welten der Humankapitalbildung ab, die historisch in der Ausgestaltung des wirtschaftlichen Systems, des Wahlsystems und des Parteienwettbewerbs begründet sind. Green et al. (2006) entwickeln eine Typologie auf Grundlage von Wohlfahrtsstaaten, Arbeitsmarkts- und LLL-Systemen und unterscheiden zwischen drei Typen von Wissensökonomien: liberale Regime, Regime der sozialen Marktwirtschaft und sozialdemokratische Regime. Desjardins (2013) entwickelt aufbauend auf der Wohlfahrtsstaatentheorie und den Varianten des Kapitalismus eine Kategorisierung von Regimen, die das Verhältnis zwischen Markt und anderen koordinierenden Institutionen zum Bildungssystem eines Landes einordnet. Markowitsch et al. (2013) beschreiben bei einer Untersuchung der Beteiligung an betrieblicher (Weiter-)Bildung als Teil des LLL und der institutionellen Ausgestaltung der betrieblichen Bildung in verschiedenen Ländern fünf Typen: sozialdemokratischer, konservativer, „*familiaristic/sub-protective*“, liberaler und neoliberaler bzw. neokonservativer Wohlfahrtsstaat.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Verbindung von Bildungspolitik und Wohlfahrtsstaatentheorie von den Autoren erst argumentativ geschaffen werden muss, da diese nicht im Ansatz integriert ist. Deutliche Ähnlichkeiten zwischen den Regimetypen der Theorie und den Länderclustern lassen sich als Ergebnis empirischer Untersuchungen zu Bildung finden. Einige Autoren modifizieren die Regimetypen und differenzieren diese weiter im Hinblick auf einzelne Bildungsbereiche aus. Ein Schwerpunkt der jüngeren Forschung zeigt sich in der Verwendung der Theorie zum Vergleich von bildungspolitischen Outcomes zwischen Staaten.

### 3.2 Varieties of Capitalism (VoC)

Die Spielarten des Kapitalismus bezeichnen einen Theoriebestand, der Länder nach der Koordination des Wirtschaftsgeschehens differenziert (Höpner 2015) und davon ausgeht, dass es komplementäre Beziehungen zwischen Institutionen gibt (Hall und Soskice 2001, S. 18). Hall und Soskice differenzieren zwischen *koordinierten* (DE, AT), CME und *liberalen* Marktökonomien (USA, UK), LME.<sup>10</sup> Auch wenn einzelne Publikationen den Ansatz nur als Heuristik der Länderauswahl nutzen (Souto-Otero und Ure 2012), ist für die meisten der ausgewählten Publikationen die Unterscheidung zwischen koordinierten und liberalen Ökonomien bezüglich des Ausbildungswesens entscheidend. Nach Estevez-Abé et al. (2001) bringen unterschiedliche Produktionsstrategien unterschiedliche Qualifikationsanforderungen mit sich. Je nach Bedarf an spezifischen oder allgemeinen Qualifikationen sind Ausbildungssysteme von Ökonomien gestaltet: In *koordinierten* Ökonomien werden die für die Arbeit notwendigen spezifischen Fähigkeiten und Kompetenzen in korporatistischen Strukturen in den Unternehmen selbst und unter der Regulation von Sozialpartnern hervorgebracht. In *liberalen* Ökonomien hingegen findet die (eher allgemeine) und marktgesteuerte Ausbildung in der Regel außerhalb von Unternehmen in schulischen Ausbildungsgängen oder Universitäten statt (Culpepper und Thelen 2008). Ähnlich wie bei der Wohlfahrtsstaatentheorie liegt der Schwerpunkt der ausgewählten Beiträge des VoC-Ansatzes auf den bildungspolitischen *Outputs* und *Outcomes*. Methodisch sind die Beiträge vielseitiger. So zeigen sich neben Beiträgen, die nationale und international-vergleichende Datensätze für kleinere Länderfallzahlen quantitativ im Hinblick auf Wirkung spezifischer Variablen auf politischen *Output* und *Outcome* auswerten, auch einzelne Arbeiten, die qualitative Forschungsdesigns haben (bspw. Experteninterviews, Dokumentenanalysen).

Den politischen *Outcome* in Form von Kompetenz- und Bildungsspezifität in CME und LME fokussierend beschäftigen sich Roosmaa und Saar (2012) mit der Weiterbildungsselektivität in EU-Staaten. Sie zeigen anhand einer Analyse von AES-Daten, dass diese (sowie die Weiterbildungsteilnahme Geringqualifizierter) eher durch die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes (Qualifikationsanforderungen) und nicht durch die Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen erklärt wird. Die Kompetenzspezifität an Hochschulen in den Blick nehmend, untersucht Hoelscher (2012) die Länder Eng-

land (LME) und Deutschland (CME) auf Grundlage einer quantitativen Analyse von Daten der REFLEX-Studie mit dem Ergebnis, dass, wie der VoC-Ansatz vermuten lässt, deutsche Hochschulabsolventen stärker spezifische, britische eher generelle Kompetenzen betonen und die Passung zwischen Studium und Beruf in Deutschland enger ist. Vogtenhuber (2015) beschäftigt sich mit der Aufteilung der Schüler im Sekundarschulbereich und deren Auswirkung in Form von Einfluss auf die berufliche Weiterbildung und ihren Ertrag. Die Ergebnisse der quantitativen Analyse verschiedener Datensätze zeigen, dass (trotz der Variation länderübergreifender Weiterbildungsintensität nach der Bildungsbeteiligung und den Bildungsausgaben) die Erträge der Weiterbildung stark mit der Qualität und dem Aufteilungszeitpunkt der weiterführenden Schulen verbunden sind. Dieser Befund deutet darauf hin, dass das Weiterbildungsniveau mit dem Qualifikationsniveau in Bezug auf Qualifikationsnachfrage und Bildungsausgaben zusammenhängt. In Systemen, in denen Schulabgänger und Beschäftigte tatsächlich über höhere Qualifikationen verfügen, ist hingegen der Produktivitätszuwachs durch Aus- und Weiterbildung größer. Ebenfalls mit der Aufteilung der Schülerschaft in der Sekundarstufe beschäftigt sich Baldi (2012), jedoch in Bezug auf die Gründe, warum sich in Deutschland und England verschiedene Systeme ausgebildet haben. Er führt dies auf die Verknüpfung von Bildung und Wirtschaft zurück, wonach in CME Schüler früher und in LME eher später aufgeteilt werden. Die Ergebnisse einer rekonstruktiven qualitativen Analyse zeigen jedoch, dass nicht nur wirtschaftliche Akteure in den beiden Ländern Einfluss auf diese Ausgestaltung des Systems nahmen, sondern auch politische Akteure und Strukturen.

Thematisch breiter angelegt als die bisher beschriebenen Arbeiten und eher auf den politischen *Output* fokussiert, ist die Untersuchung von Bosch und Charest (2008), die formale Bildung in CME (DE, DK) und LME (USA, CAN) und Südkorea (mit einer noch stärker akademisierten Bildung als die beiden untersuchten LME-Staaten) anhand der deskriptiven Auswertung unterschiedlicher Datensätze und Literatur. Die Ergebnisse zeigen, dass sich alle drei Typen im Bereich der allgemeinen Bildung angleichen, wird doch versucht, diese insgesamt anzuheben. Auch bei der akademischen Bildung zeigen sich Konvergenzen in deren Expansion. Bei der beruflichen Bildung unterscheiden sich die Systeme weiter grundlegend; auch innerhalb der CME sehen die Autoren deutliche Unterschiede in der beruflichen Ausbildung. Um

die beruflichen Ausbildungsformen in CME (DE) und LME (USA) besser unterscheiden zu können, berücksichtigt Graf (2016) zusätzlich die Ausprägung von Stratifizierung und Standardisierung der Berufsbildung, die Steuerung durch Sozialpartner, Kooperationen von Arbeitgebern und Finanzierung. Der Autor kann mithilfe von Experteninterviews und Dokumentenanalysen zeigen, dass es große Überschneidungen zwischen hochschulbasierten Formaten in Deutschland und den USA gibt (duales Studium), während sich die klassische duale Lehre und das duale Studium innerhalb Deutschlands deutlich unterscheiden.

Eine Reihe von Veröffentlichungen befasst sich ausschließlich mit CME und der Herausbildung beruflich und akademisch qualifizierender Bildungssysteme (*Skill Formation*). Die Arbeiten nehmen dabei primär bildungspolitische *Outputs* und *Outcomes* in den Fokus, wobei eine Differenzierung zwischen beiden nicht trennscharf verläuft. Die Kompetenz- und Bildungsspezifität vom CME untersuchend, stellt Jensen (2011) mit einer quantitativen Analyse verschiedener Datensätze fest, dass die Deindustrialisierung eine bedeutende Bedrohung für Arbeitnehmer ist, insbesondere in Ländern, in denen die Kompetenz-/Bildungsspezifität hoch ist. Busemeyer (2009) kritisiert ebenfalls bezugnehmend auf die Kompetenz- und Bildungsspezifität innerhalb von CME nach Durchsicht bisheriger Berechnungen und Literatur, dass die Variation innerhalb der CME nicht hinreichend erfasst wird, weshalb er eine eigene Differenzierung nach zwei Dimensionen vorschlägt: der Grad der Unternehmensbeteiligung in der Bildungsausgestaltung und der Grad der Zertifizierung von beruflichen Fähigkeiten durch das Bildungssystem. Dadurch ergeben sich für den Autor drei unterschiedliche Bildungsregime: das segmentierte (unternehmensbasierte) Regime in Japan, das integrative (schulbasierte berufliche) Regime in Schweden und das differenzierte (berufliche und praxisbezogene) Regime in Deutschland. Culpepper (2007) untersucht die Wechselwirkungen zwischen allgemeiner und spezifischer (Berufs-)bildung und Arbeitgebern in der Schweiz und Österreich seit dem Zweiten Weltkrieg quantitativ. Er kann zeigen, dass trotz ähnlicher Startbedingungen die Schweiz ein eher allgemeines (Berufs-)Bildungssystem ausbildete, während das System in Österreich spezifischer ist. Dies führt er auf die unterschiedliche Dominanz von großen und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zurück: In der Schweiz dominieren größere, wenig kostensensible Arbeitgeber, die durch eine Orientierung



am internationalen Markt einen größeren Nutzen allgemeiner Fähigkeiten ihrer Belegschaft sehen. In Österreich wiederum dominieren kleinere Arbeitgeber mit spezifischen Bildungsinteressen. Ebner und Nikolai (2010) vergleichen ebenfalls Österreich, die Schweiz und zusätzlich Deutschland in Bezug auf ihre berufliche Ausbildung mit einer Übersicht an statistischen Daten der Länder, politischen Dokumenten und Literatur. Während in den letzten beiden Staaten weiter das duale Ausbildungssystem dominiert, hat sich in Österreich neben diesem System ein schulisches Berufsbildungssystem ausgebildet, was die Autoren mit der Dominanz der Sozialdemokratie (und Kooperation mit Christdemokraten), der Steuerung des Bildungswesens durch den Zentralstaat und der Unterstützung der Entwicklung durch Arbeitgeber und Gewerkschaften begründen. Einen Zusammenhang (Culpepper 2007) zwischen Unternehmensinteressen und beruflicher Bildung (und deren Verknüpfung mit Hochschulbildung) in den CME Deutschland, Österreich und Schweiz zeigen Nikolai und Ebner (2013). In allen Ländern gibt es eine Verknüpfung von beruflicher Bildung und Hochschule: doppelqualifizierende Abschlüsse (CH, AT), Anrechnung beruflicher Kompetenzen beim Hochschulzugang (DE). Die Interessen von Unternehmen spalten sich jedoch nicht nach Unternehmensgröße, sondern hängen von der Einbettung des Berufsbildungssystems in das Gesamtbildungssystem, der Vorbildung von Azubis sowie der Attraktivität des Berufsbildungssystems im Vergleich zu alternativen Bildungsgängen ab. Graf (2013) betrachtet ebenfalls die oben genannten Länder, die in der Vergangenheit eine Kluft zwischen beruflicher Ausbildung und Hochschulbildung hatten, und untersucht die neu entwickelten „hybriden“ Systeme der Länder, die eine Mischung beider Bereiche erreichen sollen: duale Studiengänge in Deutschland, berufsbildende höhere Schulen in Österreich und doppelqualifizierende Ausbildungsabschlüsse in der Schweiz. Im Gegensatz zu den vorherigen Autoren nutzt er dafür jedoch ein qualitatives Forschungsdesign mit Experteninterviews und Dokumentenanalysen. Er stellt fest, dass die neuen Systeme nicht zu einer Überwindung der Kluft, sondern zu einem Zustand der Koexistenz traditioneller und hybrider Systeme führen. Mit Bildung als sozialer Absicherung (insbesondere vor Arbeitslosigkeit) in CME beschäftigt sich Trampusch (2010) anhand einer historischen Analyse von Entwicklungen in Dänemark, der Niederlande und der Schweiz zwischen 1870 und 1940. In den CMEs entwickelten sich spezifische Bildungssysteme und ein umverteiler Sozialstaat mit sozialen Absicherungssystemen, auf welche die Ar-

beitgeber großen Einfluss nahmen. Sie weist aber darauf hin, dass Entwicklungen von sozialer Absicherung auch durch Gewerkschaften, das Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis, staatliche Akteure (und den staatlichen Eingriffen in den Arbeitsmarkt) sowie Industrialisierung beeinflusst wurden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es zum einen Beiträge gibt, die sich mit der Spezifität von Bildung in unterschiedlichen Regimen bzw. Staaten beschäftigen, und Beiträge, die die Ausbildung unterschiedlicher Bildungssysteme nachzeichnen (*Skill Formation*), wobei hier insbesondere die CME im Fokus stehen. Ein zentraler Bestandteil des VoC-Ansatzes, der in zahlreichen Arbeiten aufgegriffen wird, ist der Einfluss nicht-staatlicher wirtschaftlicher Akteure auf bzw. die Verknüpfung wirtschaftlicher Akteure mit Bildungspolitik und -system. Thematisch greifen die Beiträge den bildungspolitischen *Output* (Ausgestaltung Bildungsbereiche) und *Outcome* (Weiterbildungsselektivität) auf.

### 3.3 Parteiendifferenztheorie

Der Ansatz zu Parteien bzw. Parteiendifferenzen (*Partisan Theory*) geht davon aus, dass die Politik und damit auch die Bildungspolitik eines Landes davon beeinflusst wird, welche Partei oder Parteienkoalition die Regierung stellt (für einen Überblick siehe Wenzelburger 2015). Die Motive für die Durchsetzung von parteilich-gefärbten Politiken lassen sich in den Zielen der Wiederwahl/dem Ausbau von Wählerstimmen (*vote-seeking*) und der Durchsetzung präferierter politischer Inhalte (*policy-seeking*) finden (von Beyme 2000, S. 25). Ansätze, die in Verbindung mit Parteiendifferenzen gesehen werden, können die institutionellen Umstände des politischen Systems betreffen, wie beispielsweise Vetospieler/Vetopunkte.<sup>11</sup> Zur Differenzierung von Parteipolitiken gibt es zwei Herangehensweisen: die Unterscheidung von Parteienfamilien einerseits und die Unterscheidung von Parteipositionen zu einzelnen Themen andererseits (Wenzelburger 2015, S. 92 ff.). Wie bei den bisher beschriebenen Ansätzen liegt der Schwerpunkt der Beiträge, die mit der Parteiendifferenztheorie arbeiten, auf bildungspolitischen *Outputs*. Als *Output* wird insbesondere die unterschiedliche Höhe öffentlicher und privater Bildungsausgaben verschiedener Staaten in den Blick genommen und deren Zusammenhang mit Regierungsparteien. Die Beiträge arbeiten methodisch vorwiegend mit quantitativen Längsschnittvergleichen international-vergleichender Datensätze. Einige Beiträge beziehen sich auf qualitative Analy-

sen des Manifesto-Projekt-Datensatzes.<sup>12</sup> Dieser beinhaltet inhaltsanalytisch ausgewertete Parteiprogramme von über 50 Ländern von 1945 bis heute und erlaubt somit die Analyse ähnlich großer Länderfallzahlen im Längsschnitt wie die quantitativen Untersuchungen.

Nikolai (2007) kann mit einer kombinierten Längs- und Querschnittsanalyse in 28 OECD-Staaten von 1990 bis 2002 zeigen, dass sich die Regierungsbeteiligung von Linksparteien und liberalen Parteien positiv auf öffentliche Bildungsausgaben auswirkt, während säkular-konservative und christdemokratische Parteien eher einen negativen Effekt zeigen. Dies könnte daran liegen, dass die ersten beiden Parteien eher soziale Umverteilung fördern möchten, um ein spezifisches Wählerklientel anzusprechen. Busemeyer et al. (2013) kommen mit ihrer qualitativen Untersuchung von Parteiprogrammen danach, wie sehr sie das Thema Bildungsausgaben betonen, zu ähnlichen Ergebnissen. Sie zeigen, dass die Bereitschaft, Bildungsausgaben zu erhöhen, zunehmend von sozialdemokratischen und liberalen Parteien vertreten wird, wobei dies kein einheitlicher Trend ist und eine große Variation zwischen den Ländern und über die Zeit besteht.<sup>13</sup> Dies widerspricht Ergebnissen einer früheren Untersuchung des gleichen Datensatzes zu Parteiprogrammen von Jakobi (2011), die feststellte, dass die Differenzen zwischen Parteien zur Steigerung von Bildungsausgaben immer mehr abnehmen und sich ab den 1980er-Jahren praktisch keine Unterschiede mehr zwischen den Parteien finden lassen. Ansell (2010) bestätigt dies zunächst, kann jedoch zeigen, dass der ideologische Stand einer Partei ein besserer Prädiktor für die tatsächlichen Bildungsausgaben ist als Parteiprogramme. Er findet mit einem quantitativen Längsschnittvergleich von OECD-Daten deutliche Differenzen zwischen tatsächlichen Bildungsausgaben und Parteipositionen in Parteiprogrammen. Wird die Hochschulbildung allein betrachtet, beobachten Busemeyer et al. (2013), dass Parteien des rechten Spektrums eher Befürworter eines Ausbaus der Hochschulfinanzierung sind, was die Autoren damit begründen, dass Hochschulen überproportional von Wohlhabenden aufgesucht werden. Dies wird auch von der Beobachtung untermauert, dass in Schweden ab dem Zeitpunkt des mehrheitlichen Besuchs einer Hochschule durch die Bevölkerung der Ausbau des Hochschulsystems zum Flaggschiff der linken Parteien wurde (Ansell 2008). Zu abweichenden Ergebnissen bezüglich der Hochschulfinanzierung kommt jedoch Busemeyer (2009a) anhand einer

Zeitreihenanalyse von OECD-Staaten, die zeigt, dass Sozialdemokraten die Bildungsausgaben insbesondere für die Hochschulbildung erhöht haben. Dies interpretiert der Autor dahingehend, dass Parteien nicht einfach Transmissionsinstrument für die ökonomischen Interessen sozialer Klassen sind, sondern Politiken und Ausgaben nutzen, um (neue) Wählergruppen anzusprechen und zusammenzuführen. Eine innovative Herangehensweise zur Untersuchung von Bildungsausgaben wählen Garritzmann und Seng (2016), indem sie in ihrer qualitativen Untersuchung von Regierungsprogrammen ganze Regierungsperioden (und nicht einzelne Jahre) betrachten und auf die Zuordnung einzelner Parteien zu Parteienfamilien verzichten. Ihre Ergebnisse können keine Parteieneffekte (mehr) bezüglich der Bildungsausgaben feststellen. Dies wird damit erklärt, dass heutige Bildungssysteme in den 1950er und 1980er-Jahren geprägt wurden und über die Zeit eine Pfadabhängigkeit entwickelten, die radikalen politischen Wandel unwahrscheinlich macht (Busemeyer 2014).

#### Exkurs: Multikausale Analysen zur Bildungsausgaben

Veröffentlichungen zur Höhe von Bildungsausgaben arbeiten meist mit OECD-Datensätzen und multikausalen Modellen, in die gleich mehrere Erklärungsansätze einfließen – nicht allein die Parteidifferenztheorie. Schmidt (2007) kann zeigen, dass Bildungspolitik als Politikbereich zwischen 1960 und 2002 mehrheitlich Kürzungen unterworfen war, jedoch nicht in allen untersuchten Staaten. Kürzung, Erhalt und Erhöhung von Bildungsausgaben hingen u. a. von gegenseitigen Anpassungsprozessen zwischen Staaten, institutionellen Prozessen, politischen Prozessen in eher staatlich oder eher marktorientierten Staaten, der Zugehörigkeit zu englischsprachigen Staaten und von der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen ab. Als Determinanten für öffentliche Bildungsausgaben von OECD-Staaten zwischen 1980 und 2001 konnte Busemeyer (2007) als die wichtigsten erklärenden Variablen die wirtschaftliche Entwicklung, den Anteil junger Menschen an der Bevölkerung, die geringe Zahl von Veto-Spielern, die Höhe von öffentlichen Sozialausgaben und die Fiskaldezentralisierung feststellen (Nikolai 2007). Bei einer getrennten Analyse nach Jahrzehnten stellt er fest, dass die Beteiligung konservativer Parteien an der Regierung lediglich in den 1980er-Jahren einen Einfluss auf Bildungsausgaben hatte. Bei Arbeiten, die sich mit der Aufteilung der Bildungsausgaben in öf-

fentlicher und privater Verantwortlichkeit beschäftigen, zeigen Wolf (2009) und Wolf und Zohlhöfer (2009) für 28 bzw. 26 OECD Staaten im Jahr 2002, dass konservative und christliche Mitte-Parteien als Regierungsparteien, ausgeprägter Protestantismus, Föderalismus und Fiskaldezentralisierung, hohe öffentliche Subventionen für private Bildungszwecke, Staatsverschuldung sowie betriebliche Berufsbildungssysteme negativen Einfluss auf öffentliche Bildungsausgaben haben. Einen positiven Effekt auf die Höhe privater Bildungsausgaben zeigen Föderalismus, Gewerkschaften, liberale Parteien<sup>14</sup> und Fiskaldezentralisierung, während u. a. christdemokratischen Regierungsparteien, Korporatismus sowie stark ausgeprägter Katholizismus und die Existenz von Kirchensteuern negative Effekte haben.

Weitere Beiträge, die mit der Parteiendifferenztheorie arbeiten, fokussieren die Privatisierung von Bildung und die Integration neoliberaler Elemente in die Bildungspolitik. Mit der Privatisierung von Bildung und Erklärungsmöglichkeiten durch Parteiendifferenzen beschäftigt sich Wiborg (2015) im Rahmen von Schulbildung in England und Schweden. Die qualitative Analyse von Parteiprogrammen zeigt, dass Parteipositionen zur Privatisierung vom Parteiensystem (England: Zweiparteiensystem, Schweden: Mehrparteiensystem) beeinflusst werden. Dies führte dazu, dass es in Schweden zu einem größeren Ausbau von Privatschulen als in England kam. Auch Zehavi (2012) beschäftigt sich mit der Privatisierung der ursprünglich öffentlichen Leistungen im Bildungsbereich und Parteeffekten. Die Ergebnisse von Experteninterviews und Dokumentenanalysen zeigen, dass Parteien des rechten Flügels die Privatisierung eher vorantreiben als linke Parteien und diese in die politische Agenda aufnehmen. Die Einführung neoliberaler Elemente in die nationale Bildungspolitik und der Effekt von Parteien wird unter anderem von Arnesen und Lundahl (2006) für inklusive Bildung mit quantitativen Analyse nationaler Statistiken in skandinavischen Ländern untersucht. Sie kommen zu dem Schluss, dass die Einführung von neoliberalen Elementen von Regierungsparteien jeglicher Couleur nicht aufgehalten wurde, was sie mit geringen Parteiendifferenzen durch eine wachsende Mittelschicht erklären. Für die schulische Bildung stellt Wiborg (2013) in einer qualitativen Untersuchung hingegen fest, dass Variation zwischen Staaten bezüglich der Einführung neoliberaler Elemente durch regierende Parteien z. T. erklärt werden können.

Insgesamt beschäftigt sich der überwiegende Anteil der Beiträge mit Bildungsausgaben und damit dem parteipolitischen Einfluss auf den bildungspolitischen *Output*. Dadurch, dass mit den Daten des Manifesto-Projekts auch ein großer qualitativer international-vergleichender Datensatz vorhanden ist, arbeiten die Beiträge mit quantitativen und qualitativen Ansätzen, die sowohl die Bedeutung von Bildungsausgaben in Parteiprogrammen als auch deren Höhe in Zahlen analysieren können.

### 3.4 Globalisierung und Europäisierung

Unter Globalisierung wird die zunehmende Verflechtung zwischen Staaten in unterschiedlichen Bereichen verstanden, die auf wirtschaftliche Liberalisierung des Handels und technische Innovation zurückgeht. Trotz gewisser Ähnlichkeiten ist die Europäisierung von der Globalisierung deutlich abzugrenzen, da die Europäisierung die Wechselwirkungen zwischen „nationalstaatlicher und supranationaler Ebene des Mehrebenensystems der Europäischen Union“ kennzeichnet (Börzel und Panke 2015, S. 225). Bei der Europäisierung wird in den ausgewählten Veröffentlichungen thematisiert, wie sich die europäische Ebene auf Staaten auswirkt, wobei differenziert werden muss zwischen direkter („harter“) Europäisierung durch Gesetze und rechtlich verbindlichen Entscheidungen sowie „weichen“ Formen der Europäisierung, wie der Offenen Methode der Koordinierung (OMC). Eine für viele Autoren entscheidende Frage ist die nach Konvergenz (Knill 2005<sup>15</sup>) bzw. Divergenz zwischen den Mitgliedsstaaten bezüglich der nationalen Bildungspolitik verschiedener Bildungsbereiche, da eine Harmonisierung bzw. Angleichung der nationalen Politiken Ziel oder zumindest mögliche Wirkung von Europäisierung ist (ebd., S. 233). Die Beiträge arbeiten dabei vornehmlich mit qualitativen Methoden (insbesondere Dokumentenanalysen, vereinzelt Experteninterviews) mit kleinen Länderfallzahlen und fokussieren den bildungspolitischen *Input* und *Entscheidungsprozess*.

Jakobi und Teltemann (2011) stellen mit ihrer quantitativen Analyse verschiedener Datensätze zu OECD-Staaten von 1999 bis 2008 fest, dass die untersuchten Länder in den Bildungsausgaben Konvergenzen zeigen (insbesondere in der Hochschulbildung), wobei es auch Länder gibt, die von diesen Trends abweichen.<sup>16</sup> Christ und Dobbins (2015) können in ihrer quantitativen Analyse verschiedener Datensätze Internationalisierung als mögliche Ursache von Dezentralisierung der Sekundarbildung in westlichen OECD-Staaten ausschließen.

Andere Beiträge fokussieren den Einfluss der inter- und supranationalen Ebene auf die nationalen Akteure und bildungspolitischen Prozesse. Mit dem Einfluss von Steuerungsinstrumenten inter- und supranationaler Organisationen (z. B. OMK, Beratungsleitungen, international-vergleichende Statistiken, Benchmarks), wie OECD und EU, beschäftigen sich Jakobi et al. (2010a) mit einer quantitativen Analyse verschiedener Datensätze für 30 OECD-Staaten. Sie zeigen, dass im Bereich der formalen Bildung Steuerungsinstrumente Einfluss auf nationale Bildungspolitiken nehmen, deren Wirkung abhängig von den spezifischen Transformationskapazitäten eines Landes ist. Zu einem ähnlichen Ergebnis für den Bildungsbereich allgemein kommen anhand eines qualitativen Vorgehens Wilkoszewski und Sundby (2016) zu harten und weichen Methoden der Steuerung durch die EU. Sie zeigen, dass deren Erfolg entscheidend von den involvierten Stakeholdern abhängt. Trampusch (2009) greift thematisch das Einfließen europäischer Politik zur beruflichen Aus- und Weiterbildung in nationale Bildungspolitik in Deutschland und Österreich auf. Mit einer qualitativen Analyse zeigt sie, dass Europäisierung unterschiedlich erfolgt: durch Reformpolitiken (DE) oder als Nebenprodukt des nationalen institutionellen Wandels (AT). Den Einfluss internationaler Organisationen auf nationale bildungspolitische Netzwerke untersucht Nagel (2010) für Deutschland, die Schweiz, England und Neuseeland mit einem Methodenmix. Er stellt Wandlungsprozesse bezüglich der Ziele, Instrumente und des Rahmens von Bildungspolitik sowie Änderungen institutioneller Strukturen fest, während der politische Entscheidungsprozess von Bildung über die Zeit sehr konstant geblieben ist. Die bildungspolitischen Akteure eines Landes fördern politische Initiativen der internationalen Ebene im eigenen Interesse, zeigen sich gleichzeitig jedoch sehr konservativ, wenn es um die Zusammensetzung des eigenen politischen Netzwerks geht oder die politischen Interaktionsmodi.

Mit dem Einfluss der inter- und supranationalen Ebene auf die Inhalte nationaler Bildungspolitik (*Output*) beschäftigt sich beispielsweise Ioannidou (2010), die den steuernden Einfluss von EU und der OECD auf das Konzept des LLL in Deutschland, Finnland und Griechenland untersucht. Sie macht mit ihrer qualitativen Analyse von Experteninterviews und Dokumenten deutlich, dass die Organisationen mit unterschiedlichen Handlungsressourcen (EU: Finanzierung, rechtliche Regelungen, Monitoring; OECD: Empfehlungen, Evaluationen, Studien und Bildungsberichter-

stattung) steuernd Einfluss auf nationale Politiken zu LLL nehmen. Cavaco et al. (2014) untersuchen die Entwicklung von Anerkennungsinstrumenten für die informelle und non-formale Erwachsenenbildung in Portugal und Frankreich vor dem Hintergrund des Einflusses der EU-Bildungsagenda mit Experteninterviews. Sie stellen fest, dass die EU das Thema, welches ursprünglich von der Zivilgesellschaft ausging, inkorporierte und mit einer wirtschaftlichen Orientierung versah. Sie können zeigen, dass die Anerkennungspolitik in beiden Ländern nicht von der EU dominiert wird, sondern aus dem Zusammenspiel transnationaler und nationaler Einflüsse resultiert. Nationale Einflüsse beim Aufgreifen europäischer Bildungspolitik stellen auch andere Autoren mit qualitativen Untersuchungen für die Hochschulpolitik (Dobbins und Knill 2009) und Studiengebühren an Hochschulen (Förster 2011) fest und führen diese auf das jeweilige politische Erbe und unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Traditionen sowie Unterschiede zwischen Parteien innerhalb der Staaten zurück. Demgegenüber stellen Capano und Piattoni (2011) mit ihrer ebenfalls qualitativen Analyse fest, dass insbesondere die Lissabon-Strategie in England, den Niederlanden, Deutschland und Italien ein Konzept lieferte, welches nationale, kulturelle und politische Traditionen und Vorstellungen zur Hochschulbildung und -politik zu überwinden half.

Zusammenfassend greifen die beschriebenen Beiträge insbesondere das Thema der neuen Bildungssteuerung auf sowie den Einfluss inter- und supranationaler Akteure auf nationale Akteure und die Ausgestaltung nationaler Bildungspolitik. Während es für quantitative Studien schwierig ist, Internationalisierung als Einflussfaktor zu operationalisieren, können qualitative Arbeiten diese Entwicklungen mit Dokumentenanalysen und Experteninterviews gut nachzeichnen. Jedoch führen die kleinen Länderfallzahlen und die kleine Anzahl von Publikationen zu ähnlichen Fragestellungen dazu, dass verallgemeinerbare Tendenzen, beispielsweise für den europäischen Bildungsraum, schwer abzuleiten sind.

### 3.5 Pfadabhängigkeit

Die Grundannahme hinter dem Ansatz der Pfadabhängigkeit ist, dass zurückliegende Ereignisse den Ablauf von Prozessen beeinflussen oder sogar determinieren können. Beyer (2015, S. 149 f.) führt an, dass unterschiedliche Aspekte als Phänomene der Pfadabhängigkeit gesehen werden, wie z. B. die große Relevanz früherer Ereignisse,



die Bedeutung von geringfügigen Ereignissen und Zufällen, die Zwangsläufigkeit von einmal eingeschlagenen Entwicklungen durch positive Rückkopplungen, die begrenzte Rationalität von Akteuren sowie hohe Transaktionskosten bei Veränderungen. North (1990) nutzt die Pfadabhängigkeit als einen Bestandteil seiner Theorie zum institutionellen Wandel. Das Konzept wird in der ausgewählten Literatur z. T. als Ergänzung anderer Ansätze gewählt, wie z. B. der Parteiendifferenztheorie, der Globalisierung und Europäisierung oder dem Akteurzentrierten Institutionalismus. Die überwiegende Zahl der Beiträge arbeitet mit qualitativen Methoden und stellt die Entstehung von Bildungsausgaben durch die Betrachtung des *Inputs* bzw. *politischen Entscheidungsprozesses* in den Vordergrund.

Politikerbe als historisch angelegter „Problemlösungspfad“ oder Resultat von Pfadabhängigkeit wird von einigen Autoren als Filter gesehen zwischen Globalisierungs- und Europäisierungseinflüssen und dem politischen *Output* der Schul- und Hochschulpolitik (Jakobi und Teltemann 2011). Gornitzka und Maassens (2011) zeigen mit ihrer qualitativen Analyse, dass die skandinavischen Länder mit ihrer starken Bildungstradition wenige Bezüge zu europäischen Bildungsagenden aufweisen und entgegen internationaler Trends keine Studiengebühren einführen. Dobbins und Knill (2009) arbeiten mit Experteninterviews heraus, dass europäisch induzierter Isomorphismus durch die starken nationalen Unterschiede in Zentral- und Osteuropa zu unterschiedlichen nationalen Ergebnissen in der Ausgestaltung von Hochschulpolitik führt. Mit einer qualitativen Untersuchung zu britischen und deutschen Universitäten und den Auswirkungen von Internationalisierung zeigt Graf (2009), dass es in Deutschland statt zu einer Pfadverfestigung eher zu einer Abweichung und zur internationalen Öffnung kommt, um das Hochschulsystem anschlussfähiger zu machen, während in Großbritannien eine Pfadstabilisation der Internationalisierung der Hochschule einsetzt, da diese schon eine lange Tradition hat. Bezogen auf das von supra- und internationalen Organisationen (EU, OECD) beworbene LLL stellt Ioannidou (2010) mit Experteninterviews und Dokumentenanalysen für Deutschland, Griechenland und Finnland ebenfalls eine Filterung dieses Konzepts durch nationale kulturell und historisch geprägte Bildungstraditionen fest. Mit einer qualitativen Rekonstruktion von Schulcurricula in England und Frankreich in Bezug auf den Einfluss europäischer Themen zeigt Haus (2009), dass sich in Frankreich ein unterstützender Pfad in

Form institutioneller Strukturen zeigt, der ein Einfließen europäischer Inhalte in nationale Politiken zulässt, während dies in England nicht der Fall ist.

Unabhängig von Internationalisierungstendenzen dient der Ansatz auch zur Erklärung von Stabilität nationaler Bildungspolitik (*Outputs*). So untersucht Hillmert (2008) die unterschiedliche Entwicklung der Berufsbildungssysteme in England und Deutschland anhand der Auswertung nationaler Bildungsberichte und bescheinigt beiden Systemen eine große Stabilität, die Wandel nur bei tiefgreifenden wirtschaftlichen Veränderungen zulässt. Baldi (2012) untersucht in diesen Ländern ebenfalls qualitativ unterschiedliche Praxen zur Nicht-Aufteilung (E) und Aufteilung (D) der Schülerschaft in der Sekundarstufe. Er stellt fest, dass in England das Einfließen neuer Bildungsideen zu Reformen führte, während in Deutschland verfestigte institutionelle politische Strukturen (begleitet vom Föderalismus in der Bildung) Reformen verhinderte. Nikolai (2007) zeigt mit ihrer quantitativen Längsschnittanalyse von OECD-Staaten, dass die Bildungsausgaben eines Landes stark von vergangenen Bildungsausgaben abhängen. Pfadabhängigkeit bzw. Politikerbe wird bei Analysen der Manifesto-Daten zu Parteiprogrammen auch als Erklärung dafür gesehen, welche Parteien in Staaten einen Ausbau der Bildungsausgaben befürworten (Busemeyer et al. 2013) und dass Parteieneffekte auf die Bildungsausgaben abnehmen (Garritzmann und Seng 2016).

Was das Verlassen des politischen Pfades und institutionellen Wandel begünstigen kann, untersucht Trampusch (2009) zum einen in Bezug auf den Einfluss europäischer Politik zur beruflichen Aus- und Weiterbildung auf nationale Reformen in Deutschland und Österreich und, zum anderen, in Bezug auf die Entwicklung der beruflichen Aus- und Weiterbildung in Deutschland, Österreich und der Schweiz (Trampusch 2010a). Sie zeigt, dass Arbeitgeberkonstellationen bzw. Firmeninteressen und die Führungsebene der öffentlichen Bildungsverwaltung die Art des institutionellen Wandels beeinflussen. Sind große Unternehmen die dominierenden Akteure, die mit der öffentlichen Bildungsverwaltung kooperieren, ist ein umformender institutioneller Wandel zu beobachten. Wenn KMU die dominierenden Akteure stellen, die mit den öffentlichen Bildungseliten in Interaktion treten, sind selbsterhaltende politische Prozesse festzustellen. Weitergehend zeigen die Ergebnisse, dass insbe-

sondere KMU und nicht Gewerkschaften als Bremse für einen umformenden Wandel agieren.

Zusammenfassend nutzen Beiträge Pfadabhängigkeit zu einem als Erklärung für die Stabilität nationaler Bildungspolitik (auch vor dem Hintergrund internationaler Einflüsse) und zum anderen beschäftigen sich einige der Beiträge mit der Frage, wann ein politischer Pfad verlassen wird und es zum institutionellen Wandel kommt.

### 3.6 Akteurzentrierter Institutionalismus (AZI)

Der AZI wurde von Mayntz und Scharpf Mitte der 1990er-Jahre entwickelt. Er kann als „Forschungsheuristik“ oder multikausal angelegter Analyserahmen gesehen werden, der Ablauf und Ergebnis von politischen Entscheidungsprozessen mithilfe der beteiligten Akteure, ihrer Konstellation und des institutionellen Kontextes (Scharpf 2006, S. 76 f.) erklärt. Der Ansatz differenziert zwischen Akteurstypen, Interaktionsformen (einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung, hierarchische Steuerung, Verhandeln im Schatten der Hierarchie) und Handlungsressourcen von Akteuren (ebd., S. 86 ff., 101 ff.). In der ausgewählten Literatur beschäftigen sich die Autoren mit dem politischen *Input* bzw. *Willensbildungs- und Entscheidungsprozess*. Sie identifizieren Ursachen, die zum Auftreten unterschiedlicher nationaler Systeme führen, und nutzen dabei qualitative Forschungsansätze wie beispielsweise Experteninterviews und Dokumentenanalysen (Knauber und Ioannidou 2016; Ioannidou 2010; Witte et al. 2008).

Knauber und Ioannidou (2016) fokussieren nationale Akteure der Grundbildungspolitik in England, Österreich, den Niederlanden und der Türkei und zeigen, dass die Interaktionsformen der Akteure von der jeweiligen Steuerung von Grundbildungspolitik abhängen: Bei zentralistischer Governance werden Entscheidungen begünstigt, die durch hierarchische Steuerung herbeigeführt werden und weniger durch Verhandlungen oder Mehrheitsentscheidungen, wie in Staaten mit regionalen und lokalen Steuerungsmodellen. In einigen Staaten können nicht-staatliche Akteure durch spezifische Handlungsressourcen begrenzten Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess und die Implementation nehmen. Die Auswirkungen des Bologna-Prozesses auf höhere universitäre und nicht-universitäre Bildung in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden mit einem Fokus auf nationale Akteure betrachten Witte et al.

(2008). Sie arbeiten heraus, dass insbesondere Akteure der Ministerien nationale Reformprozesse beschleunigt haben. Ioannidou (2010) nutzt den AZI zur Untersuchung des steuernden Einflusses der OECD und EU auf LLL in Deutschland, Finnland und Griechenland. Sie stellt fest, dass sich Steuerungsbemühungen zum LLL durch spezifische Handlungsressourcen (wie Bildungsberichterstattung und Monitoring) durch verschiedene Akteure unterschiedlicher Ebenen (regional, national, transnational) beobachten lassen. Die identifizierten Schlüsselakteure treten immer in Konstellationen mit wechselseitigen Interdependenzen auf und zeigen Interaktionen auf Grundlage von Verhandlungen und Mehrheitsregelungen. Afdahl (2013) untersucht den politischen Prozess der Lehrerbildung in Finnland und Norwegen mit einem Fokus auf involvierte Akteure und zeigt, dass Lehrerbildung in Norwegen stark von den beteiligten politischen Akteuren und Bedingungen abhängt, während finnische Politik zur Lehrerbildung eher von akademischer Expertise bei der Ausformulierung von Politik beeinflusst wird. Eine qualitative Untersuchung der Auswirkung von Reformen im Föderalismus auf die Hochschulpolitik in Deutschland und der Schweiz stellen Griessen und Braun (2010) dar. Sie zeigen, dass generelle Reformen in Deutschland wenig Einfluss auf föderale Koordinationsstrukturen in der Hochschulpolitik hatten, während in der Schweiz mehr Verflechtungen zu finden sind, gleichzeitig aber institutionelle Mechanismen, die politischen Reformblockaden entgegenwirken. In beiden Ländern sind unilaterale Strategien von Akteuren kaum möglich, wohingegen kollektive Vereinbarungen föderaler Akteure erfolgversprechender sind.

Zusammenfassend thematisieren Beiträge zum AZI in erster Linie Fragen zur Steuerung von Bildungspolitik und Akteuren und wie diese zu bildungspolitischen Outputs beitragen.

#### 4. Fazit zu der ausgewählten Literatur und ihrer thematischen und theoretischen Fokussierung

Die Mehrheit der in den Beiträgen analysierten qualitativen Daten wurde selbst erhoben (Interviews) bzw. recherchiert (politische Dokumente); einige Arbeiten stützen sich auf Daten, die im Rahmen des Manifesto-Projekts gesammelt werden, welches Parteiprogramme inhaltsanalytisch auswertet. Die Mehrheit der quantitativen Arbeiten stützt sich auf die Analyse bereits vorhandener Datensätze, vorwiegend von der

OECD (*Education at a Glance*-Datenbank, PISA, IALS/PIAAC), der Weltbank, der UNESCO, Eurostat (AES, *Education and Training Database*, *EU-LFS*) und vom Eurydice-Netzwerk. Das thematische Spektrum der Beiträge ist weit gefächert. Ein deutlicher Schwerpunkt bei den Bildungsbereichen ist die formale Bildung mit Beiträgen zu Schule (12 %), Hochschule (20 %), beruflicher Aus- und Weiterbildung (22 %) oder übergreifenden Beiträgen zur formalen Bildung (6 %). Demgegenüber beschäftigen sich lediglich 12 % der Beiträge mit Erwachsenen- und Weiterbildung bzw. LLL. Die restlichen Beiträge sind keinem der Bildungsbereiche direkt zuzuordnen, da sie sich beispielsweise bereichsübergreifend mit Bildungsausgaben beschäftigen. Nach Themen sortiert beschäftigen sich 35 % der Beiträge mit bildungspolitischem *Input* (z. B. institutionelle Ausgestaltung von Bildungspolitik), 37 % mit *Output* (z. B. Bildungsausgaben) und 18 % der Beiträge mit *Outcome* (z. B. Bildungsteilnahme, Bildungsleitung, Bildungschancen, Stratifizierung). Die restlichen Beiträge sind nicht eindeutig zuzuordnen. Bei den Thematiken der Bildungspolitik, die von den verschiedenen Theorien vorwiegend adressiert werden, lassen sich zwei Lager herausarbeiten: Für Beiträge, die sich mit *Bildungoutput* und *-outcome* beschäftigen, bewähren sich die Wohlfahrtsstaatentheorie, VoC und die Parteiendifferenztheorie; für Beiträge, die sich überwiegend mit dem *Input* bzw. dem politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess befassen, bewähren sich Pfadabhängigkeit, Globalisierung und Europäisierung und Akteurzentrierter Institutionalismus (vgl. Tab. 1). Methodisch lassen sich diese beiden Stränge ebenfalls gut unterscheiden. *Output*- und *Outcome*-orientierte Beiträge forschen eher mit quantitativen Methoden mit Ausnahme der Parteiendifferenztheorie. *Input*-orientierte Veröffentlichungen wählen mehrheitlich ein qualitatives Forschungsdesign. Beiträge zum Bildungsbereich Erwachsenen- und Weiterbildung bzw. LLL arbeiten sowohl mit qualitativen als auch mit quantitativen Forschungsdesigns und nehmen primär *Input* und *Outcome* in den Blick, weniger den *Output* von Bildungspolitik.

Tabelle 1: Anzahl der Beiträge nach Theorien, Bildungsbereichen und Themen (Input, Output, Outcome), Mehrfachnennung möglich

	Wohlfahrtsstaaten	VoC	Parteiendifferenztheorie	Globalisierung & Europäisierung	Pfadabhängigkeit	AZI
Sekundärbildung	2	1	3	1	2	1
berufliche Ausbildung	1	9	-	1	3	-
universitäre Ausbildung	3	1	2	3	3	2
Erwachsenenbildung, LLL, Weiterbildung	3	2	-	2	1	2
übergreifend	6	2	11	4	4	-
<b>Input &amp; Prozess</b>	-	3	1	9	10	4
<b>Output</b>	6	3	15	2	3	-
<b>Outcome</b>	8	4	-	-	-	-

## 5. Diskussion

Diese Literatur-Review zielt darauf, Beiträge der vergangenen zehn Jahre systematisch zu analysieren, die sich mit bildungspolitischen Themen internationalvergleichend beschäftigen und dabei Ansätze und Theorien der vergleichenden Politikwissenschaft verwenden. Zu den in den Veröffentlichungen identifizierten Ansätzen gehören die Wohlfahrtsstaatentheorie, *Varieties of Capitalism*, Parteiendifferenztheorie, Globalisierung und Europäisierung, Pfadabhängigkeit und der Akteurzentrierte Institutionalismus – die meisten davon Ansätze, die dem Bereich der *Policy*-Forschung zuzuordnen sind. Die Ansätze werden von den Autoren zum Teil für einen Bildungsbereich modifiziert. Auch werden die Ansätze in den ausgewählten Veröffentlichungen nicht immer exklusiv verwendet, sondern miteinander verwoben und kombiniert.

Einschränkungen der Beiträge ergeben sich auf unterschiedlichen Ebenen, die die Untersuchungsgegenstände und auch die Daten betreffen. Die überwiegende Zahl der Beiträge konzentriert sich nur auf einen Bildungsbereich des Politikfelds Bildungspolitik. Es ist jedoch einerseits davon auszugehen, dass es höchstwahrscheinlich In-

teraktionen zwischen Bildungsbereichen und andererseits auch zwischen Bildungspolitik und anderen Politikfeldern gibt. Eine weitere Einschränkung einiger quantitativ arbeitender Veröffentlichungen ist, dass nicht auf Zeitreihen zurückgegriffen wird, sondern Daten eines Erhebungszeitpunktes verwendet werden. Dies suggeriert die Stabilität von Bildungssystemen über die Zeit. Wird ein Blick auf die verwendeten Datensätze geworfen, so fällt auf, dass die Anzahl und die Qualität vorhandener internationaler Datensätze zu Bildungsthemen in den vergangenen Jahren stetig zunahmen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass viele der verwendeten Datensätze aus den gleichen Bezugsquellen stammen und insbesondere die OECD eine Art „Datenmonopol“ aufgebaut hat. Im multidisziplinären Forschungsfeld der Bildungspolitik ist die Gewichtung der Forschungsthemen deutlich abhängig von dem Bestand und der Aussagekraft von Datensätzen. Bisher überwiegen Datensätze zu formaler Bildung, deren (öffentlicher und privater) Finanzierung und deren Teilnehmezahlen sowie zur Bildungsleistung in formaler Bildung. Für die Erwachsenen- und Weiterbildung liegen bisher nur wenige internationale Datensätze vor, was sich auch in der geringen Anzahl von Veröffentlichungen widerspiegelt. Für die Erwachsenen- und Weiterbildung, die meist im non-formalen und informellen Bereich stattfindet, fehlen für den internationalen Vergleich aussagekräftige Datensätze zu spezifischeren Themen und Variablen, wie Anbieter, Angebote, Personal, Qualität oder Finanzierung. Erst darauf aufbauend können ähnlich belastbare Berechnungen wie die beschriebenen zur formalen Bildung durchgeführt sowie Typologien von Staaten entwickelt werden. International-vergleichende Daten zu Kompetenzen Erwachsener gibt es zudem erst seit IALS, ALL und PIAAC. Allerdings wurden diese bisher kaum in den ausgewählten Veröffentlichungen verwendet, während deren Verwendung in anderen Forschungsfeldern bereits verbreitet ist.<sup>17</sup> Dies könnte zum einen daran liegen, dass (bisher) noch keine internationalen Längsschnittdaten vorliegen die Kausalanalysen ermöglichen. Da es im Erwachsenenalter keine zentrale Bildungsinstitution gibt, können zum anderen sowohl die Gründe für bestimmte Kompetenzausprägungen als auch die Effekte von Kompetenzausprägungen sehr divers sein, wodurch vergleichende Modelle äußerst komplex werden. Die berufliche Bildung, die Überschneidungen zur Erwachsenen- und Weiterbildung aufweist, bildet hier, was Daten und Veröffentlichungen angeht, eine positive Ausnahme.

Die aufgezeigten theoretischen Ansätze bieten gleichwohl Anknüpfungsmöglichkeiten für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung und die Erforschung von Bildungspolitik, haben für diese jedoch auch unterschiedliche Erträge. Wie bereits im Fazit dargestellt, unterscheiden sich die beschriebenen Ansätze und Theorien und die mit ihnen beforschten Themen. Wohlfahrtsstaatentheorie, VoC und Parteiendifferenztheorie nehmen in erster Linie den bildungspolitischen *Output* und *Outcome* in den Blick (und welche Variablen diesen beeinflussen) und arbeiten primär mit quantitativen Methoden und großen Fallzahlen. Für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung kann hier eine Option in der Untersuchung des Zusammenhangs von bildungspolitischem *Output* und *Outcome* liegen. So können beispielsweise Erträge oder auch *wider benefits* von bestimmten (Bildungs-)Politiken festgestellt werden, wie von nationalen und internationalen Politiken zur Förderung spezieller Adressaten (z. B. Grundbildung für Geringqualifizierte), zur Qualitätssicherung oder Zertifizierung. Allerdings muss u. a. bei der Wohlfahrtsstaatentheorie eine argumentative Verbindung zur (Erwachsenen-)Bildung noch geleistet werden, weshalb sich ein Rückgriff auf die theoretischen Modifikationen bzw. Weiterentwicklungen des Ansatzes empfiehlt, die Bildung stärker in den Fokus setzen. Mit ihrer Komplexitätsreduktion erleichtern Typologien des Wohlfahrtsstaaten- und VoC-Ansatzes den Vergleich bei großer Länderfallzahl. In Bezug auf die Erwachsenenbildung mit ihrem Mehrebenensystem (Schrader 2011) kann dies jedoch zu einer verkürzten Darstellung der Besonderheiten eines Staates und zur Ableitung falscher Folgerungen führen, gerade wenn eher der bildungspolitische *Input* oder Prozess im Fokus der Forschung liegen.<sup>18</sup>

Für den bildungspolitischen *Input* und Prozess eignen sich hingegen andere Ansätze, wie Globalisierung und Europäisierung, Pfadabhängigkeit und Akteurzentrierter Institutionalismus. Diese fokussieren die Ursachen für die Entstehung spezieller Bildungssysteme und nationaler Bildungspolitiken und arbeiten meist qualitativ mit kleinen Fallzahlen, theoriebildend, um die Spezifika der einzelnen Systeme und Politiken adäquat darstellen zu können. Daher sind diese Ansätze besonders ertragreich für neuere Themen der Erwachsenenbildungsforschung, wie Internationalisierung (Einfluss bzw. Steuerung inter- und supranationaler Akteure), komplexe Interaktionsgeflechte (Mehrebenensystem) und neue Governance-Strukturen, welche auch die



Rolle und den Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure für die Bildungspolitik beleuchten. Diese Ansätze sind auch deshalb ergiebig, da sie Bildungssysteme und -politiken wissenschaftlich beschreiben, systemübergreifend vergleichen und dadurch auch zur Weiterentwicklung von Theorie beitragen können.

Besonders erfolgversprechend sind einige jüngere Forschungsarbeiten, die mit Methodenmix-Designs und mehreren theoretischen Zugängen bzw. Annahmen arbeiten. In Forschungsarbeiten können so quantitative Analysen von Datensätzen mit großen Länderfallzahlen durch die intensivere Betrachtung einzelner qualitativer Länderfallstudien ergänzt werden. Forschungsergebnisse können damit im Idealfall sowohl die Ursachen für Bildungspolitiken beschreiben als auch deren Wirkungen erklären.

#### Fußnoten

1. Mit der vergleichenden Politikwissenschaft ist im Folgenden ein Teilgebiet der Politikwissenschaft gemeint, in dem Staats- und Regierungsformen (*polity*), Strukturen und Inhalte (*policy*) sowie Prozesse (*politics*) vergleichend betrachtet werden. Davon abgrenzen lässt sich (vergleichende) soziologische Forschung, die sich theoretisch und empirisch mit den Bedingungen und Formen des sozialen Verhaltens bzw. des gesellschaftlichen Zusammenlebens beschäftigt und deren Forschungen hier ausgeblendet bleiben.
2. Busemeyer und Trampusch differenzieren zwischen der vergleichenden Politikwissenschaft einerseits und der vergleichenden Forschung zu Wohlfahrtsstaaten andererseits. Während Erstere Bildung als Forschungsthema lange vernachlässigte, ist Bildung in Letzterer als Thema schon lange präsent (2011, S. 413). Im vorliegenden Beitrag werden unter vergleichender Politikwissenschaft beide Forschungsstränge mit einbezogen.
3. Siehe auch <http://sowiport.gesis.org/Search/Advanced>.
4. Damit ist gemeint, dass es in einzelnen Fällen zu Überschneidungen mit soziologischen und ökonomischen Theorien und Ansätzen kommt, da diese im multidisziplinären Feld der Bildungspolitik nicht immer trennscharf sind.
5. Die *Policy*-Forschung beschäftigt sich mit der Beschreibung, Analyse und Erklärung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Staatstätigkeit zwischen Staaten in einzelnen Politikfeldern, wie bspw. auch der Bildungspolitik. Mit Staatstätigkeit sind Politiken gemeint, die in der Regel von staatli-

- chen Akteuren bzw. Regierungen beschlossen werden, aber auch Politiken unabhängiger Institutionen (Wenzelburger und Zohlnhöfer 2015), wie Zentralbanken, Regierungsbehörden und Interessengruppen wie Sozialpartner oder Bildungsverbände.
6. Als Dekommodifizierung wird die relative Unabhängigkeit des Individuums vom Arbeitsmarkt bezeichnet (Esping-Andersen 1998, S. 21 f.). Ein hoher Grad an Dekommodifizierung deutet auf einen großzügigen Sozialstaat hin; das Individuum ist nicht so stark gezwungen, die Arbeitskraft als Ware auf dem Markt anzubieten (ebd., S. 37).
  7. Die Stratifizierung zeigt, inwieweit ein Wohlfahrtsstaat nicht nur Ungleichheiten abbaut, sondern diese selbst erzeugt oder zementiert: „Apart from its purely income-distributive role, the welfare state shapes class and status in a variety of ways. The education system is an obvious and much-studied instance, in which individuals' mobility chances not only are affected, but from which entire class structures evolve“ (ebd., S. 57 f.).
  8. Auch in die andere Wirkungsrichtung beeinflussen Arbeitsmarkt und wohlfahrtsstaatliche Institutionen die Bildungspolitik.
  9. Dies geschieht in Abgrenzung zu Wilensky, nach dem sich die Bildungspolitik von anderen Sozialpolitiken unterscheidet („education is special“, Wilensky 1975, S. 3).
  10. Einen eigenen Typus bilden die Länder des Mittelmeerraums (Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Türkei) mit einzelnen Eigenschaften, die sich sowohl mit CME als auch LME überschneiden.
  11. Dieser Ansatz geht davon aus, dass politische Entscheidungen entlang einer Entscheidungskette verlaufen, die Veto-Möglichkeiten bzw. Veto-Punkte eröffnet, an denen, bei einer Mobilisierung von Macht und Interessen, Einfluss auf den politischen Prozess und die Ergebnisse genommen werden kann (Tsebelis 1995).
  12. Siehe auch: <https://manifesto-project.wzb.eu> (abgerufen am 08.06.2017).
  13. Festzustellen ist auch, dass für den untersuchten Zeitraum keine Parteien die Senkung von Bildungsausgaben fordern (Jakobi 2011).

14. Jensen (2011) zeigt hingegen, dass die Steigerung von Bildungsausgaben nicht mit der Beteiligung linker Parteien in der Regierung verknüpft ist, sondern mit Deindustrialisierung.
15. Hiernach tritt Konvergenz zwischen Staaten u. a. deshalb auf, da zur Lösung eines Problems auf Lösungsstrategien anderer Länder zurückgegriffen wird, internationale Regulationen auferlegt werden, Harmonisierungsprozesse (z. B. EU) auftreten, internationaler Wettbewerb zur Angleichung der Systeme führt (z. B. durch Einigung auf gemeinsame Regeln) oder verstärkter Austausch (Best Practice) stattfindet.
16. In einer früheren Arbeit zeigte Schmidt (2007), dass sich Entwicklungen der Bildungsausgaben nicht mit Globalisierungsprozessen erklären lassen, da Bildungspolitik als Teil der Innenpolitik eines Landes weitgehend von landesspezifischen Demokratisierungsprozessen, Parteipolitik und der institutionellen Ausgestaltung geprägt ist.
17. Siehe dazu auch Veranstaltungen zur Forschung mit PIAAC-Daten: <http://www.oecd.org/skills/piaac/neweventspage.htm> (abgerufen am 08.06.2017).
18. Analysen hängen zudem sehr stark davon ab, welche Länder in ein Sample aufgenommen werden, um ein bestimmtes Regime zu repräsentieren. Teils weisen die Länder innerhalb eines Regimetyps starke Variationen auf. Je weniger Länder eines Typus betrachtet werden, desto schwieriger sind die Ergebnisse im Hinblick auf verallgemeinernde Aussagen einzuschätzen.

### Literatur

Afdal, H. W. (2013). Policy making processes with respect to teacher education in Finland and Norway. *Higher Education*, 65(2), 167–180.

Ansell, B. W. (2008). University challenges: explaining institutional change in higher education. *World Politics*, 60(02), 189–230.

Ansell, B. W. (2010). *From the ballot to the blackboard: the redistributive political economy of education*. New York: Cambridge University Press.

Arnesen, A.-L., & Lundahl, L. (2006). Still social and democratic? Inclusive education policies in the nordic welfare states. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 285–300.

Baldi, G. (2012). Schools with a difference: policy discourses and education reform in Britain and Germany. *West European Politics*, 35(5), 999–1023.

Beblavý, M., Thum, A.-E., & Veselkova, M. (2013). Education and social protection policies in OECD countries: social stratification and policy intervention. *Journal of European Social Policy*, 23(5), 487–503.

Beyer, J. (2015). Pfadabhängigkeit. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 149–172). Wiesbaden: Springer.

von Beyme, K. (2000). *Parteien im Wandel*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Boeren, E., & Holford, J. (2016). Vocationalism varies (a lot): a 12-country multivariate analysis of participation in formal adult learning. *Adult education quarterly*, 66(2), 120–142.

Börzel, T., & Panke, D. (2015). Europäisierung. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 225–246). Wiesbaden: Springer VS.

Bosch, G., & Charest, J. (2008). Vocational training and the labour market in liberal and coordinated economies. *Industrial Relations Journal*, 39(5), 428–447.

Bussemeyer, M. R., Franzmann, S. T., & Garritzmann, J. L. (2013). Who owns education? Cleavage structures in the partisan competition over educational expansion. *West European Politics*, 36(3), 521–546.

Bussemeyer, M. R. (2007). Determinants of public education spending in 21 OECD democracies, 1980–2001. *Journal of European Public Policy*, 14(4), 582–610.

Bussemeyer, M. R. (2009). Asset specificity, institutional complementarities and the variety of skill regimes in coordinated market economies. *Socio-Economic Review*, 7(3), 375–406.

Bussemeyer, M. R. (2009a). Social democrats and the new partisan politics of public investment in education. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 107–126.

Busemeyer, M. R. (2013). Education funding and individual preferences for redistribution. *European Sociological Review*, 29(6), 1122–1133.

Busemeyer, M. R. (2014). *Skills and inequality: partisan politics and the political economy of education reforms in Western welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press.

Busemeyer, M. R. (2015). Bildungspolitik. In G. Wenzelburger & R. Zohlhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 615–640). Wiesbaden: Springer VS.

Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2011). Review article: comparative political science and the study of education. *British Journal of Political Science*, 41(02), 413–443.

Capano, G., & Piattoni, S. (2011). From Bologna to Lisbon: the political uses of the Lisbon „script“ in European higher education policy. *Journal of European Public Policy*, 18(4), 584–606.

Cavaco, C., Lafont, P., & Pariat, M. (2014). Policies of adult education in Portugal and France: the European Agenda of validation of non-formal and informal learning. *International Journal of Lifelong Education*, 33(3), 343–361.

Christ, C., & Dobbins, M. (2015). Dezentralisierung der Bildung in den westlichen OECD-Staaten: Eine vergleichende Analyse der Ursachen und Formen. In J. Schrader, J. Schmid, K. Amos & A. Thiel (Hrsg.), *Governance von Bildung im Wandel. Interdisziplinäre Zugänge* (S. 145–173). Wiesbaden: Springer VS.

Culpepper, P. D. (2007). Small states and skill specificity: Austria, Switzerland, and interemployer cleavages in coordinated capitalism. *Comparative Political Studies*, 40(6), 611–637.

Culpepper, P. D., & Thelen, K. (2008). Institutions and collective actors in the provision of training: historical and cross-national comparisons. In K. U. Mayer & H. Solga (Hrsg.), *Skill formation* (S. 21–49). Cambridge: Cambridge University Press.

Desjardins, R. (2013). Considerations of the impact of neoliberalism and alternative regimes on learning and its outcomes: an empirical example based on the level and

distribution of adult learning. *International Studies in Sociology of Education*, 23(3), 182–203.

Dobbins, M., & Knill, C. (2009). Higher education policies in central and eastern Europe: convergence toward a common model? *Governance*, 22(3), 397–430.

Ebner, C., & Nikolai, R. (2010). Duale oder schulische Berufsausbildung? Entwicklungen und Weichenstellungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. *Swiss Political Science Review*, 16(4), 617–648.

Esping-Andersen, G. (1998). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state. In P. A. Hall & D. Soskice (Hrsg.), *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage* (S. 145–183). New York: Oxford University Press.

Field, J., Künzel, K., & Schemmann, M. (2016). International comparative adult education research. In M. Schemmann (Hrsg.), *Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung* (S. 109–134). Köln: Böhlau.

Förster, C. (2011). Divergenz in der Konvergenz: Studiengebührenpolitik im Europäischen Hochschulraum – die Beispiele Deutschland, England und Österreich. In K. Amos, J. Schmid, J. Schrader & A. Thiel (Hrsg.), *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen* (S. 179–202). Baden-Baden: Nomos.

Garrizmann, J. L., & Seng, K. (2016). Party politics and education spending: challenging some common wisdom. *Journal of European Public Policy*, 23(4), 510–530.

Gift, T., & Wibbels, E. (2014). Reading, writing, and the regrettable status of education research in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 17, 291–312.

Gornitzka, A., & Maassen, P. (2011). University governance reforms, global scripts and the „Nordic Model“: accounting for policy change? In K. Amos, J. Schmid, J.

Schrader & A. Thiel (Hrsg.), *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen* (S. 149–178). Baden-Baden: Nomos.

Graf, L. (2009). Applying the varieties of capitalism approach to higher education: comparing the internationalisation of German and British universities. *European Journal of Education*, 44(4), 569–585.

Graf, L. (2013). *The hybridization of vocational training and higher education in Austria, Germany, and Switzerland*. Opladen: Budrich UniPress.

Graf, L. (2016). Betrieblich-hochschulbasierte Ausbildungsformen in Deutschland und den USA: Eine (Re)Konzeptualisierung. *Zeitschrift für Pädagogik*, 62(3), 323–339.

Green, A., Preston, J., & Janmaat, J. G. (2006). *Education, equality and social cohesion: a comparative analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Griessen, T., & Braun, D. (2010). Hochschulföderalismus zwischen Kooperationszwang und Blockadefahr: Deutschland und die Schweiz im Vergleich. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 16(4), 715–746.

Hall, P., & Soskice, D. (Hrsg.). (2001). *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press.

Haus, L. (2009). Europeanization, education, and school curricula: the role of historical legacies in explaining policy variation between England and France. *Comparative Political Studies*, 42(7), 916–944.

Hega, G. M. (2011). Wohlfahrtsstaaten und Bildungspolitik: Nachzügler, Vorreiter oder Ausreißer? Die Schweiz und die Vereinigten Staaten in vergleichender Perspektive. In K. Amos, J. Schmid, J. Schrader & A. Thiel (Hrsg.), *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen* (S. 53–100). Baden-Baden: Nomos.

Heidenheimer, A. J. (1981). Education and social security entitlements in Europe and America. In P. Flora & A. J. Heidenheimer (Hrsg.), *The development of welfare states in Europe and America* (S. 269–304). New Brunswick: Transaction.

Hillmert, S. (2008). When traditions change and virtues become obstacles. Skill formation in Britain and Germany. In K. U. Mayer & H. Solga (Hrsg.), *Skill Formation* (S. 50–81). Cambridge: Cambridge University Press.

Hoelscher, M. (2012). Spielarten des Kapitalismus und Kompetenzen von Hochschulabsolventinnen und -absolventen. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 64, 479–505.

Höpner, M. (2015). Spielarten des Kapitalismus. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 173–198). Wiesbaden: Springer VS.

Hurrelmann, K., Quenzel, G., & Rathmann, K. (2011). Bildungspolitik als Bestandteil moderner Wohlfahrtspolitik: Deutschland im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation*, 31(3), 313–326.

Ioannidou, A. (2010). *Steuerung im transnationalen Bildungsraum: Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen*. Bielefeld: wbv.

Iversen, T., & Stephens, J. D. (2008). Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies*, 41(4/5), 600–637.

Jakobi, A. P. (2011). Political parties and the institutionalization of education: a comparative analysis of party manifestos. *Comparative Education Review*, 55(2), 189–209.

Jakobi, A. P., & Teltemann, J. (2011). Convergence in education policy? A quantitative analysis of policy change and stability in OECD countries. *Compare*, 41(5), 579–595.

Jakobi, A. P., Martens, K., & Wolf, K. D. (2010). A governance perspective on education policy. In A. P. Jakobi, K. Martens & K. D. Wolf (Hrsg.), *Education in political science. Discovering a neglected field* (S. 1–20). Abingdon: Routledge.

Jakobi, A. P., Teltemann, J., & Windzio, M. (2010a). The internationalization of education: policy in a cross-national perspective. In K. Martens, A. Nagel, M. Windzio & A. Weymann (Hrsg.), *Transformation of education policy. National responses to the PISA study and the bologna process* (S. 227–258). London: Palgrave Macmillan.



Jensen, C. (2011). Capitalist systems, deindustrialization, and the politics of public education. *Comparative Political Studies*, 44(4), 412–435.

Jesson, J. K., Matheson, L., & Lacey, F. M. (2011). *Doing your literature review – traditional and systematic techniques*. Los Angeles: SAGE.

Kaufmann, K., Reichart, E., & Schömann, K. (2014). Der Beitrag von Wohlfahrtsstaatsregimen und Varianten kapitalistischer Wirtschaftssysteme zur Erklärung von Weiterbildungsteilnahmestrukturen bei Ländervergleichen. *Report – Zeitschrift Für Weiterbildungsforschung*, 37(2), 39–54.

Knauber, C., & Ioannidou, A. (2016). Politiken der Grundbildung im internationalen Vergleich. Von der Politikformulierung zur Implementierung. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung – Report*, 39(2), 131–148.

Knill, C. (2005). Introduction: cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 764–774.

Markowitsch, J., Käßlinger, B., & Hefler, G. (2013). Firm-provided training in Europe and the limits of national skills strategies. *European Journal of Education*, 48(2), 281–291.

Martens, K., Rusconi, A., & Leuze, K. (Hrsg.). (2007). *New arenas of education governance: the impact of international organizations and markets on educational policy making*. Basingstoke Hampshire: Palgrave Macmillan.

Martin, A., & Rüber, I. E. (2016). Die Weiterbildungsbeteiligung von Geringqualifizierten im internationalen Vergleich: Eine Mehrebenenanalyse. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung – Report*, 39(2), 149–169.

Nagel, A. (2010). Comparing education policy networks. In K. Martens, A. Nagel, M. Windzio & A. Weymann (Hrsg.), *Transformations of the state. Transformation of education policy* (S. 199–226). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Nikolai, R. (2007). *Die Bildungsausgaben der Schweiz im intranationalen und internationalen Vergleich*. Berlin: Dissertation.de.

Nikolai, R., & Ebner, C. (2013). Zur Verknüpfung von Berufsbildung und Hochschulbildung: Reformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. In K. Amos, J. Schmid, J. Schrader & A. Thiel (Hrsg.), *Kultur – Ökonomie – Globalisierung. Eine Erkundung von Rekalibrierungsprozessen in der Bildungspolitik* (S. 63–80). Baden-Baden: Nomos.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pechar, H., & Andres, L. (2011). Higher-education policies and welfare regimes: international comparative perspectives. *Higher Education Policy*, 24(1), 25–52.

Petticrew, M., & Roberts, H. (2006). *Systematic reviews in the social sciences – a practical guide*. Malden Oxford Carlton: Blackwell.

Roosmaa, E.-L., & Saar, E. (2012). Participation in non-formal learning in EU-15 and EU-8 countries: demand and supply side factors. *International Journal of Lifelong Education*, 31(4), 477–501.

Rubenson, K. (2006). The Nordic model of lifelong learning. *Compare*, 36(3), 327–341.

Rubenson, K., & Desjardins, R. (2009). The impact of welfare state regimes on barriers to participation in adult education. *Adult Education Quarterly*, 59(3), 187–207.

Scharpf, F. W. (2006). *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS.

Schemmann, M. (2007). *Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung. Orientierungen und Aktivitäten von OECD, EU, UNESCO und Weltbank*. Bielefeld: wbv.

Schmid, J., Amos, K., Schrader, J., & Thiel, A. (Hrsg.). (2011). *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen*. Baden-Baden: Nomos.

- Schmidt, M. G. (2007). Testing the retrenchment hypothesis: educational spending, 1960–2002. In F. G. Castles (Hrsg.), *The disappearing state? Retrenchment realities in an age of globalisation* (S. 83–159). Cheltenham: Edward Elgar.
- Schrader, J. (2011). *Struktur und Wandel der Weiterbildung*. Bielefeld: wbv.
- Souto-Otero, M., & Ure, O. B. (2012). The coherence of vocational education and training in Norway and Spain: national traditions and the reshaping of VET governance in hybrid VET systems. *Compare*, 42(1), 91–111.
- Trampusch, C. (2009). Europeanization and institutional change in vocational education and training in Austria and Germany. *Governance*, 22(3), 369–395.
- Trampusch, C. (2010). Co-evolution of skills and welfare in coordinated market economies? A comparative historical analysis of Denmark, the Netherlands and Switzerland. *European Journal of Industrial Relations*, 16(3), 197–220.
- Trampusch, C. (2010a). Employers, the state and the politics of institutional change: vocational education and training in Austria, Germany and Switzerland. *European Journal of Political Research*, 49(4), 545–573.
- Tsebelis, G. (1995). Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289–325.
- Vogtenhuber, S. (2015). Explaining country variation in employee training: an institutional analysis of education systems and their influence on training and its returns. *European Sociological Review*, 31(1), 77–90.
- Wenzelburger, G., & Zohlnhöfer, R. (Hrsg.). (2015). *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Wenzelburger, G. (2015). Parteien. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 81–112). Wiesbaden: Springer VS.
- Wiborg, S. (2013). Neo-liberalism and universal state education: the cases of Denmark, Norway and Sweden 1980–2011. *Comparative Education*, 49(4), 407–423.

Wiborg, S. (2015). Privatizing education: free school policy in Sweden and England. *Comparative Education Review*, 59(3), 473–497.

Wilensky, H. (1975). *The welfare state and equality. Structural and ideological roots of public expenditures*. London: SAGE.

Wilkoszewski, H., & Sundby, E. (2016). From hard to soft governance in multi-level education systems. *European Journal of Education*, 51(4), 447–462.

Willemse, N., & de Beer, P. (2012). Three worlds of educational welfare states? A comparative study of higher education systems across welfare states. *Journal of European Social Policy*, 22(2), 105–117.

Witte, J., van der Wende, M., & Huisman, J. (2008). Blurring boundaries: how the Bologna process changes the relationship between university and the non-university higher education in Germany, the Netherlands and France. *Studies in Higher Education*, 33(2), 217–231.

Wolf, F. (2009). The division of labour in education funding: a cross-national comparison of public and private education expenditure in 28 OECD countries. *Acta Politica*, 44(1), 50–73.

Wolf, F., & Zohlnhöfer, R. (2009). Investing in human capital? The determinants of private education expenditure in 26 OECD countries. *Journal of European Social Policy*, 19(3), 230–244.

Zehavi, A. (2012). Welfare state politics in privatization of delivery. *Comparative political studies*, 45(2), 194–219.

### **3. Empirische Beiträge zu Governance in der Grundbildung**

Nachdem im vorherigen Kapitel mögliche Theorien und Ansätze in Bezug auf ihren Ertrag für international-vergleichende Fragestellungen der Erwachsenenbildungsforschung zur Bildungspolitik geprüft wurden, werden in diesem Kapitel zwei empirische Journal-Beiträge vorgestellt, die sich international-vergleichend mit Governance von Grundbildung europäischer Staaten im Feld der Erwachsenenbildung auseinandersetzen. Eine Verbindung zum vorherigen Kapitel herstellend, arbeiten die Beiträge mit zwei der zuvor vorgestellten Theorien bzw. theoretischen Ansätze. Der erste Beitrag arbeitet mit der Wohlfahrtsstaatentheorie nach Esping-Andersen (1998), betrachtet Grundbildungspolitik als Teil wohlfahrtsstaatlicher Politik und untersucht diese international-vergleichend im Hinblick auf Dekommodifizierung. Die Wohlfahrtsstaatentheorie wurde für diesen Beitrag zum einen ausgewählt, da die in der Theorie enthaltene Typologie für die Zusammenstellung des Ländersamples genutzt werden konnte. Zum anderen wurden aus der Theorie heraus Hypothesen für Grundbildungspolitik als wohlfahrtsstaatliche Politik abgeleitet, die im Anschluss überprüft wurden. Der zweite Beitrag betrachtet mit dem Akteurzentrierten Institutionalismus nach Scharpf (2006) die Governance von Grundbildung und untersucht, welche Akteure mit welchen Handlungsressourcen auf die inhaltliche, prozessuale Dimension von Grundbildungspolitik einwirken und wie die institutionelle Dimension dieser ausgestaltet ist. Der Akteurzentrierte Institutionalismus wurde für den Beitrag deshalb ausgewählt, da mit dieser Analyseperspektive insbesondere Governance von Grundbildung und deren Interdependenz und Wechselwirkung mit Inhalten, Prozessen und Rahmenbedingungen von Grundbildungspolitik von Interesse waren.

Im Folgenden wird zunächst das Forschungsdesign und Untersuchungsverfahren zur Erhebung der empirischen Daten für die beiden Beiträge dargestellt. Danach werden die beiden Beiträge wiedergegeben. Am Ende des Kapitels wird das verwendete Untersuchungsverfahren der Beiträge kritisch reflektiert.

#### **3.1. Forschungsdesign und Untersuchungsverfahren**

Im Folgenden werden das Forschungsdesign und das Untersuchungsverfahren vorgestellt, die die Grundlage zur Erhebung und Analyse der empirischen Daten zu Governance in der Grundbildung im Feld der Erwachsenenbildung bildeten, die in

den zwei anschließenden Journal-Beiträgen (Kapitel 3.2. *Zweiter Beitrag* und Kapitel 3.3. *Dritter Beitrag*) analysiert und diskutiert werden.

Forschungsmethodisch ist die vorliegende Untersuchung im Bereich der qualitativen Methoden einzuordnen, die eher hypothesen- und theoriegenerierend als falsifizierend und eher explorativ arbeiten. Der explorative Ansatz wurde als passend erachtet, um bisher nicht adressierten Forschungsfragen zur Formulierung, Ausgestaltung und Umsetzung von Grundbildungspolitiken in verschiedenen europäischen Ländern mit den beiden Journal-Beiträgen beantworten zu können. Das Feld der Grundbildungspolitik für Erwachsene ist bisher noch wenig erforscht, insbesondere internationalvergleichend. Es geht hier also in erster Linie um die Deskription des Status quo, die Interpretation der gefundenen Inhalte, Akteure und Strukturen (Forschungsobjekte) mit dem Ziel, eine Generalisierung der Ergebnisse (Mayring 2015, S. 19) für die untersuchten Fälle zu erreichen.

Bei der Frage nach dem Untersuchungsverfahren ist zunächst darauf einzugehen, warum der (internationale) Vergleich als Methode in diesem Forschungsvorhaben einen Erkenntnisgewinn liefert. Um den Vergleich als solchen zu beschreiben, bezieht sich Heintz (2016) auf Niklas Luhmann und dessen „dreistellige[...] Relation“ und erweitert diese: Mindestens zwei Objekte werden demnach verglichen, ein drittes Element („abstrakte[...] Kategorie“) muss die beiden Objekte miteinander verbinden; Vergleichskriterien und -verfahren müssen festgelegt sein. Beim Vergleichen findet entsprechend eine kategoriale Vereinfachung, eine Differenzbeobachtung und eine Relationierung (Sinnzusammenhang zwischen zwei Objekten) statt (ebd., S. 306-308). In Kapitel 3.1.3. *Ländersample* wird genauer erläutert, wie diese Beschreibung des Vergleichs bei der Auswahl der zu vergleichenden Länder für die empirischen Beiträge umgesetzt wurde.

Methodische Überlegungen zum Vergleich lassen sich entlang von zwei „idealtypischen“ Grundhaltungen zuweisen: der idiographischen und der nomothetischen Position. Während erstere die Besonderheit von Phänomenen herausarbeitet, sucht die nomothetische Position eher nach Regelmäßigkeiten, verallgemeinerbaren Aussagen und sieht den Vergleich als Ersatz für ein Experiment. Ein erheblicher Teil der vergleichenden Forschung, wie auch die hier vorliegende Arbeit, nutzt oftmals einen Mix aus beiden Positionen (Parreira do Amaral 2015, S. 109-110). Im Vergleich tre-

ten durch Juxtaposition Ähnlichkeiten und Unterschiede und somit Charakteristika zwischen Fällen/Ländern etc. deutlicher hervor. Der Vergleich bietet daher die Möglichkeit der Wissensgenerierung (Hypothesen- oder Theorieentwicklung) und der Weiterentwicklung und Überprüfung von Typologien und Theorien. Letzteres ist ein Punkt, der insbesondere für den empirischen Beitrag wichtig war, der mit der Wohlfahrtsstaatentheorie arbeitet. In der Praxis erlaubt und erleichtert der „Blick über den Tellerrand“ beispielsweise die Suche nach Lösungen, Best-Practice- oder Negativbeispielen (z. B. Problemen mit bestimmten Politiken/Praktiken) und zeigt konvergente und divergente Entwicklungen von Staaten auf einer inter- und supranationalen Ebene auf (ebd., S. 108). Dabei kann der Vergleich sowohl die Variation von Erwachsenenbildungspolitik und Governance in der Erwachsenenbildung zwischen Staaten, wie in den empirischen Beiträgen dieser Arbeit, als auch die Variation zwischen verschiedenen Epochen adressieren.

### ***3.1.1. Untersuchungsziel***

Das Ziel dieser Untersuchung ist, Grundbildungspolitiken bzw. die Governance von Grundbildung im Feld der Erwachsenenbildung in verschiedenen europäischen Staaten (siehe Kapitel 3.1.3. *Ländersample*) zu untersuchen und dabei die unterschiedlichen Dimensionen von Politik, die inhaltliche, die prozessuale und die institutionelle Dimension in den jeweiligen Staaten zu erfassen, diese zu analysieren und vergleichend zu diskutieren.

### ***3.1.2. Einbettung der Untersuchung***

Die empirischen Daten, die innerhalb der beiden Journal-Beiträge ausgewertet wurden, stammen aus dem international-vergleichenden Forschungsprojekt „EU-Alpha – Politiken zur Stärkung der Grundkompetenzen, insbesondere Alphabetisierung in der EU: Ein Vergleich der Akteurs- und Governancestrukturen“. Dieses Forschungsprojekt wurde vom Deutschen Institut für Erwachsenenbildung e. V. (DIE) von September 2014 bis März 2016 durchgeführt und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert. Das Projekt hatte das Ziel, unterschiedliche staatliche Steuerungssysteme und Verantwortlichkeiten bezogen auf das Themenfeld „Stärkung der Grundkompetenzen“ und insbesondere Alphabetisierung zu evaluieren. Untersuchte Staaten waren Dänemark, England, Frankreich, die Niederlande, Österreich

und die Türkei. Methodisch arbeitete das Projekt mit einem Methodenmix, der aus einem quantitativen und einem qualitativen Teil bestand. Im quantitativen Teil wurden Datensätze wie PIAAC und der europäische Labour Force Survey (LFS) um weitere makro(ökonomische) Variablen der OECD ergänzt und ausgewertet. Im qualitativen Teil wurden im Rahmen von Einzelfallanalysen für die ausgewählten Staaten Experteninterviews vor Ort durchgeführt sowie ergänzend relevante politische und wissenschaftliche Veröffentlichungen/Dokumente gesichtet und ausgewertet.

Für die vorliegende Arbeit wurden Teile des umfangreichen empirischen Datenmaterials des Projekts verwendet, die alle dem qualitativen Teil zuzuordnen sind. Des Weiteren wurden nur die Daten der Staaten Dänemark, England, Niederlande, Österreich und Türkei verwendet, da die Autorin die empirischen Daten in diesen Staaten erhob bzw. im Falle der Türkei die Erhebung unterstützte und Zugang zu diesen Daten hatte.

### ***3.1.3. Ländersample***

Wie bereits zuvor beschrieben, sollten sich bei einem Vergleich die zu vergleichenden Objekte (in diesem Falle Staaten) zum einen in einem ausreichenden Maße unterscheiden und zum anderen in einer oder mehreren abstrakten Kategorien ähneln.

Dementsprechend wurden im Forschungsprojekt EU-Alpha die Staaten aufgrund verschiedener Überlegungen ausgewählt. Primär standen dabei inhaltliche Aspekte für die Auswahl im Fokus, neben forschungspraktischen (bestehende Kontakte zu Experten/innen in den jeweiligen Staaten) und ressourcenschonenden Überlegungen. Beim Sampling wurde auf die Konvergenz der Staaten bezüglich des Vorliegens von Daten zu Grundkompetenzen (und insbesondere Lesekompetenzen) der Bevölkerung des jeweiligen Landes geachtet. Von allen ausgewählten Ländern liegen im Rahmen der PIAAC-Erhebung der OECD Daten zu Grundkompetenzen wie Lesekompetenz und Alltagsmathematik vor (vgl. OECD 2016, OECD 2013). Durch die Mitgliedschaft (und im Falle der Türkei den Beitrittsstatus) im europäischen Politiksystem sowie die Mitgliedschaft aller Staaten in der OECD weisen sie darüber hinaus ein gemeinsames politisches bzw. wirtschaftliches Bezugssystem auf, das konvergente Entwicklungen begünstigen kann. Ferner ist davon auszugehen, dass alle ausgewählten Staaten (außer der Türkei) in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg ähnliche



Bedingungen für die Entwicklung von Bildungssystemen hatten (vgl. Busemeyer 2014, Iversen & Stephens 2008). Differenzen zeigen sich bei den ausgewählten Staaten in ihrem Abschneiden in den PIAAC-Erhebungen: Während sich die Niederlande mit einer mittleren Lesekompetenz von 288 Punkten<sup>18</sup> vorne im Feld der europäischen Staaten einordnet, sind England/Nordirland, Dänemark und Österreich im Mittelfeld zu finden. Frankreich liegt deutlich unter diesem Mittelfeld mit 262 Punkten und die Türkei bildet mit 227 Punkten das Schlusslicht (vgl. *Tabelle 3*). Auch der Anteil der untersuchten Bevölkerung zwischen 16 und 65 Jahren mit einer Lesekompetenz unter Stufe II und damit mit einer Lesekompetenz, die laut OECD nicht ausreicht, um in modernen Industriestaaten am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilzuhaben, variiert z. T. stark zwischen den Staaten mit 11,7 Prozent in den Niederlanden und 45,8 Prozent in der Türkei. Obwohl sie in der mittleren Lesekompetenz vor Österreich liegen, weisen England/Nordirland und Dänemark mit 16,4 und 15,7 Prozent einen wesentlich höheren Anteil der Bevölkerung unter Stufe II auf als Österreich (12,8 %).

*Tabelle 3: Mittlere Lesekompetenz (M) mit Standardabweichung (SD), prozentualer Anteil der Bevölkerung unter Lesekompetenzstufe II im europäischen Vergleich; Staaten sortiert nach Höhe mittlerer Lesekompetenz; unterstrichene Staaten im Sample des EU-Alpha-Projekts (Daten: OECD 2013; alle mit einem \* markierten Staaten von OECD 2016)*

Land	M	SD	entspricht Kompetenzstufe	% der Bevölkerung unter Stufe II
Finnland	288	51	III	10,7 %
<u>Niederlande</u>	284	48	III	11,7 %
Schweden	279	51	III	13,3 %
Norwegen	278	47	III	12,3 %
Estland	276	44	III	13,0 %
Tschechien	274	41	II	11,8 %
Slowakei	274	40	II	11,6 %
<u>England/Nordirland (GB)</u>	272	49	II	16,4 %

<sup>18</sup> Die Lesekompetenz wird bei PIAAC auf einer kontinuierlichen Skala abgebildet, die wie bei vergleichbaren Studien der OECD (z. B. PISA) in Intervalle von jeweils 50 Kompetenzpunkten unterteilt wird. Das erste Intervall startet bei 176 Punkten; das fünfte reicht bis 376 Punkte. Diese Intervalle bilden daher fünf Kompetenzstufen, wobei zusätzlich die Stufe „unter Stufe I“ ( $\leq 175$  Punkte) erfasst wird.

<u>Dänemark</u>	271	48	II	15,7 %
Deutschland	270	47	II	17,5 %
<u>Österreich</u>	269	44	II	12,8 %
Polen	267	48	II	18,7 %
Litauen*	267	41	II	15,1 %
Irland	267	47	II	17,5 %
<u>Frankreich</u>	262	49	II	21,5 %
Slowenien*	256	48	II	24,9 %
Israel*	255	56	II	27,0 %
Griechenland*	254	47	II	26,5 %
Spanien	252	49	II	27,5 %
Italien	250	45	II	27,7 %
<u>Türkei*</u>	227	44	II	45,8 %

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde auf das Sample des EU-Alpha-Projekts zurückgegriffen. Aus diesem Sample wurde allerdings für die zwei empirischen Journal-Beiträge jeweils eine kleinere Anzahl an Staaten ausgewählt. Dieses Vorgehen wurde mit den theoretischen und inhaltlichen Überlegungen der beiden Beiträge begründet.

Für den Journal-Beitrag zu Wohlfahrtsstaaten (Kapitel 3.2. *Zweiter Beitrag*) wurden die Staaten aufgrund ihrer strukturellen Unterschiede im Hinblick auf ihre Zuordnung zu den verschiedenen Regime-Typen der Wohlfahrtsstaatentheorie nach Esping-

Andersen (1998) ausgewählt. Das Sample besteht für diesen Beitrag aus drei Staaten, wobei England das liberale, Österreich das konservative und Dänemark das sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatenregime repräsentiert.

Für den Journal-Beitrag zu Grundbildungspolitiken aus einer steuerungs- und akteurzentrierten Perspektive (Kapitel 3.3. *Dritter Beitrag*), wurden vier der Staaten aufgrund ihrer strukturellen Unterschiede im Hinblick auf Regulation und Governance ausgewählt. Dazu wurde die Typologie von Andy Green et al. (1999, S. 79) herangezogen. Diese Typologie identifiziert vier Modelle von Regulation und Governance in der Bildung auf einem Spektrum staatlicher Regulation von zentraler staatlicher bis

eher marktlich geprägter Regulation: das zentralistische System, das regionale System, das lokale System und das System der institutionellen Autonomie im Quasi-Markt. Teils nehmen Green et al. eine Zuordnung von Staaten vor, so beispielsweise Österreich zum zentralistischen System und die Niederlande und England zum System der institutionellen Autonomie im Quasi-Markt. Da die Türkei in der ursprünglichen rein europäischen Typologie nicht enthalten war, wurde sie nachträglich dem zentralistischen System zugeordnet. Damit ergeben sich jeweils zwei Fälle für die zwei außenstehenden Extreme der Typologie (kontrastive Fallauswahl).

### ***3.1.4. Einzelfallanalysen***

Um das zu Beginn genannte Untersuchungsziel zu erreichen, wurden für die ausgewählten Staaten Einzelfallstudien durchgeführt, die anschließend systematisch miteinander verglichen wurden. Als „Fall“ wurde folglich ein Staat erfasst. Wie bereits zu Beginn dieser Arbeit beschrieben, ist Erwachsenenbildungspolitik bzw. Governance von Erwachsenenbildung ein komplexes Feld, auf das nicht nur staatliche, sondern auch wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure Einfluss nehmen sowie Akteure der inter- und supranationalen Ebene. Die Erfassung aller Daten innerhalb einer Einzelfallanalyse hatte deshalb den Zweck, die Informationen zu einem Staat zu bündeln und auch die ggf. auftretenden konträren Positionen der Akteure sowie Inhalte und Prozesse verschiedener Ebenen gemeinsam als ein Ganzes betrachten zu können.

### ***3.1.5. Methoden der Datenerhebung***

Für die eher explorativ angelegte Datenerhebung in den einzelnen Staaten wurden qualitative Interviews (Bogner & Menz 2002, S. 37) mit relevanten Akteuren der Grundbildungspolitik und die ergänzende Analyse von politischen und wissenschaftlichen Publikationen und Dokumenten als effiziente und effektive Methoden bzw. Zugangswege herausgestellt.

#### Das qualitative Experteninterview

Das problemzentrierte Interview kann als Überbegriff der offenen, halbstrukturierten Befragung (Mayring 2002, S. 67) gesehen werden, zu dem sich in der Regel auch das Experteninterview zuordnen lässt. Experteninterviews erlauben einen direkten Zugang zu länder- und fachspezifischem Expertenwissen und können zeitintensive Da-

tenerhebungsprozesse erleichtern und verkürzen. Obwohl für den Grundbildungsbe-  
reich zahlreiche offizielle Dokumente, Evaluationen etc. zugänglich sind, die für den  
politischen Output stehen, ist davon auszugehen, dass Wissen über den politischen  
(Aushandlungs-)Prozess, die Entstehung politischer Inhalte und auch die institutio-  
nelle Ebene primär (oder auch explizit) durch Expert/inn/en des Feldes zugänglich  
ist. Zusätzlich besetzen Expert/inn/en oft Schlüsselpositionen im Feld, was sie zu  
„Gatekeepern“ im Zugang zu diesem macht (Bogner et al. 2009, S. 2).

Als Expert/inn/en werden Personen verstanden,

*[...] die sich – ausgehend von spezifischem Praxis- oder Erfahrungswissen, das sich auf  
einen klar begrenzbaren Problembereich bezieht – die Möglichkeit geschaffen haben, mit ih-  
ren Deutungen das konkrete Handlungsfeld sinnhaft und handlungsleitend zu strukturieren  
(Bogner et al. 2002, S. 45).*

Das Spezialwissen der Expert/inn/en speist sich dabei aus ihrer Tätigkeit und ihrem  
privilegierten Zugang zur Information und nicht notwendigerweise aus ihrer forma-  
len Ausbildung (Meuser & Nagel 2009, S. 24).

Expertenwissen kann in drei Kategorien differenziert werden: technisches, prozessua-  
les und interpretatives Wissen. Für die empirischen Beiträge dieser Arbeit bedeutet  
technisches Wissen Fachwissen zu Gesetzen, Steuerungsprozessen und Machtver-  
hältnissen, während prozessuales Wissen eher Angaben zu Interaktionen und Routi-  
nen betrifft. Als interpretatives Wissen werden subjektive Meinungen und Einschät-  
zungen des Status quo, Relevanz sowie Ideen und Pläne des Experten/der Expertin  
bezeichnet. Zusätzlich zählt zu dieser Kategorie die durch den Experten/die Expertin  
selbst geäußerte Beschreibung und Erklärung seiner/ihrer eigenen Arbeit, seiner/ihrer  
Routinen und seines/ihrer Einflusses (Bogner & Menz 2009a, S. 52-53). Alle drei  
Kategorien des Expertenwissens waren für die vorliegende Arbeit von Interesse, um  
relevante Inhalte, gesetzliche Grundlagen, Akteure, deren Handlungsressourcen und  
Einfluss auf Grundbildungspolitik sowie deren Interaktionen zu identifizieren.

Die Experteninterviews wurden nichtstandardisiert<sup>19</sup> und leitfadengestützt durchgeführt (Gläser & Laudel 2010, S. 38-43), um interview- und länderübergreifende Vergleichbarkeit herzustellen und gleichzeitig Flexibilität in der spezifischen Interviewsituation zu haben. Die Offenheit des Interviews ermöglichte es, zu überprüfen, ob der/die Interviewpartner/in die Frage verstanden hatte, subjektive Perspektiven und Deutungen offengelegt wurden und der/die Interviewte Zusammenhänge herstellen und erläutern konnte (Mayring 2002, S. 68). Dadurch, dass sich in allen Interviews die Fragen des Leitfadens überschneiden, wurde die Vergleichbarkeit mehrerer Interviews hergestellt.

Der Leitfaden für die Experteninterviews (siehe Anhang, Kapitel 6.1. *Interviewleitfaden der Experteninterviews*) wurde vor dem Hintergrund einer umfassenden Literatur- und Dokumentenrecherche entwickelt. Die Recherche begrenzte sich zunächst auf länderübergreifende Fragen zur Grundbildungspolitik. Einzelne länderspezifische Dokumente konnten jedoch auch vor der Interviewphase identifiziert werden und führten dazu, dass der Leitfaden minimal für ein Land oder für einen Akteur modifiziert wurde. Bei der Interviewdurchführung enthielt der Fragenkatalog zunächst Sondierungsfragen, um das Gespräch einzuleiten, einen Einstieg in das Thema zu ermöglichen und zu eruieren, welche subjektive Bedeutung das Thema für den oder die Befragte/n hat (Mayring 2002, S. 70-71). Die sich anschließenden Leitfadenfragen umfassten die Punkte, die von wesentlichem Interesse waren, um Ergebnisse zur Beantwortung der Forschungsfragen des Projekts generieren zu können. Für relevante Punkte, die in den Interviews aufkamen, jedoch vorher nicht im Leitfaden aufgegriffen wurden, wurden Nachfragen und vertiefende Fragen zwischen den Fragen des Leitfadens und/oder im Anschluss an die Leitfadenfragen gestellt (Bryman 2012, S. 471).

#### Die qualitative Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse (vgl. Hoffmann 2012, Mayring 2002) wurde als ergänzende Zugangsweise zu den Experteninterviews hinzugezogen. Zeitlich wurde sie zum ei-

---

<sup>19</sup> Obwohl in allen Interviews auf den gleichen (evtl. leicht modifizierten) Leitfaden zurückgegriffen wurde, waren der genaue Fragewortlaut sowie die Reihenfolge der Fragen nicht vorgegeben (beim halbstandardisierten Interview ist dies laut Gläser & Laudel (2010, S. 41) vorgegeben). Es wurde jedoch darauf geachtet, dass in den jeweiligen Interviews alle Fragen des Leitfadens abgefragt wurden.

nen vor den Experteninterviews eingesetzt, um Hintergrundinformationen zur Erstellung des Interviewleitfadens zu sammeln. Zum anderen wurde sie nach der Erhebung der Experteninterviews eingesetzt, um ergänzendes Material zu den Expertenaussagen zu erschließen (Explikation), die Aussagen der Expert/inn/en zu spiegeln und ggf. zu validieren (Mayring 2015, S. 90, Mayring 2002, S. 49). Die Dokumentenanalyse ist zudem eine Ergänzung zum Forschungsplan: Sowohl Dokumentenanalyse als auch Experteninterviews bieten jeweils einen expliziten Zugang zu Informationen (der sich zum Teil, aber nicht immer überschneidet), für den es im Rahmen dieser Arbeit keine andere Erhebungsmethode mit einem ähnlich hohen Informationsertrag gab.

Als „Dokument“ wurden im Kontext dieser Untersuchung grundbildungsbezogene Dokumente aus einem politischen Kontext<sup>20</sup> bezeichnet, wie politische Programme (z. B. Regierungserklärungen), schriftliche Stellungnahmen, Leitlinien und Empfehlungen, Berichte und Gutachten sowie Gesetzestexte. Diese Dokumente bildeten einen wichtigen Bestandteil, um den Gegenstandsbereich der Grundbildungspolitik adäquat abbilden und analysieren zu können. Es wurden primär Dokumente berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Interviews politisch aktuell bzw. gültig waren. Die Dokumente wurden aus forschungspraktischen Gründen nur berücksichtigt, wenn sie in englischer, deutscher, niederländischer oder dänischer Sprache vorlagen.

### **3.1.6. Datengewinnung**

Wie bereits berichtet, war der Befragung eine umfassende Problemanalyse anhand von recherchierter Literatur, Dokumenten und Informationen auf Internetseiten (von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren der Grundbildung) vorgelagert. Darauf aufbauend wurde ein Interviewleitfaden konstruiert, der für die unterschiedlichen Staaten und Adressaten (z.B. staatlicher und nichtstaatlicher Akteur) leicht modifiziert wurde (siehe Anhang, Kapitel 6.1. *Interviewleitfaden der Experteninterviews*). Durch die Recherche wurden des Weiteren die Expert/inn/en für die Interviews identifiziert. Die Experteninterviews wurden mit Schlüsselakteuren der Grundbildung(spolitik) durchgeführt und umfassten daher staatliche (mehrheitlich Interviewpartner/innen auf einer ministerialen Ebene) und nichtstaatliche Akteure wie

---

<sup>20</sup> D. h. von staatlichen Akteuren, wie z. B. zuständigen Ministerien.

nationale Verbände der Erwachsenen- und Grundbildung, Gewerkschaften, Forschende im Bereich Grundbildung etc.

Die Expert/inn/en wurden per E-Mail oder telefonisch kontaktiert und erhielten eine detaillierte Beschreibung der Ziele, Funktion und inhaltlichen Schwerpunktsetzung des Forschungsvorhabens sowie ihrer möglichen Rolle als Experte/Expertin. Dieses Vorgehen resultierte in einer optimalen Rücklaufquote. Alle angefragten Expert/inn/en nahmen am Interview teil. In einzelnen Fällen wie der Türkei wurden durch angefragte Interviewpartner/innen weitere mögliche Expert/inn/en identifiziert. Die Interviews wurden zwischen Oktober 2014 und März 2015 durchgeführt und aufgezeichnet (nur Audio). Die meisten Interviews fanden in der Institution/Organisation des Experten/der Expertin statt; lediglich einzelne Interviews wurden (durch terminliche Schwierigkeiten) telefonisch geführt. Die Interviewsprache war in Österreich Deutsch, in Dänemark, England und den Niederlanden Englisch sowie in der Türkei Türkisch mit einer deutschen Simultanübersetzung.

Die Interviewaufzeichnungen wurden anschließend transkribiert. In den Transkriptionen der Interviews wurde der gesprochene Wortlaut verschriftlicht, wobei artikulierte Pausen (mit Füllwörtern wie „äh“, „huh“, „uh“, „erm“, „well“ etc.) nicht berücksichtigt wurden, um die Transkription lesbar zu halten und eine anschließende inhaltsanalytische Auswertung zu erleichtern. Bei der Transkription wurden die Interviews in ihrer Ausgangssprache belassen und nicht übersetzt. Einfärbungen der Sprache durch Dialekte wurden geglättet, nonverbale Äußerungen oder andere Vorgänge, die für das Verständnis des Materials notwendig sind, wurden in Klammern notiert (z. B. [Lachen], [Unterbrechung des Interviews durch Ereignis XY]). Eine vollständige Anonymisierung der Interviewten wurde für die vorliegende Arbeit als nicht zielführend erachtet. Während die Namen und andere persönliche Daten der Interviewten im Material geschwärzt sowie für die Publikationen nur paraphrasierte Aussagen angegeben wurden, ist die Zuordnung der Expert/inn/en zu den Akteurstypen (nichtstaatlich, staatlich) für die Auswertung des Material äußerst relevant und angegeben. Zum Teil können dadurch Folgerungen auf die Institution/Organisation möglich sein, welcher der Experte/die Expertin angehört.

Insgesamt wurden zwischen fünf und sieben Experteninterviews pro Land geführt. Die durchschnittliche Interviewdauer betrug 66 Minuten.

Die im Rahmen der Dokumentenanalyse berücksichtigten Texte wurden zum einen in der zu Beginn durchgeführten Recherche und zum anderen durch Erwähnungen und Hinweise in den Experteninterviews identifiziert.

### **3.1.7. Datenaufbereitung**

Als Auswertungsverfahren für das erhobene Material wurde die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) gewählt, da mit ihr eine systematische und theoriegeleitete Bearbeitung und Auswertung auch bei größeren Mengen von Textmaterial möglich ist. Ein erster Schritt der Datenaufbereitung war die Erstellung einer kurzen Zusammenfassung der einzelnen Interviews und die Ergänzung grundlegender Daten (z. B. Interviewer/in, Interviewte/r, Organisation, Datum und Dauer des Interviews). Anschließend wurde das Material schrittweise analysiert. Bei der vorliegenden Arbeit geschah dies, indem das erhobene Material anhand eines teilweise theoriegeleiteten (deduktiv) und teils am Material direkt entwickelten Ordnungs- bzw. Kategoriensystems (induktiv) gefiltert wurde. Der Ablauf der induktiven Kategorienentwicklung und das Zusammenführen deduktiver und induktiver Kategorien wurde angelehnt an das Ablaufmodell nach Mayring (2005, S. 11-12) vorgenommen. Während des Auswertungsprozesses wurde das Kategoriensystem mehrfach angepasst und erweitert (falls für die Fragestellung relevante Textstellen von den Kategorien noch nicht erfasst werden konnten), gekürzt (wenn Kategorien, die theoriegeleitet entwickelt wurden, keine Textstellen zugeordnet werden konnten) oder verändert/umformuliert (wenn Kategorien, die theoriegeleitet entwickelt wurden, kaum Textstellen zugeordnet werden konnten). Das bewährte Kategoriensystem wurde in einem Kodierplan zur besseren Nachvollziehbarkeit dokumentiert (siehe Anhang, Kapitel 6.2. *Kodierplan*). Der Kodierplan enthält die Definition der Kategorie und ggf. Abgrenzungskriterien zu anderen Kategorien sowie ein bis zwei Ankerbeispiele als „Prototyp“ für jede Kategorie. Die Strukturierung des Materials wurde computergestützt (Mayring 2002, S. 135-139) mithilfe der Software MAXQDA durchgeführt (vgl. Kuckartz 2007), mit der Textstellen Kategorien zugeordnet werden können.

Eine Reliabilitätsprüfung in Form einer Überprüfung der Interkoderreliabilität wurde nicht durchgeführt. Dies lag zum einen an arbeitsökonomischen Gründen. Zum anderen wird in der Literatur auch darauf hingewiesen, dass eine völlige Übereinstimmung von Kodierungen bei qualitativen Arbeiten nicht zu erwarten sei. Bei unter-



schiedlichen Inhaltsanalytiker/innen sei hingegen ein Ungleichgewicht bezüglich der Vertrautheit mit dem Material zu erwarten, wenn der/die eine die Materialerhebung selbst durchgeführt habe und der/die andere nicht (Mayring 2005, S. 12-13).

Bei der Auswertung wurde davon abgesehen, Kategorien quantitativ auszuwerten. Stattdessen wurden kodierte Textstellen in Bezug auf die Fragestellung (und ggf. verwendete Hypothesen) der verfassten Veröffentlichung interpretiert.

Angelehnt an die in Mayring (2002, S. 143-144) angegebenen Kriterien von Dennis Bromley (1986) zur Einzelfallanalyse wurde weitergehend geprüft, ob vorschnelle Schlussfolgerungen gezogen wurden (durch einfache Analogieschlüsse, Stereotype, verzerrte Fallauswahl). Die Analyse der Daten erfolgte zunächst auf Länderebene (Schnittmengen und Unterschiede zwischen den Interviews) und anschließend international-vergleichend (Vergleich der festgelegten Kategorien). Um die subjektiven Schilderungen der Expert/inn/en zu kontextualisieren und ggf. zu validieren, wurden, wie bereits beschrieben, im Rahmen der Explikation die Ergebnisse der Dokumentenanalyse herangezogen.

Für die Dokumentenanalyse wurde ebenfalls ein inhaltsanalytisches Verfahren genutzt. Es wurde jedoch für die Dokumente kein eigenes Kategoriensystem erstellt, sondern das der Experteninterviews genutzt.

### 3.2. Zweiter Beitrag

## **Basic Education of Adults as a Responsibility of the Welfare State: A Comparison of Policies in Austria, Denmark and England**

Der Artikel ist erschienen unter:

Knauber, C. (2017). Basic Education of Adults as a Responsibility of the Welfare State: A Comparison of Policies in Austria, Denmark and England. In M. Schemmann (Hrsg.), *Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung*, 40, 93-111.

# **Basic Education of Adults as a Responsibility of the Welfare State: A Comparison of Policies in Austria, Denmark and England**

## Abstract

Basic competencies play an essential role for individuals attempting to cope with everyday life. Given that educational experiences are predominantly cumulative and progressive, these competencies are indispensable for lifelong learning. Basic education for adults, to maintain and increase basic competencies, therefore fulfils an important function. The aim of the present paper is to evaluate whether states pursuing different welfare state policies also show divergent education policies. Specifically, the paper will assess differences in adult basic education (ABE) policies between Austria, Denmark and England. These three countries represent the three welfare state regime types described by Esping-Andersen. An analysis of qualitative data demonstrates that specific characteristics attributed to welfare state regimes also characterise the ABE policy of the selected countries. Focussing especially on the degree of decommodification, the findings indicate a large overlap between regime characteristics and country results in the case of England (liberal regime) and Austria (conservative regime). In contrast, Denmark, representing the social-democratic regime, shows the least overlap with the expected characteristics. The fact that political decisions of the recent past are not in accordance with the social-democratic ‘ideal-type’ indicates that Denmark has moved away from this traditional regime, incorporating more economic and liberal elements into its ABE policy.

## 1. Adult basic education: A policy topic in western societies?

The extent of the problem posed by adults possessing low basic competencies has long been underestimated by politicians in European countries. The recent ‘Programme for the International Assessment of Adult Competencies’ (PIAAC) indicates that, for the participating 17 European countries, an average of 20 percent of the population scored at level one or below in literacy (European Commission 2013, p. 7). These individuals have insufficient skills to cope with the requirements of current labour markets in society. In recent decades, major technological change and increas-

ing globalisation have impacted our economy and society, making a high level of basic skills indispensable. Increased research and political intervention to address the widespread issue of low basic skills amongst adults is necessary (cf. Sulkunen 2013). The economic system of western societies has undergone drastic change, with a shift from employment in the production and industrial sectors to knowledge-based and service-oriented jobs. This transition has been accelerated and intensified by globalisation. The ramification of an increasing demand for a skilled, knowledgeable workforce is a lower demand for low-skilled, low-qualified labour, with the percentage of low-skilled jobs in the EU expected to decrease by nearly 30 percent between 2010 and 2020. This change is largely due to these jobs moving offshore, or being replaced by digital automation (European Commission 2012, p. 23; Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) 2016, p. 76-88). The changing nature of the workforce has also impacted society and the individual. The digital world is based on the written word, and acquired knowledge has assumed a short 'life time' due to constantly renewing technical standards. As a result, novel methods of acquiring information have created an information overload, and an increasing necessity to evaluate trustworthiness of information. A high level of skills amongst members of a society is understood to be commensurate with positive levels of economic growth, employment, income, social trust, volunteerism, political efficacy, and general physical health (Grotlüschen et al. 2016, p. 12; OECD 2015, p. 20; Dinis da Costa, Rodrigues & Weber 2014, p. 13-21). To cope with these challenges and navigate through life effectively with increasing personal independence, the acquisition of specific competencies is supposedly important, with basic competencies being a necessary condition for them (Hanemann 2015, p. 302).

One key role of compulsory education is to equip children and young adults with a basic level of literacy and numeracy. Nevertheless, research has found schooling does not always succeed, with many adults having poor basic competencies (Windisch 2015, p. 20-21). Desjardins' (2003, p. 240-242) analysis of data from the 'International Adult Literacy Survey' (IALS) of 18 countries shows that education is the strongest predictor of literacy proficiency. Interestingly, the effect of education is significantly mediated through further learning at work, at home, or in the community. This result demonstrates the importance of adult basic education (ABE) as a step

towards maintaining and increasing basic competencies. This is especially true given that educational experiences are largely cumulative and progressive, and therefore not easily accessible for individuals lacking a certain basic level of education (Nilsson & Nyström 2013, p. 180-181).

In contemporary research and politics, international-comparative studies such as the PIAAC and IALS are recognised and used to monitor and compare the development of basic skills in the adult population across countries (cf. Grotlüschen et al. 2016). Hamilton and Barton (2000, p. 381) highlight the caveat that large-scale assessment studies do not include social, historical, and cross-cultural aspects of literacy. However, there are some publications which relate quantitative international-comparative data to political system indicators including financing of education (cf. Martin & Rüber 2016). Using an analysis of PIAAC data, Green et al. (2015) have demonstrated that Anglophone countries have a high level of skill inequality, postulating a connection between skill inequality and a high proportion of private schools, lack of standardisation, and a federal education system. Some further publications have examined country-specific political programmes developed to tackle the challenge of low basic skills in the adult population (cf. Knauber 2017, country reports of the 'European Literacy Policy Network' 2016<sup>1</sup>, Windisch 2015).

Until now there is no systematic comparison of ABE policies of different countries. Such a study would be appealing given that international-comparative studies provide a common information base which would allow for a political response to be based upon their outcome. From an international-comparative perspective, data examining how states develop and implement ABE policy, and the positioning of ABE policy within a state, could reveal divergences and similarities between countries and patterns concerning governance structures. A paper from 2016 (cf. Knauber & Ioannidou 2016) examines the development of ABE policy in a post-PIAAC time from an actor-centred perspective. The results indicate a connection between governance structure and the institutional context of policy actors on one hand, and the interaction-mode of policy actors and their impact on policy on the other, in Austria, England, the Netherlands, and Turkey (ibid., p. 145).

This paper shifts the focus from the political process of ABE to the research question of whether structural patterns of different welfare state policies, which are described

in welfare state theories, are evident in divergent ABE policies of states. The paper treats ABE as a responsibility of the welfare state and compares three countries, representing different welfare state types, concerning the degree of decommodification of their ABE policy characteristics. Given the different kinds of welfare state regimes (cf. Esping-Andersen 1998, Hall & Soskice 2001), ABE policy is assumed to vary in function and characteristics between the regimes.

To approach the subject, the paragraphs above have demonstrated why ABE, as an answer to low basic competencies in society, is a topic in western countries at all. The next section outlines why ABE policy is part of the welfare state, before providing a short introduction to the approach of Esping-Andersen and describing in detail the research question and hypothesis on which the analysis of empirical country case data focusses. In section three, the data and methods of analysis are explained. Sections four and five feature results, sorted by country, and a comparison of results between countries. The final section of this paper provides a discussion of the results, and a critical reflection on the used theoretical approach.

## 2. The welfare state and adult basic education

As an object of research, education policy no longer solely refers to the development of the individual, but is seen as a ‘core’ component of welfare state policy. Iversen & Stephens (2008, p. 8) note that “incentives to acquire particular types of skills are closely related to both social protection and economic performance”. Following this argument, education and basic competencies are considered as success factors for sustainable development of a society and economy, since lowskilled workers have typically lower earnings, higher labour market insecurity, and a higher job strain (OECD 2016, p. 42). Through quantitative analyses of largescale data, the absence of education and basic competencies is shown to be a potential cause of educational poverty (cf. Allmendinger & Leibfried 2003). In turn, this is closely connected to unemployment, poverty, marginalisation and poor health – phenomena requiring the intervention of the welfare state to mitigate inequalities. Second, education and access to education can be interpreted as an integral aspect of the redistributive welfare state, and education policy as the extension of policies of social protection (cf. Heidenheimer 1981). They therefore pose a *compensatory* as well as *preventive* function. The impact of redistribution in education is nevertheless vastly more complex, and

the outcome of education policy harder to measure, than other areas of the social economy (Busemeyer 2015, p. 618).

To reduce complexity and facilitate international comparison of welfare states and their (education) policies, state clusters or (educational) regimes have been identified (cf. Iversen & Stephens 2008). Groups of states or types of regimes with similar features at a macro level show similarities in system requirements and opportunity structures (Kaufmann et al. 2014, p. 39). The starting point of many such typologies is the publication ‘Three Worlds of Welfare Capitalism’ by Esping-Andersen. Esping-Andersen examines differences between welfare states regarding the relation between market and state, specifically the extent of social benefits along the dimensions of decommodification and stratification. Decommodification describes the relative independence of the individual from the labour market. According to Esping-Andersen, “de-commodification occurs when a service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain a livelihood without reliance on the market” (Esping-Andersen 1998, p. 21-22). A high degree of decommodification indicates a welfare state with extensive access to social services and benefits. In such a country, the individual is less constrained to offer labour as a commodity on the market, referring to how “individuals, or families, can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation” (ibid., p. 37). The other dimension, stratification, shows the extent to which a welfare state not only attenuates inequalities, but creates them through preservation of social differences or privileges for certain groups.

*“Apart from its purely income-distributive role, the welfare state shapes class and status in a variety of ways. The education system is an obvious and much-studied instance, in which individuals’ mobility chances not only are affected, but from which entire class structures evolve.” (ibid, p. 57f.)*

The present paper focusses upon the dimension of decommodification, which can be mapped using qualitative policy data of this research approach (c.f. section 3. *Research design*), as an overlap of ABE policy and other policy fields is assumed. For research on stratification, quantitative data are preferable, given that stratification can be explained by a variety of quantifiable factors starting ‘before’ adult life, at kindergarten and school. Esping-Andersen differentiates between three idealist regimes of

welfare states. These are the liberal, the conservative, and the social-democratic welfare state. The liberal welfare state emphasises the free market, and shows a low degree of decommodification (the dependency of the individuals is hardly restricted by modest universal benefits) and a low institutional stratification (e.g. United States, Canada). In contrast, the conservative welfare state (e.g. Austria, Germany) shows corporatist structures, a high degree of stratification (and thus a maintenance of status differences), and clear dependency of access to government benefits from the position on the labour market. The social-democratic welfare state (Scandinavian countries) is characterised by guarantees of universal social services based on citizenship, and therefore a high degree of decommodification leading to reduced social inequality (ibid, p. 27f.), and a low degree of stratification.

This paper explores the function of ABE policy in the advancement of basic competencies in three exemplary countries, representing Esping-Andersen's ideal-typical welfare state regimes: the conservative (Austria), the liberal (England), and the social-democratic (Denmark) welfare state. The paper is concerned with whether specific characteristics attributed to the theory of welfare state regimes by Esping-Andersen are also evident in the ABE policy of the regime. For this approach, the focus is placed mainly upon the dimension of *decommodification* concerning ABE policy in a country. Regime characteristics from Esping-Andersen's typology are operationalised along six criteria:

- the degree of (in)dependence of the *ABE definition* by relevant ABE policy stakeholders from the labour market context
- the degree of (in)dependence of the *ABE policy* from other policy fields especially labour market policies
- the degree of *corporatist structures and non-state stakeholder influence* on ABE policy
- the evaluation of the *quality and degree of standardisation* of ABE providers, teaching staff, and content (the role of state or market as a regulatory element)
- the *financial support of individuals* for ABE and conditions for financial support



- the degree of *educational choice* concerning ABE, and possible restrictions on the level of choice interrelated with the (former) labour market position of an individual (Kerckhoff 2001, p. 7-9)

Adapting Esping-Andersen's typology to ABE policy, one hypothesis is that basic education is a part of welfare state policy in all three regimes. For conservative regimes, like Austria, corporatist structures are assumed to lead to an understanding of ABE connected to labour market politics and influence of other policy fields on ABE policy. Furthermore, a high level of standardisation and quality control is expected. The financial coverage of ABE, and the 'free' choice to attend ABE, is thought to depend on the individual's labour market position. A high degree of decommodification, as in Denmark (social-democratic regime), is thought to correspond with a comprehensive understanding of ABE. In such a regime, ABE policy should be comparatively independent of labour market policies, and provide unconditional ABE funding. Individuals in these societies should expect a high level of standardisation and strict evaluation of quality standards, alongside a limited influence of non-state stakeholders and free choice to undertake ABE. In a liberal welfare regime such as England, a lower degree of decommodification, and therefore closer connection between ABE policy and labour market policy, is expected. Non-state stakeholders are not assumed to have a major influence on ABE policy. Furthermore, costs and quality of ABE courses are expected to be regulated by the free market, and the choice to attend ABE is thought to depend on the labour market position of an individual.

### 3. Research design

The data presented in this paper were collected in the international-comparative project on adult literacy and basic education 'EU-Alpha'. The research project was conducted by the 'German Institute for Adult Education, Leibniz Centre for Lifelong Learning', on behalf of the Federal Ministry for Education and Research, following a mixed methods approach. This project aimed to describe, analyse and compare policies and governance structures of ABE in six countries (Austria, Denmark, England, France, the Netherlands and Turkey) with regard to institutional settings, understand-

ing of adult literacy, and basic education on a policy level, and key stakeholders in the field of ABE policy.<sup>2</sup>

Because of the amount of data collected in the project, only parts of data and results are extracted for this paper. Methodologically, the element of the project presented here is based on qualitative data from expert interviews and document analysis. Experts were defined as individuals showing active participation in the area of interest (with regard to this approach adult literacy and basic education policy) with a special knowledge through their qualification, work, or privileged access to information (Meuser & Nagel 2009, p. 24). Expert interviews were conducted with key stakeholders in each country, therefore representing state (mostly policy administration at ministerial level) and non-state stakeholders. This included national associations for adult and basic education, trade unions, and educational researchers. Interviews were non-standardised and semi-structured, ensuring cross-national comparability. The interview guideline was based on a comprehensive literature and document review. Interviews were conducted, recorded and transcribed between October 2014 and March 2015. Between five and seven interviews were conducted per country, with an average duration of 66 minutes. After transcription, the content was analysed according to the method of qualitative content analysis (cf. Mayring 2015), and with the software programme MAXQDA (cf. Kuckartz 2007). Data were first structured and coded along mainly deductive categories derived from theory. This includes for example definition categories [literacy/numeracy/basic skills or competencies/illiteracy/low basic skills or competencies], state stakeholders [state/regional states/regions/municipalities], non-state stakeholders [profit/non-profit oriented], responsibility, and power [laws/agreements/corporatist structures/traditions]. Further inductive categories derived from the data comprise additions based on the expert testimonial, including criticism of respondents, laws, practices, and implementation. The analysis proceeded at a country level, and then was compared across-countries. To support the contextualisation and validation of expert views, education-related policy documents, including programmatic texts, memoranda, guidelines, recommendations, reports, and laws, were reviewed and analysed alongside qualitative content analysis.

#### 4. Adult basic education as part of the welfare state: Results from three countries

Each of the following sub-sections presents results for one of the three selected countries representing Esping-Andersen's regime types. The sub-sections are organised in order of the hypothesis stated before (*2. The welfare state and adult basic education*), including the definition and understanding of ABE, the degree of (in)dependence of ABE policy from other fields, the degree of corporatist structures, the quality and degree of standardisation of ABE implementations, the financial support of individuals for ABE, and the degree of educational choice concerning ABE.

##### 4.1 Austria (conservative regime)

To understand the intention of ABE in Austria, it must be noted that adult education interest groups and experts first raised social and political awareness of the problem of illiteracy and low basic competencies, resulting in an early onset of initiatives. According to a definition based on the network-project 'In.Bewegung', later adapted by 'Initiative Erwachsenenbildung', the flagship Austrian ABE policy, the goal of ABE is to develop competence in language acquisition (reading and writing in German, but also another language), numeracy, and information and communication technologies (ICT) (Initiative Erwachsenenbildung 2015, p. 18-19; Doberer-Bey & Netzer 2012, p. 46). A public sector interviewee noted the term 'basic education' exceeds the given definition, and includes emancipatory aspects aimed at increasing personal autonomy and political education. This opinion is shared by respondents representing non-state stakeholders involved in the early development of ABE in Austria.

The Austrian state distinguishes between acquisition of ABE and adults attempting to complete school education, because ABE is not directly part of the formal education system. Nevertheless, both are supported under the umbrella of the 'Initiative Erwachsenenbildung' and can be attended in a modular manner. ABE serves as a 'bridge' into lifelong learning and participation in formal education, including the successful completion of school. As a consequence, education options need not be closely related to qualifications required for the labour market. Some respondents representing non-state stakeholders criticise the description of ABE as a pre-stage for formal education given, according to them, not all adults want to continue further

formal education after ABE, or are even capable of doing so. ABE is politically addressed in a strategy paper on lifelong learning in which several ministries, alongside the Federal Ministry for Work and the Federal Ministry for Commerce and Industry, were involved. This paper formed the legal framework allowing adults to complete school, and providing adults the opportunity to acquire basic competencies and qualifications.<sup>3</sup> The current initiative has no major policy overlap between ABE policy and labour market policy, and remains the responsibility of the Federal Ministry of Education and the education authorities of regional states.

In Austria, the federal state structure involves state and non-state stakeholders in the development of content and decisions about financing of ABE policy (Knauber & Ioannidou 2016, p. 140-143), indicating the presence of ‘corporatist’ structures. Decisions about ABE policy concerning content and financing are primarily addressed within ‘Initiative Erwachsenenbildung’, based on a joint agreement of federal government and regional state governments (according to Article 15a BVG<sup>4</sup>). The ‘Initiative Erwachsenenbildung’ has a central steering group with decision-making powers. This group consists of federal and regional state government representatives with voting rights, supplemented by representatives of social partners acting in an advisory function without voting rights. The social partners, as non-state stakeholders, may influence ABE policy through their advisory position, privileged access to information and the field, and expert knowledge.

There is strict regulation for implementation of ABE policy concerning providers, content, and teaching staff in Austria, thoroughly documented within the ‘Initiative Erwachsenenbildung’ guidelines. These guidelines stipulate only non-profit providers can apply for accreditation and subsequent funding for ABE courses. As a result, the implementation of Austrian ABE is characterised by the key role of non-state and non-profit providers. The course and programme content is highly standardised, and evaluated by an accreditation body of the ‘Initiative Erwachsenenbildung’ (according to agreement BGBl. I No. 39/2012, article 7). Teaching staff receive special qualifications for basic competencies, and a mandatory minimum of practical experience. Courses are continuously evaluated, facilitating transparency over the extent of participation in courses across different providers.

As part of the Austrian ABE initiative, the state provides full ABE course funding for all Austrian adults, independent of their labour market status. Adults who dropped out of school, or failed to graduate, also have the right to complete schooling for free, guaranteed by the agreement on ABE implemented in 2012 (BGBl. I No. 39/2012, article 3 and 4 on financing and funding). There is, however, no obligation to participate in ABE courses for individuals with low basic competencies.

#### 4.2 Denmark (social-democratic regime)

‘Basic education’ is not a prevalent concept in Denmark, and is consequently not directly defined by state or non-state stakeholders. More prevalent within a political context is the term ‘adult education’, describing all education throughout adulthood. This is divided by public sector interviewees into *general*, *vocational*, and *non-formal* adult education programmes. All three of these fields constitute ABE. The programme of preparatory adult education (‘Forberedende Voksenundervisning’ (FVU)), initiated by the government around the year 2000, is mainly concerned with basic education of adults, and can be allocated to the field of general adult education. The FVU provides education programmes for both literacy and numeracy skills.<sup>5</sup> Whilst not explicitly stated in legal texts, public sector, and some non-state respondents, emphasise the historical importance of adult education and civic education in Denmark. This tradition was formed in the nineteenth-century, and influenced by public figures including the Danish intellectual Nikolai Grundtvig. This historically-sensitive context of education has led to a strong understanding of the emancipatory dimension of education, empowering people to participate in the society.

The Danish Ministry of Education is primarily responsible for ABE policy, which is situated within the framework of general adult education. Public sector interviewees emphasised the important role of non-state stakeholders in influencing the content of ABE policy. The interviews indicate that this influence is limited to advisory functions through participation in relevant committees. There is no institutionalised or regulated influence of non-state stakeholders on ABE policy.

In Denmark, FVU basic education programme courses and labour market policies can, but are not required to be linked to each other. The FVU concept is very flexible, and can be implemented with a workplace-oriented focus. However, this flexibil-

ity also works in the opposite way, producing educational offers entirely without reference to the current or future employment of an individual. Nevertheless, a government decision from 2007 weakens the independence of ABE from labour market-oriented concepts. Thirty regional state-run adult education centres ('Voksenuddannelsescenter' (VUCs)), subordinate to the Ministry of Education and acting as adult education providers, were commissioned to provide FVU<sup>6</sup> and to licence other providers for FVU. The educational supply structure of VUCs is characterised by educational offers for younger adults in the transition between school and vocational education, or for young adults who left the formal system without a qualification. General or basic education for adults only plays a minor role in the VUCs. Therefore, the decision to make VUCs responsible for regional distribution of state funding was, albeit indirectly, a decision to strengthen the connection between ABE and the labour market.

Focussing on the FVU preparatory adult education programme dealing with Danish ABE, quality standards are defined in the legal text for preparatory adult education, and detailed in a manual. These standards primarily relate to education providers, content, and teaching staff qualifications. The requirements of the manual can be seen more as recommendations than obligatory guidelines. The quality of a course is evaluated on a statistical basis by an 'education and quality' unit of the Ministry of Education ('Styrelsen for Undervisning og Kvalitet'). However, all further evaluation, and the control of standards, lie under the purview of individual providers. Qualifications of ABE teaching staff are strictly regulated by the state, in a similar manner to teaching staff working within compulsory education. This regulation requires a special academic qualification and a defined minimum level of practical experience.

Danish FVU courses are free of charge for Danish participants.<sup>7</sup> It is even possible to apply for compensation regarding wage loss at work. There is generally no compulsory participation, and therefore restriction of educational choice, within ABE courses in Denmark. One exception, according to a law implemented in 2014, relates to unemployed persons under the age of 30, without a school leaving certificate, or a certificate of low educational achievement. These individuals must undertake a competence test by the relevant employment office. Depending on the results, individuals

can be sent to different basic education and training courses. In the case of refusal to participate, financial (welfare) state benefits are reduced or stopped.

#### 4.3 England (liberal regime)

ABE in England incorporates ‘functional skills’, qualifications implemented as part of a government initiative to improve basic competencies. Their definition and curriculum includes the acquisition of basic competencies in English, numeracy and ICT. Within the framework of functional skills, qualifications corresponding to the entry level and level I and II of the national qualification framework can be acquired. These can be a basis for further acquisition of (formal) qualifications. In the discussion of state stakeholders in England, basic competencies such as literacy and numeracy are credited for integrating individuals into the labour market. The development of literacy and numeracy competencies is seen as necessary for economic development. This view is not wholly shared by interviewees representing non-state stakeholders with a more comprehensive understanding of ABE. Furthermore, a public sector interviewee mainly refers to basic competencies in a vocational context, with regard to the target group of young adults, and formal education qualifications.

ABE, school education, and labour market policy are closely linked in England, which is evident from government decisions from 2010 to 2015. During this time, the age for compulsory schooling was increased to 18 years. There was an agreement on improvements to the vocational education and training system (‘Rigour and Responsiveness in Skills’). Finally, the programme ‘Getting the Job Done: The Government’s Reform Plan for Vocational Qualifications’, a reform of English and numeracy qualifications, was passed. State-funded ABE courses are mostly embedded within vocational and workplace-oriented learning contexts. Such courses are only available to adults in the context of community learning and vocational education and training, provided by ‘Further Education Colleges’, companies, and various other providers. Individuals affected by unemployment can take part in training courses offered by ‘Jobcentre Plus’. The most important public stakeholder, the ‘Department for Business, Innovation and Skills’ (BIS), also maintains close links between education and labour market policy within both its name and thematic range. The department is divided into the three areas, incorporating enterprises and the labour market, technological innovation, and the abilities and competencies of adults after school

education. Thus, the work of the department is primarily targeted towards individuals over 18 years of age.

In England, the BIS is responsible for ABE policy content. Non-state stakeholders, including the ‘National Institute of Adult Continuing Education’ (NIACE)<sup>8</sup>, can influence political stakeholders such as the BIS through privileged access to the field and expert knowledge. Nevertheless, there are no corporative structures formally involving non-state stakeholders in the policy process of ABE. Non-state stakeholders are instructed by state stakeholders to write reports and statements, or develop practical guidelines for the implementation of a certain policy. The recommendations of these reports and statements are, however, not mandatory for state stakeholders, and serve primarily as a policy information source. For example, non-state experts were involved in the preparation of the report on ‘Adult Literacy and Numeracy’ (House of Commons – Business, Innovation and Skills Committee 2014). The report recommended a national campaign to improve the basic education of adults (ibid., p. 46), and continued funding of basic training efforts undertaken by trade unions. Contrary to these recommendations, a national campaign was rejected politically. Subsidies for ABE by trade union associations have been dramatically reduced in the last three years.

Quality control of ABE courses is undertaken by the state-financed educational supervisory authority ‘Ofsted’, which mainly evaluates the efficiency of educational offers for learners. Profit-oriented and non-profit providers compete for public funding of ABE. ‘Ofsted’ also provides information about providers and best practice for learners, following the liberal idea of supply and demand regulating the quality (and price) of products. Furthermore, there are requirements for the qualifications of teaching staff for ABE, involving diplomas with a defined minimum number of credit points and a practical exam. This requirement is in accordance with qualification guidelines for the ‘Further Education’ sector. Nevertheless, interviewees representing non-state stakeholders described that a slow deregulation of teaching staff qualifications has occurred following attempts to strengthen professionalization of staff during the implementation of the national ‘Skills for Life’ strategy (2001-2010).

The English state fully finances the cost of participation in ABE courses offered by state-registered providers. The premise is that subsidised educational offers cover up



to and including the level II of the national qualification framework, and that the participating adult has not reached these levels in previous educational qualifications. Furthermore, the participant must be at least 19 years old and a British citizen or member of the 'European Economic Area'. Course costs for the 'General Certificate of Secondary Education' in English are financed by the state if the learner's performance has fallen below grade C.

Unemployed persons, supervised by 'Jobcentre Plus', have to pass a competence test when they show signs for low basic competencies. If the test diagnoses low basic competencies, individuals are sent to education providers. Participation in education for low-skilled unemployed persons is obligatory, and welfare state benefits including unemployment benefit are reduced as a sanction for nonparticipation.

##### 5. Comparison and discussion of the three countries

The following paragraphs compare the three countries described above, and include the theoretical assumptions made before.

Concerning the *definition and understanding* of the concept 'basic education', it is found that ABE consists of the components reading and writing, which together constitute literacy, alongside numeracy, in all three case countries. In Austria and England, ICT knowledge is also an integral part of ABE, and Austria even includes a foreign language within this definition. Differences between the countries are particularly apparent in the understanding of the role of ABE and basic competencies. In England, a liberal welfare state, ABE, like education in general, is considered part of human capital, primarily intended to increase the employability of the individual. ABE is seen within an economic context, and aims to make individuals more attractive for the labour market. This is in line with expectations for political and individual interests in a liberal regime with restricted universal services. In contrast, political education and social participation are emphasised as one goal of ABE in the conservative welfare state of Austria, and the social-democratic welfare state of Denmark. This finding is corroborated by both state and non-state respondents. Both countries emphasise a definition of ABE beyond a mere economic dimension. Denmark therefore shows the expected characteristics of a social-democratic welfare state with high decommodification and a high independence of the individual from

economic interests. In Austria, non-state stakeholders, not representing economic interest but rather the lobby of adult education, played an important role in the beginning of ABE development and the understanding of contemporary ABE. This fact might explain the unexpectedly comprehensive definition of ABE for a conservative regime.

Assessing the degree of *(in)dependence of ABE policy from other policies*, especially labour market policies, the evidence from England indicates a close connection between these two policy fields, which can again be related to the relatively low de-commodification in liberal regimes. ABE in Austria, as mentioned before, also includes the emancipatory aspects of increasing personal autonomy and social participation. Here, courses of ABE are seen as a possible foundation for other (formal) qualifications. In Denmark, ABE courses can be included, according to an integrative principle, in all areas of adult education, and both in labour and non-labour market contexts. However, responsibility for the provision of programmes is assigned to state-run adult education centres (VUCs), which mainly target young individuals who have dropped out of the formal system, rather than adults in general. The effect of focussing ABE on young people is the strengthening of labour market opportunities. Hence, Denmark does not entirely meet the expected characteristics of the social-democratic regime of having high independence of ABE policy from other political fields, whilst England and Austria do show expected features of their regime style.

It is only in Austria, the conservative welfare state with a corporatist tradition, that results indicate a regulated *inclusion of non-state stakeholders*, in particular social partners, in development of content and decisions about financing of ABE policy, since they have a formal right to participate in the policy process in a consultative role. In Denmark and England, non-state stakeholders may try to influence ABE policy in a subordinate, advisory, role. However, their influence is not statutory in a corporatist way. In all cases, state stakeholders assume primary responsibility for content and financing of ABE policy. This is not surprising, and further confirms the assumption that securing a high level of basic skills for all citizens is a core task of the welfare state.

All three countries have *quality standards* for state-funded ABE courses. These concern content, qualifications of teaching staff, and licensing for providers receiving state funding. In all three countries, state institutions evaluate whether quality standards are followed. The countries therefore share a common aim of counteracting possible individual inequalities through different qualities of providers, courses, or staff. Differences between countries are apparent in varying teaching staff standards, with lower standards in England and higher qualification standards demanded for practical experience in Austria and Denmark. Regulations for providers exclude profit-oriented providers in Denmark and Austria, whereas in England numerous profit and non-profit providers compete for public funding and participants, in line with expectations of a market-oriented liberal regime. Concerning evaluation of ABE content, the loose control in Denmark (contradicting a high degree of standardisation) may seem surprising for a social-democratic regime. However, it does provide a level of convenience for the learner-oriented and flexible approach of ABE in this country.

Considering the *financial support for individuals* participating in ABE, results show that courses can be undertaken without charge in all three countries. However, in England, only participants performing below a state-defined level of basic or reading competencies do not pay for educational opportunities. In Denmark and Austria, ABE opportunities are free for anyone interested in participating. Nevertheless, those who the state deems in need of ABE (in a state defined way) can receive education in all three countries. This indicates that components of the welfare state, as stated in Esping-Andersen's typology, are included in all three welfare state types, and that the welfare state attempts to reduce inequalities. With the restriction of free offers to a certain group, England is in line with the expectation for the liberal regime type, whereas Austria surprisingly provides financial support independent of labour market status, contradicting the assumption made for the conservative regime.

In regard to the question of *educational choice*, Austria has no obligatory ABE, whereas England and Denmark, to an extent, require ABE for some groups, defined by labour market status (unemployed) and, in Denmark, age. Referring to the hypotheses stated before, England corresponds with the liberal regime type, in which individuals are more dependent on the labour market. The expectation of the state is to make unemployed individuals able to quickly enter or re-enter the labour market.

These individuals are therefore sent to compulsory ABE to improve their basic competencies. Non-participation in educational courses leads to reduced or removed financial state benefits, potentially forcing the individual to return to the labour market, possibly under bad conditions, including low payment or a job not adequate for the individual's qualification. In Denmark, representing the social-democratic regime, this is also the case for unemployed persons under 30 years. This conforms to the assumption that people, especially the young, who have dropped out of the formal education system can be 'induced' to improve their basic competencies and increase their labour potential. Older people who are unemployed with low basic competencies receive welfare state benefit without obligatory participation in education, similar to the conservative regime of Austria. Both countries, Austria and Denmark, therefore show higher decommodification than England. In contrast, Denmark, with obligatory ABE for unemployed persons under 30 years, does not consistently correspond with the social-democratic regime expectations of a high degree of decommodification.

## 6. Conclusion

The results outlined in this paper are consistent with prevalent, empirically documented assumptions that basic competencies are important when coping with everyday life and participation in society and the economy. It indicates that basic competencies are indispensable for lifelong learning, given educational experiences are largely cumulative and progressive. The paper elaborates on the possible connection between education and welfare state policies, demonstrating that ABE constitutes one core component of the welfare state with a compensatory, but also preventive function. To close a gap in current research, the paper focusses on a comparison of ABE policy in three exemplary countries, representing the three welfare regime types described by Esping-Andersen. It asks if specific characteristics attributed to the theory of welfare state regimes are apparent in the ABE policy of the regime type. The findings indicate a large overlap between assumed characteristics of the regime type and the case of England, which represents the liberal regime. Here, there is a low level of decommodification, and thus a low independence of ABE policy and the individual from the labour market. Furthermore, there is a strong emphasis on self-regulation of quality provided by the free market. For Austria, representing the con-

servative regime, the results indicate an overall overlap with the hypothesis for this regime type, with limited corporatist structures. However, the characteristic of this regime to maintain social differences was not found in the ABE policy context. The least overlap with expected characteristics was the social-democratic regime of Denmark. Results for Denmark were somewhat contradictory. Whilst the results underline a comprehensive understanding of ABE and traditional universal right for adult education, in line with expectations, there was a growing emphasis on the labour market, and obligatory education for low-skilled people below 30 years typically associated with the liberal regime. This can be interpreted in two ways. First, the theory of welfare states may be inadequate when considering ABE. However, the results from the two other countries are able to explain the characteristics of decommodification in the regimes, providing evidence against this possibility. Second, Denmark may have departed from the traditional social-democratic regime type defined by Esping-Andersen in regard to ABE policy, incorporating more economic and liberal elements. Support for this interpretation is provided by the fact that political regulations not conforming to the social-democratic regime characteristics were only implemented in the recent past. As this research project only focusses upon current developments in the countries, party constellations and their effects on ABE policies were not further considered and compared over time. Nevertheless, results indicate this hypothesis may warrant further research.

The data and conclusions presented here provide preliminary results referring only to the selected countries. They cannot yet be generalized with regard to the welfare state types they represent. To be generalizable, the present sample must be supplemented with additional countries from the respective welfare regime clusters. The analysis of other intervening factors, including fluctuating partisan politics (Busemeyer 2014) and the development of this policy field considering a longer period of time are also desirable. Additionally, the analysis of quantitative indicators, including the extent of public and private education expenditure in connection with the distribution of competencies, could provide evidence for the degree of stratification in each regime type and, therefore, the other important dimension of Esping-Andersen's typology.

When reflecting upon whether the theoretical approach of welfare states is adequate to allow for research on ABE policy, this analysis of qualitative research data has provided opportunities for the operationalisation of decommodification. Nevertheless, Esping-Andersen's approach was not originally designed for research on education topics. A connection between theory and education had to be constructed, as it is not directly derivable from theory. Other approaches, including the 'Varieties of Capitalism' by Hall & Soskice (2001) or 'Human Capital Formation' by Iversen & Stephens (2008), directly include education and skill formation in their approach. Yet they mainly focus upon economic systems, companies, other economic stakeholders, and their interrelation, alongside the *formal* education and training system. Although greatly important for the labour market, as shown in the introduction, the development of basic competencies for adults with ABE is not yet a big topic pursued by employers and trade unions. This is likely to change in some countries, since demographic change and skill shortages have created a demand for dealing with low-skilled adults. In turn, this makes alternative theoretical approaches, focussing upon the economic element of policy development for basic skill formation, more attractive for research on ABE policy in the future.

#### Footnotes

1. The country reports can be retrieved here: <http://www.elinet.eu/research/countryreports/>
2. More information about the research project can be found here: <https://www.diebonn.de/id/32362/about/html/?lang=en&>, accessed May 17th, 2017
3. Law: BGBl. No. I, 72/2012, Pflichtschulabschluss-Prüfungs-Gesetz
4. Law: BGBl. I No. 39/2012, Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Förderung von Lehrgängen für Erwachsene im Bereich Basisbildung/Grundkompetenzen sowie von Lehrgängen zum Nachholen des Pflichtschulabschlusses
5. Law on preparatory adult education (Bekendtgørelse om undervisning m.v. inden for forberedende voksenundervisning), chapter 1, Formål og terminologi, §1

6. The VUCs are legally obliged to offer general or preparatory adult education (FVU) in their programme.
7. A distinction is made between adults between the age 18-19 who have to attend at least 23 hours per week to get free courses and adults over the age of 20 who are in employment and have to attend at least three hours per week.
8. NIACE existed at the time of the expert interview conduction, but was merged with the 'Centre for Economic and Social Inclusion' in 2015 to form the new 'Learning and Work Institute'.

### References

- ALLMENDINGER, J. & LEIBFRIED, S. (2003): Bildungsarmut. <http://www.bpb.de/apuz/27619/bildungsarmut?p=all>, May 17th, 2017.
- BUSEMEYER, M. R. (2015): Bildungspolitik. In: Wenzelburger, G. & Zohlh ofer, R. (Eds.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden, pp. 615-640.
- BUSEMEYER, M. R. (2014): Skills and inequality: Partisan politics and the political economy of education reforms in western welfare states. Cambridge.
- DESJARDINS, R. (2003): Determinants of literacy proficiency: a lifelong-lifewide learning perspective. In: International Journal of Educational Research 39 (3), pp. 205-245.
- DINIS DA COSTA, P.; RODRIGUES, E. & WEBER, A. (2014): Education, adult skills and social outcomes. Empirical evidence from the survey of adult skills (PIAAC 2013). Luxemburg.
- DOBERER-BEY, A. & NETZER, M. (2012): Alphabetisierung und Basisbildung in Österreich. In: Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 35 (1), pp. 45-54.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1998): The three worlds of welfare capitalism. Princeton
- EUROPEAN COMMISSION (2013): The survey of adult skills (PIAAC): Implications for education and training policies in Europe. Executive summary.
- EUROPEAN COMMISSION (2012): EU high level group of experts on literacy. Final report. Luxemburg

<https://www.oecd.org/skills/piaac/PIAAC%20EU%20Analysis%2008%2010%202013%20-%20WEB%20version.pdf>, May 17th, 2017.

GREEN, A.; GREEN, F. & PENSIERO, N. (2015): Cross-country variation in adult skills inequality: Why are skill levels and opportunities so unequal in Anglophone countries? In: *Comparative Education Review* 59 (4), pp. 595-618.

GROTLÜSCHEN, A.; MALLOWS, D.; REDER, S. & SABATINI, J. (2016): Adults with low proficiency in literacy or numeracy. OECD Education Working Paper No. 131. Paris.

HALL, P. & SOSKICE, D. (EDS.) (2001): *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage.* New York.

HAMILTON, M. & BARTON, D. (2000): The international literacy survey: What does it really measure? In: *International Review of Education* 46 (5), pp. 377-389.

HANEMANN, U. (2015): Lifelong literacy: Some trend and issues in conceptualizing and operationalizing literacy from a lifelong learning perspective. In: *International Review of Education* 61, pp. 295-326.

HEIDENHEIMER, A. J. (1981): Education and social security entitlements in Europe and America. In: Flora, P. & Heidenheimer, A. J. (Eds.): *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick, pp. 269-304.

HOUSE OF COMMONS – BUSINESS INNOVATION AND SKILLS COMMITTEE (2014): *Adult Literacy and Numeracy.* <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmbis/557/557.pdf>, May 17th, 2017.

INITIATIVE ERWACHSENENBILDUNG (2015): *Programmplanungsdokument Initiative Erwachsenenbildung.* [https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/fileadmin/docs/PPD\\_2015-2017\\_Stand\\_11\\_12\\_2015.pdf](https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/fileadmin/docs/PPD_2015-2017_Stand_11_12_2015.pdf), May 17th, 2017.

IVERSEN, T. & STEPHENS, J. D. (2008): Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. In: *Comparative Political Studies* 41 (4/5), pp. 600-637.



KAUFMANN, K.; REICHART, E. & SCHÖMANN, K. (2014): Der Beitrag von Wohlfahrtsstaatsregimen und Varianten kapitalistischer Wirtschaftssysteme zur Erklärung von Weiterbildungsteilnahmestrukturen bei Ländervergleichen. In: Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 37 (2), pp. 39-54.

KERCKHOFF, A. C. (2001): Education and social stratification processes in comparative perspective. In: Sociology of Education 74 (extra issue), pp. 3-18.

KNAUBER, C. (2017): Länderstudie Österreich. Alphabetisierungs- und Grundbildungspolitik. Ergebnisse des Projekts EU-Alpha. [www.die-bonn.de/doks/2017-oesterreich-01.pdf](http://www.die-bonn.de/doks/2017-oesterreich-01.pdf), accessed May 17th, 2017.

KNAUBER, C. & IOANNIDOU, A. (2016): Politiken der Grundbildung im internationalen Vergleich. Von der Politikformulierung zur Implementierung. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung – Report 39 (2), pp. 131-148.

KUCKARTZ, U. (2007): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. Wiesbaden.

MARTIN, A. & RÜBER, I. E. (2016): Die Weiterbildungsbeteiligung von Geringqualifizierten im internationalen Vergleich: Eine Mehrebenenanalyse. In: Zeitschrift für Weiterbildungsforschung – Report 39 (2), pp. 149-169.

MAYRING, P. (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim.

MEUSER, M. & NAGEL, U. (2009): The expert interview and changes in knowledge production. In: Bogner, A.; Littig, B. & Menz, W. (Eds.): Interviewing Experts. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, pp. 17-42.

NILSSON, S. & NYSTRÖM, S. (2013): Adult learning, education, and the labour market in the employability regime. In: European Journal for Research on the Education and Learning of Adults 4 (2), pp. 171-187.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2016): OECD employment outlook 2016. Paris.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2015): Universal basic skills: What countries stand to gain. Paris.

SULKUNEN, S. (2013): Adolescent literacy in Europe. An urgent call for action. In: European Journal of Education 48 (4), pp. 528-542.

WINDISCH, H. C. (2015): Adults with low literacy and numeracy skills. A literature review on policy intervention. OECD Education Working Papers, No. 123. Paris.

### 3.3. Dritter Beitrag

## **Politiken der Grundbildung im internationalen Vergleich: Von der Politikformulierung zur Implementierung**

Der Artikel ist erschienen unter:

Knauber, C. & Ioannidou, A. (2016). Politiken der Grundbildung im internationalen Vergleich: Von der Politikformulierung zur Implementierung. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung – Report*, 39 (2), 131-148.

Eine im Artikel enthaltene Tabelle wurde in dieser Textversion falsch abgedruckt. Das dazu erschienene Erratum mit korrigierter Tabelle wurde direkt in den Text integriert. Das Erratum ist erschienen unter:

Knauber, C. & Ioannidou, A. (2016). Erratum zu: Politiken der Grundbildung im internationalen Vergleich – Von der Politikformulierung zur Implementierung. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung – Report*, 39 (3), 383.

## **Politiken der Grundbildung im internationalen Vergleich: Von der Politikformulierung zur Implementierung**

### Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht international-vergleichend die Frage, wie Politiken der Grundbildung auf Ebene der Politikformulierung (*policy*) verstanden und wie sie, unter Berücksichtigung der institutionellen Regeln und Handlungszuständigkeiten des mehrebenenpolitischen Systems (*polity*), von jeweiligen Akteurskonstellationen in nationale Bildungspolitik umgesetzt werden (*politics*). Auf der Grundlage empirischer Daten aus dem Projekt „EU-Alpha“ wird das Zusammenspiel von *policy*, *polity* und *politics* in der Grundbildungspolitik in England, den Niederlanden, Österreich und der Türkei untersucht. Der Beitrag identifiziert unterschiedliche Governance-Strukturen in den hier betrachteten Ländern und beschreibt somit Unterschiede von der Politikformulierung bis hin zur Implementierung über die Fall-Länder hinweg. Darüber hinaus liefert er Anregungen für weiterführende Forschungsfragen, die nach Bedingungen erfolgversprechender Politiken sowie nach Erklärungen für mögliche Effekte von Governance-Strukturen auf das Niveau und die Verteilungsstruktur von Grundkompetenzen in der erwachsenen Bevölkerung suchen.

### 1. Einleitung

Bezüglich der Bildung Erwachsener rückt Grundbildung und Alphabetisierung verstärkt in den Fokus, insbesondere seit der Veröffentlichung der Ergebnisse des Programmes for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) der OECD 2013, welches die Grundkompetenzen Erwachsener in den Bereichen Lesen, Alltagsmathematik und technologiebasierte Problemlösungskompetenz in verschiedenen Ländern miteinander verglich. PIAAC zeigte, dass ein relativ großer Prozentsatz von Personen in hochentwickelten Industriegesellschaften nicht in der Lage ist, die unterste Stufe von Grundkompetenzen zu erreichen und damit nicht in ausreichendem Maß über basale Kompetenzen zur Alltagsbewältigung verfügt. Im Durchschnitt aller an der Studie teilnehmenden Länder erreichen rund 3,3 % der Personen zwischen 16 und 65 Jahren nicht einmal die niedrigste Stufe auf einer insgesamt fünfstufigen Skala der Lesekompetenz; 15,5 % liegen unter der zweiten Stufe. Neben

der PIAAC-Studie wurde in Deutschland die Debatte um Grundbildung und Alphabetisierung durch die nationale leo. – Level-One Studie angeregt, wonach in Deutschland rund 7,5 Mio. funktionale Analphabeten in der erwerbsfähigen Bevölkerung zu finden sind (Grotluschen und Riekmann 2012, S. 19). Diese Ergebnisse wurden von Politik und Medien zum Teil breit rezipiert (vgl. Schmidt-Hertha 2014) und lösten eine Debatte über Grundkompetenzen Erwachsener aus, insbesondere derjenigen mit geringen Kompetenzen. Die Reaktionen auf die Ergebnisse von PIAAC in den in diesem Beitrag untersuchten Ländern England, Niederlande, Österreich und Türkei variierten. Während in Österreich und den Niederlanden staatliche Akteure von den Ergebnissen wenig überrascht waren und sie argumentativ nutzen, um die eingeschlagene Politik fortzuführen, waren in England insbesondere staatliche Akteure vom schlechten Abschneiden jüngerer Bevölkerungsgruppen erstaunt und leiteten daraus politische Maßnahmen zur Verbesserung der Grundbildung Jugendlicher und junger Erwachsener ab. Die in PIAAC zugrunde gelegte Definition von Grundkompetenzen wird in den einzelnen Ländern aufgegriffen; nichtsdestotrotz wird Unterschiedliches unter diesem Begriff sowie unter Maßnahmen zur Verbesserung dieser Kompetenzen verstanden.

Bei der Argumentation für Grundbildung und Alphabetisierung als wichtiges bildungspolitisches Handlungsfeld kann zwischen zwei unterschiedlichen Linien differenziert werden. Die erste Argumentationslinie geht von der UNESCO aus, die das Recht auf Alphabetisierung als eine zentrale Komponente des in Artikel 26 der Deklaration der Menschenrechte festgeschriebenen Rechts auf Bildung und damit selbst als ein Menschenrecht, unabhängig von seinem Nutzen, ansieht (vgl. UNESCO Institute for Lifelong Learning 2015; UN 1948). Entsprechend weit gefasst ist die von der UNESCO verwendete Definition:<sup>1</sup> „Basic education for all means that people, whatever their age, have an opportunity, individually and collectively, to realize their potential“ (UNESCO 1997, S. 3).

Die zweite Argumentationslinie sieht eine hohe Ausprägung von Grundkompetenzen in der Bevölkerung als Erfolgsfaktor für eine stabile und nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung an (vgl. OECD 2013a; European Commission 2012; BMBF 2012). Hier wird insbesondere der wirtschaftliche Nutzen von Grundkompetenzen betont und deren zentrale Bedeutung für den individuellen Arbeits-

markterfolg und für höhere Einkommen<sup>2</sup>. Im OECD-Kontext (PIAAC) werden als Grundkompetenzen Fähigkeiten bezeichnet, die man zur Bewältigung des Alltags und zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Teilhabe benötigt. Dazu zählen Lesekompetenzen, Alltagsmathematik und technologiebasierte Problemlösungskompetenz. Lesekompetenz wird als „the ability to understand, evaluate, use and engage with written texts to participate in society, to achieve one’s goals, and to develop one’s knowledge and potential“ definiert (OECD 2013a, S. 59).

Politisch wurde und wird die Problematik über den hohen Prozentsatz von Personen mit niedrigen Grund- und Lesekompetenzen erkannt und mit Empfehlungen, politischen Strategien und Programmen supranational, international und national adressiert. Die Europäische Union legt in ihrer „Europe 2020“-Strategie zum einen einen Schwerpunkt auf die Senkung der Schulabbruchquoten, damit mehr Jugendliche ihre Schullaufbahn mit einem Abschluss und damit einhergehend grundlegenden Kompetenzen verlassen (European Commission 2010, S. 11). Hier wird Grundbildung in einen schulischen Kontext eingebettet. Zum anderen werden in der Strategie auch unter dem Stichwort „Flagship Initiative: ‚An Agenda for new skills and jobs‘“ Erwachsene adressiert, die über geringe Grundkompetenzen verfügen, somit als „bildungsfern“ bezeichnet werden und nun für Bildungsangebote gewonnen werden sollen (ebd., S. 18). Die OECD gibt auf Grundlage der von ihr erhobenen Daten (z. B. PIAAC) ebenfalls Empfehlungen für die Verbesserung von Grundkompetenzen der Bevölkerungen, die zum Teil auch auf einzelne Länder zugeschnitten sind (vgl. Kuczera et al. 2016; OECD 2013b). Die konkrete Umsetzung und Implementierung von Maßnahmen zur Verbesserung niedriger Grund- und Lesekompetenzen liegt weiterhin in der Verantwortlichkeit der einzelnen Staaten. Der jeweiligen nationalen Politik wird zur Verbesserung der Lesekompetenzen in der Bevölkerung eine zentrale Rolle zugemessen (vgl. Knoll 2009, S. 27). In Deutschland lässt sich die bildungspolitische Bedeutung des Themas Grund- und Lesekompetenzen Erwachsener an Förderprogrammen, wie zuletzt dem „Nationalen Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung“ sowie der 2015 ausgerufenen „Dekade für Alphabetisierung“, ablesen (vgl. BMBF 2012, 2015).

Auch wenn einzelne Überblicksarbeiten zu Grundbildungsprogrammen in verschiedenen Ländern und deren Effekte existieren (vgl. Aschemann 2015; Country Reports

des Projekts European Literacy Policy Network), gibt es bisher keine ländervergleichende Arbeit zu Grundbildungspolitikern. Aus der Perspektive vergleichender Forschung zur Bildungspolitik erscheint es jedoch interessant zu untersuchen, wie einzelne Staaten Politiken zur Verbesserung von Grundbildung (insbesondere Alphabetisierung) der erwachsenen Bevölkerung entwickeln und umsetzen. Damit ließen sich Ähnlichkeiten bzw. Unterschiede in den Governance-Strukturen von der Politikformulierung bis hin zur Implementierung verschiedener Länder feststellen, um in einem weiteren Schritt nach möglichen Bedingungen erfolgversprechender Politiken zu suchen bzw. nach Effekten von Governance-Strukturen auf das Niveau und die Verteilungsstruktur von Grundkompetenzen in der erwachsenen Bevölkerung.

Bei der Beantwortung dieser Frage gehen wir auf die drei unterschiedlichen Dimensionen des Politikbegriffs ein: die institutionelle Dimension (*polity*), die sich mit den konstitutionellen Rahmenbedingungen zur Durchsetzung bildungspolitischer Entscheidungen befasst; die inhaltliche Dimension (*policy*), die die bildungspolitische Programmatik und Zielsetzung untersucht; und schließlich die prozessuale Dimension des Politikbegriffs (*politics*), die die Interessen und Handlungen von wichtigen Akteuren und deren Entscheidungsprozesse bei der Umsetzung der Programmatik erforscht (Reuter und Sieh 2010, S. 185 f.).

Auf Grundlage dieser Strukturierung fokussieren wir uns in diesem Beitrag auf folgende Forschungsfragen: Was wird als Grundbildungspolitik in dem jeweiligen Land verstanden? Wie werden die Inhalte von Grundbildungspolitikern von Akteuren definiert? (*policy*); Wer sind zentrale Akteure, die steuernd in dieses Politikfeld eingreifen? Innerhalb welcher institutioneller Regeln und Handlungszuständigkeiten operieren sie? (*polity*); Auf Grundlage welcher Handlungsressourcen und welcher Interaktionsformen operieren die Akteure? (*politics*).

Als empirische Basis dienen uns die Ergebnisse aus dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanzierten und vom Deutschen Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen (DIE) durchgeführten Projekt „EU-Alpha“ zu Politiken der Grundbildung und Alphabetisierung im internationalen Vergleich. Das Forschungsprojekt hatte zum Ziel, Governance-Strukturen in sechs verschiedenen Ländern bezüglich Politiken der Grundbildung und insbesondere Alphabetisierung zu beschreiben, zu analysieren und zu verglei-

chen. Das Projekt fokussierte sich dabei auf die Identifikation von relevanten (staatlichen und nicht-staatlichen) Akteuren und deren Konstellationen zueinander, auf die Finanzierung sowie auf politische Programme/Kampagnen zur Verbesserung der Grund- und insbesondere Lesekompetenzen der erwachsenen Bevölkerung.

Der Beitrag ist folgendermaßen strukturiert: Zunächst wird der theoretische Hintergrund des Beitrags sowie der methodische Aufbau dargelegt. In einem zweiten Schritt werden ausgewählte empirische Ergebnisse der Studie, welche die Programmatik und Implementierung von Politiken zur Grundbildung und Alphabetisierung in den ausgewählten Ländern zeigen, herausgearbeitet. In einem abschließenden Schritt zeigt dieser Beitrag mögliche Desiderate in der Forschung zu Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik im internationalen Vergleich auf.

## 2. Theoretischer Hintergrund

Die Beantwortung der in der Einleitung vorgestellten Fragen benötigt einen interdisziplinären Zugang an der Schnittstelle zwischen vergleichender Bildungsforschung und vergleichender Politikforschung. Reuter (2002) bezeichnet diese Art von Forschung als politikwissenschaftliche Bildungsforschung (Reuter 2002, S. 169 ff.). Nach Reuter und Sieh (2010) erlebte diese Forschung in den 1990er-Jahren mit der Europäisierung und Internationalisierung eine Renaissance durch Bildungsberichterstattung, bildungssystemvergleichenden Projekte, Arbeiten zu Steuerungsmechanismen und internationale Ländervergleichsstudien (Reuter und Sieh 2010, S. 190).

Als theoretische Grundlage wird auf den interdisziplinären Governance-Ansatz als übergeordneten Rahmen und auf die politikwissenschaftliche Theorie des akteurzentrierten Institutionalismus zurückgegriffen, um auch Akteure, deren Handlungsressourcen und Interaktion zu berücksichtigen. Der Governance-Ansatz weist einen großen Überschneidungsbereich mit akteurzentrierten Handlungstheorien auf, was die zentralen analytischen Kategorien betrifft: So sind die in der Forschung über Educational Governance zentralen analytischen Kategorien (Akteure und Akteurskonstellationen, Mehrebenensystem, Interdependenz, Koordinationsformen und Handlungskoordination) (vgl. Kussau und Brüsemeister 2007) deckungsgleich mit den analytischen Kategorien des akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2006, S. 73 ff.).



Die Auseinandersetzung mit dem Governance-Konzept, das jenseits des Nationalstaats ansetzt und die Vielfalt (relativ) autonomer Akteure auf unterschiedlichen Ebenen (lokal, regional, national, international) berücksichtigt, liegt nah. Bildungspolitik wird nicht nur von nationalstaatlichen, sondern auch von internationalen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren sowie von interessenvertretenden Akteuren (mit-)gesteuert. Der Begriff *Educational Governance* betont die Vielzahl der Akteure und die Vielfalt der Interaktionen zwischen diesen Akteuren.

In der international-vergleichenden Bildungsforschung wird Governance mit Blick auf den zunehmenden Einfluss transnationaler Akteure (EU, OECD, Weltbank) auf nationale Entwicklungen bzw. auf die „Formation neuer Bildungsregime in post-nationalen Konstellationen“ problematisiert (vgl. Amos und Radtke 2007; Ioannidou 2010; Parreira do Amaral 2015). Auch jenseits von international-vergleichender Forschung zur Bildungspolitik wird der Governance-Ansatz intensiv diskutiert: zum einen in der Schulforschung, wo das Konzept der Educational Governance ursprünglich entwickelt wurde (vgl. Altrichter et al. 2007; Altrichter 2015), zum anderen in Analysen zur Hochschulsteuerung (vgl. Dobbins und Knill 2015) oder zur (beruflichen) Weiterbildung (vgl. Klenk 2013). Unter dem Begriff Governance werden Prozesse der Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteuren erfasst, die ebenenübergreifend (Mehrebenensystem) stattfinden und Organisations- und Staatsgrenzen überschreiten. Das Handeln von Akteuren wird durch institutionalisierte Regelsysteme (Hierarchie, Markt, Mehrheitsregel, Verhandlungsregel) gelenkt, die meistens nicht in reiner Form, sondern in Kombination vorliegen. Governance umfasst zudem Formen der Interaktion und des kollektiven Handelns, die im Rahmen von Institutionen entstehen (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung) (vgl. Benz und Dose 2010). Es wird unterstellt, dass in dieser Mehrebenenstruktur die verschiedenen Akteure in einer wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehung zueinander stehen und hohe Koordinationsleistungen aufbringen müssen, um Entscheidungen durchzusetzen.

Politiken der Grundbildung können in Anlehnung an den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus zudem als „das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren“ (Scharpf 2006, S. 17) betrachtet und erklärt werden. Die Identifizierung der wichtigsten Ak-

teure, ihrer Handlungsressourcen und Interaktionsformen erscheinen in diesem akteurtheoretischen Ansatz von zentraler Bedeutung. Als Handlungsressourcen von Akteuren können zum einen persönliche Merkmale, wie Human- und Sozialkapital, berücksichtigt werden, aber auch materielle Ressourcen, wie z. B. Geld oder privilegierter Informationszugang sowie institutionelle Regeln, wie zugewiesene Kompetenzen, Partizipations- und Vetorechte (Scharpf 2006, S. 86). Als Interaktionsformen kann zwischen hierarchischer Steuerung, einseitigem Handeln, Verhandlung und Mehrheitsentscheidung differenziert werden (ebd., S. 90 ff.).

### 3. Methodisches Vorgehen

Die Ergebnisse, die in diesem Beitrag präsentiert werden, stammen aus Daten des Forschungsprojekts „EU-Alpha“, das Governance-Strukturen zur Grundbildung und insbesondere Alphabetisierung in den Ländern Dänemark, England,<sup>3</sup> Frankreich, Niederlande, Österreich und der Türkei untersuchte und verglich. Im Rahmen der PIAAC-Erhebung der OECD liegen Daten zu Grundkompetenzen, wie Lesekompetenz und Alltagsmathematik, von allen ausgewählten Ländern vor (bzw. werden im Fall der Türkei Ende 2016 vorliegen), die es uns ermöglichen, eine Einschätzung zur Lesekompetenz der erwachsenen Bevölkerung in dem jeweiligen Land vorzunehmen. Ein wichtiges Kriterium bei der Auswahl der Länder war die Steuerungsform im Bildungsbereich. Wir orientieren uns dabei an der Typologie von Bildungsregulation und -steuerung von Green et al. (1999, S. 79 ff.), die zwischen vier Steuerungsmodellen unterscheidet: dem zentralistischen System, dem regionalen System, dem lokalen System und dem System der institutionellen Autonomie im Quasi-Markt. So weisen die Fall-Länder unterschiedliche Steuerungsmodi bezüglich der Bildung auf. Das zentralistische System zeichnet sich durch eine starke zentrale Steuerung und Regulation des Bildungssystems aus sowie homogene institutionelle und administrative Strukturen. Green et al. ordnen diesem Modell die Länder Frankreich und Österreich zu. Das regionale System, beispielhaft dargestellt durch Deutschland, verfügt mit den Bundesländern über eine Ebene zwischen (Zentral-)Staat und Gemeinden, die eine vorherrschende Rolle in der Bildungsregulation und -steuerung einnimmt, auch wenn es eingeschränkte bundesstaatliche Zuständigkeiten gibt. Im lokalen System, dargestellt durch die skandinavischen Länder, dominieren Gemeinden bei der Steuerung, auch wenn der (Zentral-)Staat Rahmenbedingungen vorgibt. Das vierte

Modell, von der Autorin und den Autoren dargestellt durch England und die Niederlande, zeichnet sich durch eine begrenzte staatliche Einflussnahme aus bei gleichzeitiger maximaler institutioneller Autonomie. Obwohl sich die Typologie primär auf Merkmale der Steuerung bezüglich formaler Bildung und Ausbildung bezieht, bildet sie ein Spektrum staatlicher Regulation – von zentraler staatlicher bis eher marktlicher Steuerung – ab, das wir auch im Bereich Grundbildung und Alphabetisierung erwarten können. Grundbildungs- und Alphabetisierungsangebote können in unterschiedlichen Sektoren des Bildungssystems eingebettet sein; in der schulischen und beruflichen Bildung für Jugendliche und junge Erwachsene sowie in der Erwachsenenbildung und Weiterbildung für Erwachsene. Aus diesem Grund ist zu erwarten, dass die oben beschriebene Typologie staatlicher Regulation auch für jene Bereiche der Erwachsenenbildung tragfähig ist, die sich der Grundbildung zuwenden.

Nach der Auswahl der Länder wurden zum einen quantitative Daten der PIAAC-Erhebung ausgewertet und zum anderen qualitative Experteninterviews in den ausgewählten Ländern durchgeführt sowie bildungspolitische Dokumente analysiert. Da dieser Beitrag ausschließlich auf die Ergebnisse der qualitativen Daten eingeht, wird im Folgenden nur deren Methodik erläutert. Die Experteninterviews wurden mit staatlichen (meist ministeriale Ebene) und nicht-staatlichen Akteuren (Politik, Verbände der Erwachsenen-/Grundbildung/Alphabetisierung, Gewerkschaften, Forschung) geführt, die für die Politik der Grundbildung und Alphabetisierung des Landes Schlüsselakteure darstellen. In allen ausgewählten Ländern wurden nicht-standardisierte, leitfadengestützte Interviews durchgeführt (Gläser und Laudel 2010, S. 38 ff.), um Daten länderübergreifend vergleichen zu können. Die Interviews wurden zwischen Oktober 2014 und März 2015 durchgeführt, aufgezeichnet und transkribiert. Die Anzahl der Interviews liegt in den verschiedenen Ländern zwischen fünf und sieben. Die Interviewdauer betrug im Durchschnitt 66 Minuten. Nach der Transkription der Interviews erfolgte eine inhaltsanalytische Auswertung (vgl. Mayring 2015) des Materials, die softwaregestützt (vgl. Kuckartz 2007) mit der Software MAXQDA durchgeführt wurde. Auch bildungspolitische Dokumente der jeweiligen Länder wurden ergänzend zu den Interviews inhaltsanalytisch ausgewertet.

#### 4. Ergebnisse: Ausgewählte Ergebnisse zu Politiken der Grundbildung im internationalen Vergleich

Im Folgenden werden wir auf die drei vorgestellten Forschungsfragen eingehen, die jeweils einer Dimension des Politikbegriffs zuzuordnen sind. In unserer Analyse unterscheiden wir, wie oben beschrieben, aus systematischen Gründen (eng angelehnt an den englischen Sprachraum) zwischen dem Prozess, der Form bzw. institutionellen Ordnung und dem Inhalt von Politik (Schmidt 2004, S. 535 ff.). Das Potenzial der Dreigliederung des Politikbegriffs liegt darin, dass es uns erlaubt, jeweils auf eine Dimension des komplexen Politikbegriffs zu fokussieren, um sie besser beschreiben und analysieren zu können.

Für die Darstellung der Ergebnisse wurden vier Länder beispielhaft ausgewählt: die Türkei, Österreich, die Niederlande und England. Die Auswahl der Länder richtete sich nach der Reichhaltigkeit des Datenmaterials und nach Möglichkeiten der maximal kontrastierenden Darstellung der in diesem Beitrag untersuchten Aspekte. Alle im Folgenden aufgeführten Ergebnisse stammen, wenn nicht anders ausgewiesen, aus der Analyse der Experteninterviews.

##### 4.1 Was wird als Grundbildungspolitik in den einzelnen Ländern verstanden? Wie werden diese Inhalte von staatlichen Akteuren definiert? (*policy*)

Bei der inhaltlichen Dimension der Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik beschäftigen wir uns im Folgenden mit der Frage, was staatliche Akteure in den beispielhaft herausgegriffenen Ländern Türkei, Österreich, Niederlande und England unter Grundbildungs- bzw. Alphabetisierungspolitik verstehen und inwieweit diese Politiken einen eigenständigen Punkt auf der bildungspolitischen Agenda darstellen.<sup>4</sup>

In der *Türkei* wurde Alphabetisierung in der Vergangenheit als eine staatliche Aufgabe gesehen, was damit verbunden ist, dass Anfang des 20. Jahrhunderts eine Umstellung vom persisch-arabischen Alphabet auf das lateinische Alphabet vollzogen wurde und die gesamte Bevölkerung auf dieses neue Alphabet umgeschult werden musste. Heute geht das Bildungsministerium davon aus, dass alle Personen mit Grundschulabschluss alphabetisiert sind und daher von Analphabetismus ausschließlich Personen betroffen sind, die das formale Bildungssystem nicht vollständig durchlaufen haben. Das Ministerium definiert Alphabetisierung als die Fähigkeit,

„das lesen zu können, was man sieht und das schreiben zu können, was man denkt“. Alphabetisierung für Erwachsene (ohne Grundkenntnisse in Lesen, Schreiben und Rechnen) umfasst nach den staatlich ausgearbeiteten Lehrplänen Türkisch, Mathematik und sogenannte Lebenskompetenzen, alles Lerninhalte äquivalent zu Inhalten in türkischen Grundschulen. Die erfolgreiche Teilnahme mündet in einem Zertifikat, das einem Grundschulzeugnis gleichgestellt ist und damit für den Besuch einer Hauptschule qualifiziert. Der Großteil der Teilnehmenden nimmt nach Beendigung der Alphabetisierungskurse an weiteren Angeboten, wie beispielsweise an berufsbezogenen Kursen zur Verbesserung der Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt, teil (die gesetzlich nach dem „Primary Education Law“ und „Education Law Nr. 222“ von 1961 geregelt sind). Bildungspolitik und Alphabetisierungskampagnen wurden in der Vergangenheit vom türkischen Staat nicht nur als geeignetes Mittel für die Entwicklung einer fortschrittlichen Gesellschaft betrachtet, sondern auch, um Bürger dazu zu erziehen, sich nach den Werten und Prinzipien des türkischen Staates zu richten (Karakasoglu 2010, S. 770).

In *Österreich* ist statt von Grundbildung in der Regel von Basisbildung die Rede; beide Begriffe werden synonym verstanden. Basisbildung wird politisch in einem Strategiepapier zum Lebenslangen Lernen sowie im aktuellen Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung adressiert. Nach der aktuellen politischen Bundesländer-Initiative bzw. Vereinbarung *Initiative Erwachsenenbildung* gehört zu Basisbildung die Lernkompetenz (autonomes Lernen, Lernen lernen), die Kompetenz in der deutschen Sprache (Sprechen, Lesen, Schreiben), grundlegende Kompetenz in einer weiteren Sprache (Sprechen, Lesen, Schreiben), Rechnen sowie Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT).<sup>5</sup> In den Experteninterviews wurde von staatlicher Seite angemerkt, dass der Begriff der Basisbildung nicht so negativ behaftet sei wie der Alphabetisierungsbegriff und deshalb verwendet werde, auch wenn beide Begriffe inhaltlich nicht deckungsgleich seien. Basisbildung würde jedoch über die festgeschriebene Definition hinausgehen und einen emanzipativen Aspekt im Sinne der Stärkung von Handlungsfähigkeit sowie politischer Bildung umfassen. Zwischen Basisbildung und dem Nachholen von Schulabschlüssen wird differenziert, auch wenn zweites auf erstem aufbauen kann. Gesetzliche Grundlagen für das Nachholen des Schulabschluss bei Erwachsenen sind seit 2012 in Kraft

(BGBl. Nr. I, 72/2012: Pflichtschulabschluss-Prüfungsgesetz, BGBl. Nr. II, 288/2012: Prüfungsgebiete der Pflichtschulabschluss-Prüfung).

In den *Niederlanden* ist Grundbildung und Alphabetisierung in unterschiedlichen Programmen bzw. Gesetzen verankert. Grundlage für die Erwachsenenbildung ist das WEB (*Wet Educatie Beroepsopleiding*), ein Gesetz zur Erwachsenen- und Berufsbildung, über welches formale Bildung reguliert wird. Des Weiteren gab es zum Interviewzeitpunkt den politischen *Aktionsplan Analphabetismus*. Dieser beschäftigt sich explizit mit der Verbesserung von Grundkompetenzen in der Bevölkerung, aber auch mit Qualitätsverbesserungen von Bildungsmaßnahmen und Lehrpersonal. Die im Aktionsplan verwendete Definition von Grundbildung umfasste grundlegende Lese-, Sprach-, Schreib-, Hörverständnisfähigkeit und Rechnen sowie die Beherrschung von Alltagstechnologien zur Informationsverarbeitung und Kommunikation.<sup>6</sup> Personen mit niedrigen Grundkompetenzen kommen in mindestens einer der genannten Fähigkeiten maximal auf Stufe 2 der Kompetenzbeschreibungen des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQF). Niedrige Grundkompetenzen werden nicht ausschließlich als wirtschaftliches Problem gesehen, sondern auch als gesellschaftliches (im Sinne fehlender Teilhabe). Die Bekämpfung niedriger Grundkompetenzen wird zwar auch (mit den oben beschriebenen Gesetzen/Aktionsplan) bei Erwachsenen geführt, jedoch primär durch die Verbesserung der Schulen und der Verhinderung des Verlassens von schulischen oder beruflichen Bildungseinrichtungen ohne Qualifikation.

In *England* werden Grundkompetenzen, insbesondere Literacy und Numeracy, in der Diskussion staatlicher Akteure Englands eine herausragende Rolle für die Integration in den Arbeitsmarkt zugeschrieben. Die Regierung bezieht sich hauptsächlich auf Grundkompetenzen im beruflichen Kontext, die Zielgruppe junger Erwachsener sowie das Erlangen formaler Bildungsabschlüsse. Grundbildung umfasst dabei politisch die sogenannten *functional skills* (*English, Mathematics, ICT*), die die praktische Anwendung von Grundkompetenzen im Alltag darstellen. Im Rahmen der *functional skills* können Qualifikationen erworben werden, die dem *entry level* und der Stufe 1–2 des nationalen Qualifikationsrahmens entsprechen und so Grundlage für weitere Qualifikationen sind. Die enge Verknüpfung der Themen Grundbildung mit schulischer Bildung sowie Arbeitsmarktpolitik zeigt sich im politischen Programm

der vergangenen fünf Jahre (2010–2015). Hier wurde die Erhöhung des Alters, in welchem junge Menschen Bildungsmaßnahmen besuchen müssen, auf 18 Jahre, die Verbesserung des beruflichen Bildungssystems (*Rigour and Responsiveness in Skills*) und das Reform-Programm *Getting the Job Done: The Government's Reform Plan for Vocational Qualifications*, das eine Reform der Englisch- und Mathematik-Qualifikation anstrebt, beschlossen. Weitergehend unterstützt die Regierung das Lernen am Arbeitsplatz. Staatlich finanzierte Grundbildungskurse sind thematisch fast ausschließlich in arbeitsplatznahe Kontext eingebettet.

Es kann festgestellt werden, dass in allen betrachteten Ländern Grundbildung über die reine Alphabetisierung hinaus definiert wird und auch Mathematik und in Österreich, den Niederlanden und England auch ICT umfasst. Eine Differenz zwischen den Ländern findet sich dennoch beim Verständnis der Rolle von Grundbildung bzw. Grundkompetenzen. Während in England staatliche Akteure primär den Nutzen für den Arbeitsmarkt betonen, spielen in den anderen Ländern auch politische Bildung und Teilhabe eine Rolle (wobei zwischen dem Verständnis dieser Rolle in der Türkei und in den Niederlanden/Österreich zu differenzieren ist). Zudem zeigt sich insbesondere in der Türkei, etwas schwächer jedoch auch in Österreich, die Verknüpfung von schulischer Bildung mit Grundbildung. Dies zeichnet sich auch in den politischen Maßnahmen zur Grundbildung ab, die in England eng mit schulischer und beruflicher Bildungspolitik verknüpft sind, in Österreich, den Niederlanden und der Türkei hingegen eigenständiger behandelt werden.

#### 4.2 Wer sind die zentralen Akteure in der Grundbildungspolitik? Innerhalb welcher institutioneller Regeln und Handlungszuständigkeiten operieren sie? (*polity*)

In der *Polity-Dimension* werden Governance-Strukturen betrachtet, d. h. die politische Institutionenordnung, Akteure und ihre Handlungszuständigkeiten im politischen Mehrebenensystem. Es ist deshalb zunächst zu fragen, welche staatlichen und nicht-staatlichen Akteure für die Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik eines Landes verantwortlich sind. Hier geht es um die Identifizierung von Akteuren, die in die politische Entscheidungsfindung bei der Bestimmung der *Inhalte*, der Sicherung der *Finanzierung* und letztlich auch die *Umsetzung* von Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik involviert sind.

Für die Bestimmung der *Inhalte* von Grundbildungspolitik zeichnen in den meisten der beispielhaft herausgegriffenen Länder hauptsächlich staatliche Akteure, in untergeordneter Rolle jedoch auch nicht-staatliche Akteure, verantwortlich. Bei den staatlichen Akteuren sind zum Teil verschiedene staatliche Ebenen für inhaltliche Entscheidungen verantwortlich je nach der Governance-Form im Bildungsbereich (Tab. 1).

In der *Türkei* werden alle relevanten inhaltlichen Entscheidungen vom Ministerium für Nationale Bildung (*Milli Eğitim Bakanlığı*, MEB) getroffen. Das Ministerium fungiert als oberstes Lenkungs- und Kontrollorgan des nationalen Bildungsprogramms. Es ist verantwortlich für alle (Aus-)Bildungsmaßnahmen und deren detaillierte inhaltliche Ausgestaltung (beispielsweise auch Entwicklung der Lehrpläne, Abschlüsse aller formalen und non-formalen Bildungseinrichtungen, mit Ausnahme der Hochschulen). In *Österreich* gibt es mehrere Ebenen, auf denen sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure in unterschiedlichen Funktionen für die Inhalte von Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik verantwortlich sind. Für die Bundesländer-Kooperation der politischen Initiative Erwachsenenbildung, die den wesentlichen Teil der österreichischen Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik darstellt, wurden zentrale inhaltliche Vorgaben von einer Expertengruppe entworfen – bestehend aus staatlichen Akteuren, wie Vertretern von Bund (*Bundesministerium für Bildung und Frauen*), Bundesländern (jeweilige Ämter der Landesregierungen) und Arbeitsmarktservice sowie nicht-staatlichen Akteuren wie der Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs (einem Zusammenschluss der wichtigsten Träger der Erwachsenenbildung), den Sozialpartnern sowie einzelnen Wissenschaftlern. Auch wenn die Entscheidungskompetenz bei Bund und Ländern liegt, spielten nicht-staatliche Akteure wie Gewerkschaften oder Trägerverbände eine entscheidende Rolle für die inhaltliche Ausgestaltung. In der laufenden Initiative gibt es eine zentrale Steuerungsgruppe, die wichtige inhaltliche Entscheidungen innerhalb der Initiative mit einer Dreiviertelmehrheit treffen kann und in der vier Vertreter des Bundes und neun Vertreter der Länder sitzen (jeweils mit Stimmrecht) sowie Vertreter der Sozialpartner (mit fester beratender Funktion, ohne Stimmrecht). In den *Niederlanden* werden inhaltliche Rahmenbedingungen (wie Qualitätsstandards) der Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik vom Ministerium für Bildung, Kultur und Wis-



senschaft (*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, OCW) im Rahmen von politischen Aktionsplänen, wie zuletzt dem *Aktionsplan Analphabetismus* (siehe oben), festgelegt. Dies geschieht unter der Berücksichtigung der Expertise nicht-staatlicher Akteure, wie beispielsweise der *Stiftung Lesen und Schreiben*. Die genaue inhaltliche Festlegung der Alphabetisierungs- und Grundbildungspolitik geschieht in den Niederlanden allerdings auf lokaler Ebene in den Arbeitsmarktregionen (Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden), die bestimmen können, welche Anbieter, Angebote und Zielgruppen mit Ausschreibungen für Finanzierung adressiert werden. In *England* liegt die inhaltliche Ausarbeitung der Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik in der Hand des *Department for Business, Innovation and Skills* (BIS). Hier werden Bildungsanbietern, die Grundbildungspolitik letztlich umsetzen, weitergehende inhaltliche Freiräume innerhalb eines vorgegebenen Rahmens (wie z. B. zur Qualifikation der Lehrkräfte) gewährt.

Die *Finanzierung* von Grundbildung liegt in allen beispielhaft herausgegriffenen Ländern in der Hand staatlicher Akteure. Allerdings zeichnen jeweils verschiedene staatliche Ebenen für Finanzierungsentscheidungen verantwortlich. In der *Türkei* liegt die Zuständigkeit allein in den Händen des zentralen Ministeriums für Nationale Bildung. In *Österreich* sind sowohl Bundesländer (und ihre jeweiligen Ämter der Landeregierungen) als auch der Bund (*Bundesministerium für Bildung und Frauen*) für die Finanzierung von Grundbildung und Alphabetisierung verantwortlich. Ein Großteil der Förderung von Grundbildung (in Österreich als „Basisbildung“ bezeichnet) für Erwachsene, zu der auch Alphabetisierung gehört, findet in Österreich über die politische Initiative Erwachsenenbildung statt, die auf einer gemeinsamen Bundesländer-Vereinbarung (gemäß Art. 15a B-VG) beruht und eine gemeinsame Finanzierung (entgegen des föderalen Prinzips der getrennten Zuständigkeiten von Bund und Ländern) beschließt. Die Förderung von Bildungsangeboten wird zusammengesetzt aus Budget von Bund, Bundesländern und dem Europäischen Sozialfond im Verhältnis 1:1:2. In den *Niederlanden* stattet das *Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft* Gemeinden, bzw. seit 2015 35 Arbeitsmarktregionen mit einem Budget für Grundbildung aus.<sup>7</sup> Wie diese Gelder genau eingesetzt werden, entscheiden die einzelnen Arbeitsmarktregionen eigenverantwortlich. Die Höhe des Budgets wird also zentral vom Ministerium vorgegeben, während die Verwaltung des Budgets in loka-

ler Verantwortlichkeit liegt und hier zwischen den unterschiedlichen Gemeinden einer Arbeitsmarktregion ausgehandelt werden muss. In *England* liegt die Finanzierung für Grundbildung und Alphabetisierung beim *Department for Business Innovation and Skills*. Als ausführende Behörde des BIS fungiert die *Skills Funding Agency* (SFA), die die Verwaltung des Budgets für den Bildungsbereich (mit Ausnahme Hochschulbildung) betreibt und Gelder direkt an Bildungsanbieter weiterleitet.

Die *Umsetzung* der Politiken zu Grundbildung und Alphabetisierung liegt in den ausgewählten Ländern in der Hand verschiedener (staatlicher, nicht-staatlicher) Bildungseinrichtungen bzw. -anbieter. In der *Türkei* sind für die Durchführung der Alphabetisierung Erwachsener Einrichtungen der Erwachsenen- und Weiterbildung verantwortlich, die unter der Kontrolle des Direktorats Lebenslanges Lernen des türkischen Bildungsministeriums stehen. Diese Einrichtungen sind in erster Linie staatliche Volksbildungszentren, die mit ihrem dichten Netz an Einrichtungen den größten Teil der Alphabetisierungskurse durchführen. Die Umsetzung befindet sich hier also primär in staatlicher Verantwortung; nicht-staatliche Anbieter spielen eine untergeordnete Rolle. In *Österreich* können nur Non-Profit-Anbieter Fördergelder für Grundbildungs- bzw. Alphabetisierungsangebote beantragen. Dadurch ist die Umsetzung geprägt von nicht-staatlichen Non-Profit-Anbietern. Bei der Durchführung ihrer Angebote sind Bildungsanbieter an die Qualitätsvorgaben der Initiative Erwachsenenbildung gebunden. In *England* und seit 2015 auch in den *Niederlanden* liegt die Umsetzung in der Hand nicht-staatlicher Anbieter aus dem Non-Profit- und dem Profit-Bereich, die sich wettbewerblich um Förderung bemühen. Auch in diesen beiden Ländern gibt es für Anbieter Qualitätsvorgaben, die in den Niederlanden durch die staatlichen Qualitätsbehörde (*Inspectie van het Onderwijs*) des Ministeriums, in England durch die staatlich finanzierte Bildungs-Aufsichtsbehörde *Ofsted* kontrolliert werden.

Im Hinblick auf Governance-Strukturen im Bereich Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik zeigen die Befunde, dass eine Anpassung der Typologie von Green et al. (1999) im Fall von Österreich und den Niederlanden nötig ist, um die hier beispielhaft ausgewählten Länder zuzuordnen. Die Türkei lässt sich klar dem ersten Modell mit zentraler staatlicher Steuerung zuordnen. In Österreich sind wiederum mehrere staatliche Ebenen (Bund und Bundesländer) in die Steuerung involviert und

würde daher eher eine Mischform zwischen dem zentralistischen und dem regionalen Modell darstellen. Während England eindeutig dem Modell der „Quasi-Market-Systems“ mit sehr eingeschränkter staatlicher Einflussnahme zuzuordnen ist, weist die Niederlande ebenfalls Elemente dieses Modells (wettbewerbliche Förderung der Bildungsanbieter) auf, würde jedoch besser in das Modell der lokalen Kontrolle mit nationalen Rahmenbedingungen passen (Tab. 1).

Tab. 1 Eigene Einordnung der ausgewählten Länder nach Governance-Strukturen bezüglich Grundbildung und Alphabetisierung in die Typologie nach Green et al. (1999)

**Models of education regulation and governance (Green et al. 1999)**

Centralized systems with some elements of devolution and choice	Regional systems with some minor devolution and choice	Local controlling with national ‚steering‘	Institutional autonomy in quasi market systems
Türkei			England
Österreich		Niederlande	

4.3 Wie wird Grundbildungspolitik im Spannungsverhältnis von interessengeleitetem Handeln verschiedener Akteure gestaltet? Auf der Grundlage welcher Handlungsressourcen und in welchen Interaktionsformen operieren die Akteure? (politics)

Wie bei der Beantwortung der zweiten Forschungsfrage gezeigt werden konnte, werden bei der Bestimmung der Inhalte der bildungspolitischen Programmatik zu Grundbildung und Alphabetisierung sowie bei der Implementierung dieser Politik mehrere (staatliche und nicht-staatliche) Akteure mit jeweils eigenen Interessen auf verschiedenen Ebenen involviert. Diese Akteure handeln innerhalb eines institutionellen Rahmens, der je nach Governance-Strukturen im jeweiligen Land die Handlungen der Akteure ermöglichen oder einschränken kann. Zu diesen gehörten nach Anlehnung an Scharpf (2006) Handlungsressourcen und Interaktionsformen.

Als entscheidende *Handlungsressourcen* stehen in den hier betrachteten Ländern den staatlichen Akteuren an erster Stelle regulative Macht in Form von Gesetzgebung und Entscheidungsbefugnis/Kompetenz zur Verfügung (Tab. 2). Darüber hinaus verfügen sie über materielle Ressourcen in Form von Budgets oder von strukturellen

Rahmenbedingungen, die ihnen die Finanzierung respektive die Umsetzung politischer Maßnahmen ermöglichen. Die nicht-staatlichen Akteure sind insbesondere mit immateriellen Ressourcen ausgestattet, verfügen oft über Expertise, zudem auch über privilegierten Zugang zu Informationen aus der Praxis und zum Feld. Nicht alle Akteure haben gleichermaßen Zugriff auf die gleichen Handlungsressourcen, was Abhängigkeiten und Interdependenzen zwischen den Akteuren schafft. Dies wiederum beeinflusst die *Interaktionsform* zwischen den Akteuren. In der *Türkei* gibt es keine relevanten nicht-staatlichen Akteure, die auf die Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik Einfluss nehmen. Eine hierarchische Steuerung durch den Staat ist deutlich zu erkennen. In *England* gab es zum Interviewzeitpunkt neben den staatlichen auch nicht-staatliche Akteure, wie beispielsweise das *National Institute of Adult Continuing Education* (NIACE). NIACE konnte durch privilegierten Informationszugang und Expertise Einfluss auf politische Akteure nehmen, beispielsweise in Form von Gutachten oder Bildungskonzepten. Diese Expertisen haben jedoch für staatliche Akteure keine Verbindlichkeit und dienen der Politik in erster Linie als Informationsquelle.<sup>8</sup> Hier lässt sich als Interaktionsform einseitiges Handeln durch den Staat sehen. In den *Niederlanden* und in *Österreich* verfügen die nicht-staatlichen Akteure (NL: Stiftung Lesen und Schreiben; AT: Sozialpartner) ebenfalls über die Handlungsressourcen privilegierten Informationszugang, Wissen und privilegierten Zugang zum Feld. Dennoch geht ihr Einfluss formell über den der nicht-staatlichen Akteure in England hinaus. In den Niederlanden hat die Stiftung Lesen und Schreiben von staatlicher Seite eine feste Rolle im aktuellen politischen Aktionsplan zugewiesen und sogar ein bedingtes Mandat für die Vergabe von Expertisen bekommen. In Österreich wurden nicht-staatliche Akteure, wie die *Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs* (KEBÖ), das Ländernetzwerk Weiterbildung, die Sozialpartner und Wissenschaftler, in die Entwicklung der Initiative Erwachsenenbildung mit einbezogen. Die Sozialpartner haben dort auch in der laufenden Initiative ein festes Partizipationsrecht innerhalb der Steuerungsgruppe qua beratender Funktion (ohne Stimmrecht). Auch wenn die Beiträge der nicht-staatlichen Akteure keine Verbindlichkeit haben, so wird von staatlicher Seite die Meinung der Experten als sehr wichtig für die Entscheidungsfindung eingeschätzt. Die Interaktion in dieser Akteurskonstellation liegt in beiden Fällen zwischen einseitigem Handeln und Verhandlung mit den staatlichen Akteuren als finale Entscheider über die Interaktionsform bei einzelnen

Verhandlungen. In den Niederlanden und in Österreich zeigen sich zudem Interaktionsformen zwischen den unterschiedlichen staatlichen Akteurskonstellationen. In den Niederlanden müssen sich innerhalb der Arbeitsmarktregionen die zusammengeschlossenen Gemeinden in der Interaktionsform der Mehrheitsentscheidung über Inhalte, Finanzierung und Umsetzung einigen. In Österreich müssen innerhalb der Steuerungsgruppe der Initiative Erwachsenenbildung Vertreterinnen und Vertreter von Bund (4 Stimmen) und Bundesländern (9 Stimmen) in Form einer Dreiviertel-mehrheit Entscheidungen aushandeln.

Zusammenfassend lässt sich in Verbindung mit der zweiten Forschungsfrage feststellen, dass das jeweilige Steuerungsmodell eines Landes bzw. der institutionelle Kontext, in dem die Akteure sich befinden, die Interaktionsform (vgl. Scharpf 2006) prägt. Die Befunde aus dem Projekt lassen die Annahme zu, dass der institutionelle Kontext bei zentralistischer Governance (Türkei) Entscheidungen begünstigt, die eher durch hierarchische Steuerung herbeigeführt werden und weniger durch Verhandlungen oder Mehrheitsentscheidungen, wie im Fall der Staaten, die regionalen und lokalen Steuerungsmodellen zuzuordnen sind (Österreich, Niederlande). Weitergehend zeigt sich, dass nicht-staatliche Akteure in England, Österreich und den Niederlanden durch das Einbringen der Handlungsressourcen Expertise und Partizipationsrecht qua beratender Funktion (Österreich, Niederlande) begrenzten Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess und die Implementation nehmen können. In der durch hierarchische Entscheidungsprozesse charakterisierten Türkei zeigen sich hingegen keine einflussnehmenden nicht-staatlichen Akteure.

Tab. 2 Akteure der ausgewählten Länder und ihre Handlungsressourcen im Vergleich

Land	Staatliche Akteure	Handlungsressourcen	Nichtstaatliche Akteure	Handlungsressourcen
<b>Türkei</b>	Ministerium für Nationale Bildung	Macht, Geld	Keine relevanten nicht-staatlichen Akteure	-
<b>England</b>	Department Business, Innovation and Skills	Macht, Geld	NIACE	Wissen bzw. privilegierter Informationszugang, Zugang zum Feld
<b>Niederlande</b>	Arbeitsmarktregionen; Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft	Macht, Geld	Stiftung Lesen und Schreiben	Wissen bzw. privilegierter Informationszugang, Zugang zum Feld, zugeteilte beratender Funktion und eingeschränkt ausführende Funktion
<b>Österreich</b>	Bundesländer (Ämter der jeweiligen Landesregierungen); Bund (Bundesministerium für Bildung und Frauen)	Macht, Geld	Sozialpartner	Wissen bzw. privilegierter Informationszugang, Zugang zum Feld, Partizipationsrecht qua beratender Funktion

5. Ausblick: Von der vergleichenden Bildungsforschung zur vergleichenden Politikforschung und wieder zurück

Statt einer Zusammenfassung möchten wir an dieser Stelle aufzeigen, welche weiterführenden Fragen wir mit dem Wissen aus der vergleichenden Betrachtung von Politiken zur Grundbildung und Alphabetisierung adressieren können.

Aus der Perspektive vergleichender Bildungsforschung zur Bildungspolitik ist die Untersuchung von Politiken zur Verbesserung von Grundbildung der erwachsenen Bevölkerung in verschiedenen Ländern insofern interessant, da sie zahlreiche Erkenntnisse über programmatische Zielsetzung und faktische Umsetzung in der Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik, über internationale Einflüsse und nationale Prioritätensetzung, über Konvergenzen und Divergenzen in den Argumentationslinien, Entwicklungsdynamiken und Governance-Strukturen erlaubt. Brisant wird jedoch die vergleichende Bildungsforschung erst dann, wenn sie nach möglichen Bedingungen erfolversprechender bildungspolitischer Interventionen sucht. Diese Frage geht über die Identifizierung von *good practice* im Sinne einer melioristisch orientierten Pädagogik oder reformorientierten Politikberatung hinaus und zielt auf die Bestimmung von Faktoren auf der System- und Akteursebene, die die Nutzung von Angeboten der Grundbildung beeinflussen bzw. das Niveau und die Verteilungsstruktur von Grundkompetenzen in der erwachsenen Bevölkerung erklärt.

In Anlehnung an die vergleichende Policy-Forschung würde man hier fragen, welche politischen, sozioökonomischen und institutionellen Faktoren die Unterschiede zwischen den Ländern in den Politikgehalten und in den Bildungs-Outcomes im Hinblick auf Grundbildungskompetenzen erklären können. Welche Akteurskonstellationen, welche Governance-Strukturen und welche Weiterbildungs-, Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtssysteme bewältigen die Herausforderungen derzeit am effektivsten? Die Ergebnisse von PIAAC zeigten große Differenzen bei der Verteilung von basalen Kompetenzen über die Länder hinweg sowie innerhalb eines einzelnen Landes, was u. a. auf den Grad von Bildungsungleichheiten innerhalb eines Landes hinweist.

Politiken zur Grundbildung und Alphabetisierung zielen auf die Herstellung von Chancengerechtigkeit und unterscheiden sich daher von Sozialpolitiken, die auf die Verminderung von absoluter Ungleichheit abzielen. Diese These geht auf Wilensky zurück; für ihn zielt Bildung auf die Herstellung von „equality of opportunities“ und nicht wie andere Sozialpolitiken auf die Verminderung von „equality of outcomes“ (Wilensky 1975 zit. nach Busemeyer 2015, S. 93).

Bildungspolitik, also politische Aktivitäten, die auf Aufbau, Legitimation und Steuerung des Bildungswesens zielen und die Gesamtheit aller politisch gestaltbaren Bildungsprozesse im Lebenslauf umfassen, wird in neuen Analysen jedoch zunehmend

als Bestandteil moderner Wohlfahrtspolitik betrachtet (vgl. Allmendinger und Nikolai 2010; Hurrelmann et al. 2011). Dabei werden die Verbindungen zwischen Bildungspolitik und anderen Teilbereichen des Sozialstaats herausgearbeitet und Parallelen bei der politischen Steuerung und der institutionellen Ausgestaltung von Bildungssystemen und Wohlfahrtsstaaten festgestellt (vgl. Busemeyer 2015). Diese Arbeiten wurden bisher hauptsächlich von Vertretern aus der Politikwissenschaft und Soziologie geleistet, die sich Bildungsthemen zuwendeten. Es wäre eine Ironie, wenn die Erziehungswissenschaft und insbesondere die vergleichende Bildungsforschung keine Analysen zum Zusammenhang von Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsystemen liefern und so das große Potenzial international-vergleichender Forschung für die Generierung von Beschreibungs-, Erklärungs- und Veränderungswissen nicht ausschöpfen würde.

#### Fußnoten

1. Zu den vielfältigen Begriffen und Konzepten von Alphabetisierung und Grundbildung vgl. Tröster und Schrader (2016).
2. Der direkte Nutzen ließe sich nach Interpretation der PIAAC-Daten sogar in Euro ausdrücken: Bei einem Anstieg um eine Kompetenzstufe (50 Punkte) in der Lesekompetenz steigt das Erwerbseinkommen pro Stunde um circa zehn %, was bei einem durchschnittlichen Erwerbseinkommen einer Einkommenserhöhung von 265 Euro pro Monat entspräche (Rammstedt 2013, S. 18).
3. Die Daten beziehen sich auf England ohne Nordirland, Schottland und Wales.
4. Es ist anzumerken, dass die interviewten Akteure sowohl nach Grundbildungs- als auch Alphabetisierungspolitiken gefragt wurden, da sich diese in der Praxis oft überschneiden. Es wird bei der Ergebnisbeschreibung die Begrifflichkeit verwendet, die die Interviewpartner nutzten.
5. Siehe auch: [https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/fileadmin/docs/Prinzipien\\_Richtlinien\\_Basisbildung\\_endg\\_14.pdf](https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/fileadmin/docs/Prinzipien_Richtlinien_Basisbildung_endg_14.pdf). Zugegriffen: 27. April 2016.
6. Siehe auch: [http://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/bijlage-1-actieplan-laaggelettertheid-2012-2015-geletterdheid-in-nederland\\_%281%29.pdf](http://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/bijlage-1-actieplan-laaggelettertheid-2012-2015-geletterdheid-in-nederland_%281%29.pdf). Zugegriffen: 27. April 2016.



7. Das Budget für Grundbildung wird an die Arbeitsmarktregionen im Verhältnis der jeweiligen Anzahl an Erwachsenen mit niedrigen Bildungsabschlüssen, der Anzahl der Migranten und der Anzahl an Sozialhilfeempfängern aufgeteilt.
8. Experten wurden z. B. in die Erstellung eines Reports „Adult Literacy and Numeracy“ einbezogen. Der Report gibt Empfehlungen, wie Erwachsene ihre *Literacy*- und Mathematikfähigkeiten verbessern können. Im Report wurden beispielsweise eine nationale Kampagne zur Verbesserung der Grundbildung Erwachsener empfohlen (House of Commons Business, Innovation and Skills Committee 2014, S. 46) sowie die Weiterfinanzierung der Grundbildungsbestrebungen der Gewerkschaftsverbände. Entgegen der Empfehlungen nicht-staatlicher Akteure wird eine nationale Kampagne zurzeit jedoch politisch abgelehnt; die Bezuschussung der Grundbildung durch Gewerkschaftsverbände wurde in den vergangenen drei Jahren stark gekürzt.

### Literatur

Allmendinger, J., & Nikolai, R. (2010). Bildungs- und Sozialpolitik: Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich. *Soziale Welt*, 2, 105–119.

Altrichter, H. (2015). Theory and evidence on governance: conceptual and empirical strategies of research on governance in education. In J. Schrader, J. Schmid, K. Amos & A. Thiel (Hrsg.), *Governance von Bildung im Wandel. Interdisziplinäre Zugänge* (S. 25–43). Wiesbaden: Springer VS.

Altrichter, H., Brüsemeister, T., & Wissinger, J. (Hrsg.). (2007). *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungswesen*. Wiesbaden: VS.

Amos, K. S., & Radtke, F.-O. (2007). Die Formation neuer Bildungsregime: Zur Durchsetzung von Regierungstechniken in der post-nationalen Konstellation. *Tertium Comparationis*, 2, 143–156.

Aschemann, B. (2015). *Basisbildung wirkt. Wie wirkt Basisbildung? Eine internationale Forschungsübersicht. Materialien zur Erwachsenenbildung*, 1, ISBN: 978-3-902959-07-2.

Benz, A., & Dose, N. (Hrsg.). (2010). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2012). Vereinbarung über eine gemeinsame nationale Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener in Deutschland 2012–2016. [http://www.bmbf.de/pubRD/NEU\\_strategiepapier\\_nationale\\_alphabetisierung%281%29.pdf](http://www.bmbf.de/pubRD/NEU_strategiepapier_nationale_alphabetisierung%281%29.pdf). Zugegriffen: 27. April 2016.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015). Dekade für Alphabetisierung ausgerufen. Bund und Länder wollen in den nächsten zehn Jahren die Lese- und Schreibfähigkeiten von Erwachsenen deutlich verbessern. <https://www.bmbf.de/de/dekade-fuer-alphabetisierung-ausgerufen-1194.html>. Zugegriffen: 27. April 2016.

Busemeyer, M. R. (2015). *Bildungspolitik im internationalen Vergleich*. Konstanz. München: UTB.

Dobbins, M., & Knill, C. (2015). Reformen der Hochschulsteuerung in Deutschland: Vom Humboldtismus zum „gezähmten Markt“? In J. Schrader, J. Schmid, K. Amos & A. Thiel (Hrsg.), *Governance von Bildung im Wandel. Interdisziplinäre Zugänge* (S. 175–201). Wiesbaden: Springer VS.

European Commission (2010). Communication from the commission. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>. Zugegriffen: 27. April 2016.

European Commission (2012). Rethinking education: investing in skills for better socio-economic outcomes. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0669&from=EN>. Zugegriffen: 27. April 2016.

Gläser, J., & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Wiesbaden: VS.

Green, A., Wolf, A., & Leney, T. (1999). *Convergence and divergence in European education and training systems*. London: Institute of Education.

Grotlüschen, A., & Riekman, W. (2012). *Funktionaler Analphabetismus in Deutschland. Ergebnisse der ersten leo. – Level-One Studie*. Münster: Waxmann.

House of Commons/Business Innovation and Skills Committee (2014). Adult literacy and numeracy. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmbis/557/557.pdf>.

Zugegriffen: 21. Juli 2016.

Hurrelmann, K., Quenzel, G., & Rathmann, K. (2011). Bildungspolitik als Bestandteil moderner Wohlfahrtspolitik. Deutschland im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation*, 3, 313–328.

Ioannidou, A. (2010). *Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Karakaşoğlu, Y. (2010). Türkei. In H. Döbert (Hrsg.), *Die Bildungssysteme Europas* (S. 770–791). Baltmannsweiler: Schneider.

Klenk, J. (2013). *Nationale Qualifikationsrahmen in dualen Berufsbildungssystemen. Akteure, Interessen und politischer Prozess in Dänemark, Österreich und Deutschland*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Knoll, J. H. (2009). Internationale Impulse. Mehr als 25 Jahre Geschichte der Alphabetisierung und Grundbildung. *DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung*, 1, 25–29.

Kuckartz, U. (2007). *Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten*. Wiesbaden: VS.

Kuczera, M., Field, S., & Windisch, C. H. (2016). Building skills for all: a review of england. policy insights from the survey of adult skills. <https://www.oecd.org/unitedkingdom/building-skills-for-all-review-of-england.pdf>.

Zugegriffen: 27. April 2016.

Kussau, J., & Brüsemeister, T. (2007). *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*. Wiesbaden: VS.

Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2013a). Skills outlook 2013. First results from the survey of adult skills, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>. Zugegriffen: 27. April 2016.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2013b). Time for the U.S. to Reskill? What the survey of adult skills says. [http://www.oecd-ilibrary.org/education/time-for-the-u-s-to-reskill\\_9789264204904-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/time-for-the-u-s-to-reskill_9789264204904-en). Zugegriffen: 27. April 2016.

Parreira do Amaral, M. (2015). Der Beitrag der Educational Governance zur Analyse der internationalen Bildungspolitik. *Bildung und Erziehung*, 3, 367–384.

Rammstedt, B. (Hrsg.). (2013). *Grundlegende Kompetenzen Erwachsener im internationalen Vergleich: Ergebnisse von PIAAC 2012*. Münster: Waxmann.

Reuter, L. R. (2002). Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung. In R. Tippelt (Hrsg.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung* (S. 169–181). Wiesbaden: VS.

Reuter, L. R., & Sieh, I. (2010). Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung. In R. Tippelt (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung*. Wiesbaden: VS.

Scharpf, F. W. (2006). *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS.

Schmidt, M. G. (2004). *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Kröner.

Schmidt-Hertha, B. (2014). PIAAC – Rezeption und Interpretation: PIAAC im Spiegel von Presse und Positionspapieren. *DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung*, 3, 33–35.

Tröster, M., & Schrader, J. (2016). Alphabetisierung, Grundbildung, Literalität: Begriffe, Konzepte, Perspektiven. In C. Löffler & J. Korfkamp (Hrsg.), *Handbuch zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener . Münster*. Berlin: Waxmann.

UNESCO Institute for Lifelong Learning (2015). Global report on adult learning and education – rethinking literacy. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002224/222407E.pdf>. Zugegriffen: 27. April 2016.

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1997). Adult education. The hamburg declaration. The agenda for the future. <http://www.unesco.org/education/uie/confintea/pdf/con5eng.pdf>. Zugegriffen: 27. April 2016.

United Nations (1948). *The Universal Declaration of Human Rights*. Paris: United Nations Publications.

### 3.4. Reflexion des Untersuchungsverfahrens

Im folgenden Kapitel wird die methodische Passung der qualitativen Experteninterviews und der Dokumentenanalyse für die Erforschung von Grundbildungspolitik bzw. Governance von Grundbildung im Feld der Erwachsenenbildung in einer international-vergleichenden Perspektive kritisch reflektiert. In der international-vergleichenden (Erwachsenen-)Bildungsforschung sind qualitative Designs wie auch das Nutzen von Experteninterviews verbreitet (z. B. Ioannidou 2010, Pickel & Pickel 2009, Diamantopoulou 2006, Webb et al. 2004). Qualitative Forschung weist andere Gütekriterien auf als quantitative Forschung. Nach Steinke (2000) umfassen qualitative Gütekriterien die intersubjektive Nachvollziehbarkeit des Forschungsprozesses durch seine detaillierte Dokumentation oder die Anwendung kodifizierter Verfahren, die Indikation des Forschungsprozesses (d. h. die Gegenstandsangemessenheit des Vorgehens, der Methoden etc.), die empirische Verankerung, die Limitation (Abstecken der Grenzen des Geltungsbereichs durch Hinzuziehen kontrastiver bzw. extremer Fälle), die Kohärenz der entwickelten Theorie, die Relevanz sowie die reflektierte Subjektivität (ebd., S. 324-331). Die Replizierbarkeit der Daten ist bei qualitativen im Gegensatz zu vielen quantitativen Ansätzen natürlich nur sehr eingeschränkt möglich, da sich der Gegenstand teils schon durch die Messung/Erfassung durch den Forschenden verändert, sich die Interviewpersonen (in der Zeit zwischen zwei Datenerfassungen) weiterentwickeln sowie die Rahmenbedingungen durch das (gesellschaftliche, wirtschaftliche etc.) Umfeld ändern (Mayring 2002, S. 142, vgl. Kirk & Miller 1986).

Einschränkungen der Daten der hier analysierten Experteninterviews ergeben sich auf mehreren Ebenen.

Die Interviewsituation betreffend, kann sich eine Einschränkung für das Material durch das Durchführen der Interviews in unterschiedlichen Sprachen (Deutsch, Englisch, Türkisch, siehe *Tabelle 4*) ergeben. Dies betrifft insbesondere die Übersetzung spezifischer Fachtermini oder auch landesspezifischer Eigenheiten:

*The problematic nature of translation only becomes apparent when the transfer of meaning obviously fails and communication is prevented (Jütte 1999, S. 261).*

Entsprechende sprachliche Äquivalente in einer fremden Sprache zu finden, kann sowohl für Interviewer als auch Interviewte herausfordernd sein (Reischmann 2008, S. 30, Bron 2008, S. 65, Jütte 1999, S. 263-264). Eine präventive Maßnahme, allzu große sprachliche Missverständnisse in dieser Studie zu verhindern, war, den interviewten Personen beim ersten Kontakt das Forschungsprojekt und seinen thematischen Fokus vorzustellen und vor dem Interview den Interviewleitfaden zur Vorbereitung zukommen zu lassen. Auch gab es während der Interviews die Freiheit, sowohl seitens des/der Interviewers/in als auch seitens der interviewten Person bei begrifflichen Fragen klärend nachzuhaken.

Tabelle 4: Sprachdifferenzen zwischen Interviewer/in und interviewter Person

Land	Interviewsprache	Muttersprache des/ der Interviewten	Muttersprache des/ der Interviewers/in
Österreich	Deutsch	Deutsch	Deutsch
Dänemark	Englisch	Dänisch	Deutsch
England	Englisch	Englisch	Deutsch
Niederlande	Englisch	Niederländisch	Deutsch
Türkei	Deutsch/Türkisch <sup>21</sup>	Türkisch	Deutsch

Eine weitere Einschränkung betrifft den begrenzten Geltungsbereich des erhobenen Materials. Die Experteninterviews wurden zwischen Oktober 2014 und März 2015 erhoben. Die Aussagen der Expert/inn/en sind daher theoretisch nur für den Zeitpunkt/Zeitraum der Erhebung gültig. Wie am Beispiel von England<sup>22</sup> zu sehen ist, kann es auch in sehr kurzen Zeiträumen zu erheblichen politischen Veränderungen in einem Land kommen, die wiederum Auswirkungen auf die Grundbildungspolitik bzw. die Governance von Grundbildung haben können. Durch das zusätzliche Hinzuziehen von Informationen im Rahmen der Dokumentenanalyse konnte die Gültig-

<sup>21</sup> Die Fragen und Interviews in der Türkei wurden durch einen Übersetzer simultanübersetzt (Türkisch-Deutsch, Deutsch-Türkisch).

<sup>22</sup> Nach der Wiederwahl der durch David Cameron angeführten Regierung kam es zum Referendum über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU. In diesem Referendum wurde für den Austritt aus der EU gestimmt („Brexit“), was in der Folge auch Auswirkungen auf die Bildungspolitik haben wird.

keit des Materials besser eingeschätzt und wichtige politische Änderungen im Projektzeitraum erfasst werden.

Bei der Auswertung des Interviewmaterials kann die Meinung des Experten/der Expertin und das Verhältnis dieser zur Meinung der vom Experten/von der Expertin repräsentierten Institution/Organisation kritisch gesehen werden. Von einem konstruktivistischen Standpunkt aus kreiert der/die Interviewte für den/die Interviewer/in eine Realität zwischen der eigenen Sicht und der Sicht der Organisation. Hinzu kommt, dass die Expert/inn/en spezifisches Fachwissen bereitstellen, das aus verschiedenen Sphären gespeist wird, wie z. B. der professionellen, privaten oder ökonomischen Sphäre (Meuser & Nagel 2009, S. 26), weshalb auch die (persönliche) Relevanz des Interviewthemas für die Expert/inn/en erfasst werden sollte. Antworten der Expert/inn/en werden zudem von subjektiven Bedeutungszuschreibungen für das Thema geprägt (Trinczek 2009, S. 204). In der vorliegenden Untersuchung sind die meisten Expert/inn/en Teil des politischen Prozesses von Grundbildungspolitik bzw. des Governance-Regimes zu Grundbildung (mit direkten oder indirekten Einflussmöglichkeiten). Dieser Umstand fügt der Interpretation der konstruierten Realität eine weitere Ebene hinzu: Das Feld des Experten/der Expertin wird von diesem/dieser eventuell nicht möglichst „neutral“ wiedergegeben, sondern durch Machtverhältnisse (politische und soziale Erwünschtheit, Pickel & Pickel 2009, S. 453-554) verzerrt. Um das Fachwissen und die Meinung der Expert/inn/en besser einschätzen zu können, wurden daher zu Beginn der Interviews einige persönliche Fragen zu Tätigkeit und Qualifikation, der Dauer ihrer Arbeit in der Organisation/Institution etc. eingebaut. Darüber hinaus wurden die ergänzenden Informationen aus Dokumentenanalyse und Literaturrecherche zur Einschätzung und Interpretation des Materials herangezogen.

Wie bereits beschrieben wurde, ermöglichen Experteninterviews einen explorativen Zugang zum Forschungsfeld der Grundbildungspolitik im Feld der Erwachsenenbildung und zu Informationen, die nicht dokumentiertes Prozess- und Handlungswissen zur Governance in der Grundbildung beinhalten. Sie sind daher ein passendes Untersuchungsverfahren für die Zielsetzung der empirischen Beiträge, die Grundbildungspolitik und Governance in der Grundbildung auf der Systemebene zu beschreiben, zu analysieren und international zu vergleichen.



Mit dem gewählten Forschungsdesign und Untersuchungsverfahren sind Aussagen über Governance von Grundbildung bezogen auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess und die involvierten Akteure möglich (Input und *Politics*-Dimension der Politik). Zudem sind Aussagen zu politischen Ergebnissen und hinter dem Prozess liegenden Mechanismen vorstellbar (Output und *Polity*- sowie *Policy*-Dimensionen). Aussagen zum politischen Outcome sind nur eingeschränkt möglich. Hier können Experteninterviews und Dokumentenanalysen zwar wichtige Hinweise zu möglichen Wirkungen geben, diese müssten aber, um zu einer generalisierbaren Aussage zu kommen, mit quantitativen Forschungsdesigns und Untersuchungsverfahren getestet werden.

Die qualitative (Inhalts)analyse wurde in den zwei empirischen Beiträgen zur Deskription von Fallstudien sowie als Grundlage für den Vergleich der Fälle miteinander genutzt. Im Artikel zu Wohlfahrtsstaaten wurde die qualitative Analyse zur Überprüfung von Hypothesen eingesetzt, was üblicherweise eher mit quantitativen Ansätzen verfolgt wird. Allerdings können auch qualitative Ansätze zur Überprüfung beitragen, da theoretisch bereits ein Fall genügt, um Aussagen zu widerlegen und damit Theorien oder Hypothesen umzuformulieren (Mayring 2015, S. 25).

Nach dieser kurzen methodischen Reflexion zu den empirischen Beiträgen, werden im Folgenden die Ergebnisse aller drei Journal-Beiträge zusammengefasst und übergreifend diskutiert.

## **4. Zusammenfassung und Diskussion übergreifender Ergebnisse**

In diesem Kapitel werden die übergreifenden Ergebnisse der in dieser Arbeit enthaltenen drei Journal-Beiträge mit Blick auf die zu Beginn genannten Fragestellungen zusammengefasst und diskutiert.

### **4.1. Fragestellungen des theoretischen Teils der Arbeit: Theoretische Zugänge für die Governance-Forschung der Erwachsenenbildung**

Die ersten Fragestellungen adressieren theoretische Zugänge der international-vergleichenden Forschung zu Governance in der Erwachsenenbildung:

- 1) Welche theoretischen Zugänge der vergleichenden Politikwissenschaft eignen und bewähren sich für governance-bezogene Fragestellungen der international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung? Welche Themen und Fragestellungen können mit einzelnen theoretischen Zugängen bestritten werden bzw. sind für diese besonders ertragreich?

Um diese Fragestellungen beantworten zu können, wurde ein systematisches Literatur-Review erstellt. Die vergleichende Politikwissenschaft und ihr Teilbereich der Policy-Analyse wurden als Ausgangspunkt genutzt, um Beiträge mit international-vergleichenden bildungspolitischen Fragestellungen, die mit Theorien und Ansätzen dieser Disziplin arbeiten, zu finden. Die vergleichende Politikwissenschaft wurde deshalb als Disziplin gewählt, da sie sich einerseits bereits länger bildungspolitikbezogenen international-vergleichenden Fragestellungen widmet. Gleichzeitig legt die inhaltliche Beschäftigung dieser Disziplin mit Politik und Politikvergleichen nahe, dass Theorien und Ansätze dieser Disziplin besonders geeignet sind, um auch international-vergleichende Fragestellungen der Erwachsenenbildungspolitik bearbeiten zu können. Für die systematische Literaturübersicht wurde daher nach Veröffentlichungen gesucht, die Theorien und Ansätze der vergleichenden Politikwissenschaft nutzen, um empirische Daten zu bildungspolitischen Themen international-vergleichend zu beschreiben, zu analysieren und zu interpretieren. Theorien und theoretische Ansätze, die in das Review einfließen, waren:

- die Wohlfahrtsstaatentheorie (vgl. Esping-Andersen 1998),
- der Varieties-of-Capitalism-Ansatz (vgl. Hall & Soskice 2001),

- die Parteiendifferenztheorie (für einen Überblick vgl. Wenzelburger 2015),
- die Globalisierung und Europäisierung (für einen Überblick vgl. Börzel & Panke 2015),
- die Pfadabhängigkeit (für einen Überblick vgl. Beyer 2015, North 1990) und
- der Akteurzentrierte Institutionalismus (vgl. Scharpf 2006).

Für alle Theorien und Ansätze ließen sich zahlreiche empirische Beiträge mit einem bildungspolitischen Fokus finden. Alle ausgewählten Theorien und Ansätze bieten Anknüpfungsmöglichkeiten für Fragestellungen der international-vergleichenden Forschung zur Governance der Erwachsenenbildung, obwohl nur wenige der Beiträge Fragen zur Erwachsenenbildungspolitik adressieren. Im Folgenden werden diese Anknüpfungsmöglichkeiten genauer erläutert. Im Anschluss daran wird spezifischer auf den Ertrag der Theorien und Ansätze für governance-relevante Fragestellungen eingegangen.

Bei einer differenzierteren Betrachtung zeigt sich, dass die oben genannten Theorien und Ansätze verschiedene Schwerpunkte der Bildungspolitik in den Fokus nehmen. Die Wohlfahrtsstaatentheorie, Varieties of Capitalism und die Parteiendifferenztheorie nehmen in erster Linie den bildungspolitischen Output und Outcome in den Blick, also das Politikergebnis (z. B. Gesetze, Beschlüsse, Bildungsausgaben) und die Wirkungen politischer Entscheidungen (z. B. auf Bildungschancen). Die auf diesen Theorien fußenden Beiträge fragen auch nach den Variablen, die Output und Outcome beeinflussen. Zudem arbeiten sie primär mit quantitativen Methoden und großen Fallzahlen (mit Ausnahme der Parteiendifferenztheorie). Für die Ansätze Pfadabhängigkeit, Globalisierung und Europäisierung sowie Akteurzentrierter Institutionalismus zeigt sich hingegen eine Fokussierung der Beiträge auf den Input bzw. den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Politikformulierung. Sie arbeiten mehrheitlich mit einem qualitativen Forschungsdesign.

Werden die Ansätze einzeln betrachtet, zeigt sich für die *Wohlfahrtsstaatentheorie*, dass diese zunächst keine argumentative Verbindung zur Bildung herstellt, sondern eine solche Verbindung durch Autoren selbst geleistet werden muss. Deshalb empfiehlt sich gegebenenfalls ein Rückgriff auf die theoretischen Weiterentwicklungen des Ansatzes, die die Bildung stärker in den Fokus nehmen (z. B. Desjardins 2013,

Iversen & Stephens 2008, Green et al. 2006). In den gesichteten Beiträgen wird eine Verbindung der Theorie mit Bildung dadurch hergestellt, dass Bildung (oder der Zugang zu ihr) als Teil umverteilender wohlfahrtsstaatlicher Politik sowie als Politik der sozialen Absicherung interpretiert wird.

Im Gegensatz dazu beinhaltet der *Varieties-of-Capitalism*-Ansatz eine Verbindung zur Bildung. Innerhalb dieses Ansatzes werden Staaten nach ihrer wirtschaftlichen Koordination unterschieden, die sich auch in unterschiedlichen Qualifikationsanforderungen und Ausbildungssystemen niederschlägt. Der Ansatz bezieht sich jedoch primär auf die formale Bildung und Ausbildung. Für die Erwachsenenbildung, die sich eher den nonformalen und informellen Bereichen zuordnen lässt, muss daher ähnlich wie bei der Wohlfahrtsstaatentheorie erst noch eine Verbindung zum Ansatz hergestellt werden.

In beiden Theorien werden Typologien von Regimen bzw. Marktwirtschaften ausdifferenziert: in der Wohlfahrtsstaatentheorie nach der Organisation und Ausgestaltung des öffentlichen Sektors bzw. nach der wohlfahrtsstaatlichen Steuerung und bei *Varieties of Capitalism* nach der wirtschaftlichen Koordination. Da Typologien mit einer Komplexitätsreduktion einhergehen, ermöglichen sie den Vergleich großer Fallzahlen. Aus einer Forschungsperspektive erscheint es auf der einen Seite äußerst relevant zu prüfen, ob Differenzen zwischen Staaten im politischen Output (bildungspolitische Maßnahmen) und Outcome (z. B. Bildungsteilnahme, Bildungschancen) mit Merkmalen auf der Makroebene eines Staates zu erklären sind. So wäre davon auszugehen, dass wohlfahrtsstaatliche Regime- bzw. Marktwirtschaftstypen mit ähnlichen Merkmalen der Makroebene sich auch in Systemvoraussetzungen und Opportunitätsstrukturen für Erwachsenenbildungspolitik ähneln. Auf der anderen Seite birgt die Reduktion, die mit den Theorien einhergeht, die Gefahr, die Komplexität von Erwachsenenbildungspolitik oder auch von Governance der Erwachsenenbildung zu unterschätzen. Eine weitere Einschränkung dieser beiden Theorien in Bezug auf Erwachsenenbildungsforschung ergibt sich aus ihrer Genese aus der Ökonomie. Wird (Erwachsenen-)Bildung mit diesen Theorien betrachtet, wird diese tendenziell aus einer humankapitalistischen Sichtweise als Produktivfaktor eingeordnet. Aus der Disziplin der Erwachsenenbildung heraus sollte das kritisch gesehen werden, umfasst Bildung doch wesentlich mehr als einen rein ökonomisch bewertbaren Nut-

zen. Auch wenn sich in der gesichteten Literatur die Beiträge primär mit Bildungsoutput und -outcome beschäftigten und sich keine Beiträge fanden, die mit diesen beiden Ansätzen arbeiten und den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Politikformulierung (Input) in den Fokus ihrer Forschung nehmen, ist eine Anwendung der Theorien dafür dennoch denkbar. So könnten Makrostrukturen im öffentlichen Sektor und der Wirtschaft ebenfalls einen Einfluss auf die Governance und Politikformulierung der Erwachsenenbildung haben.

Die *Parteiendifferenztheorie* geht davon aus, dass die Politik eines Landes davon beeinflusst wird, welche Partei oder Parteienkonstellation eine Regierung stellt. Sie bietet dadurch auf den ersten Blick eine gute Anschlussfähigkeit für die international-vergleichende Forschung zu Erwachsenenbildungspolitik, muss die „Politik“ doch einfach nur auf die spezifischere „Erwachsenenbildungspolitik“ eingengt werden. Wie die ausgewerteten Beiträge zeigen, wird die Parteiendifferenztheorie jedoch meist nicht allein zur Erklärung von Politiken herangezogen. Die Einordnung der Regierungspartei(en) in ein politisches Spektrum (links, rechts, konservativ etc.) ist in vielen Fällen nur eine von mehreren erklärenden Variablen (neben Variablen wie der Anzahl der Vetospieler, der Gewerkschaftsdichte etc.) für spezifische Politiken bzw. politische Entscheidungen. Doch auch in einer solch komplexen Betrachtung bleibt die Theorie für die Forschung zu Governance in der Erwachsenenbildung potenziell ertragreich, wird die Erwachsenenbildung im vielschichtigen Bereich des Educational Governance doch von wesentlich mehr Akteuren beeinflusst als nur von Regierungsparteien. Einen weiteren Schwerpunkt der ausgewerteten Beiträge bilden Forschungsarbeiten zum Zusammenhang von Inhalten von Parteiprogrammen und politischem Output mit qualitativen Analysen. Auch diese Betrachtung bietet Anschlussfähigkeit für wichtige Forschungsfragen der Governance-Forschung in der Erwachsenenbildung. Diesbezüglich einschränkend für den Ertrag der Theorie muss angemerkt werden, dass der Erwachsenenbildung im Vergleich zur schulischen Bildung weniger öffentliche Aufmerksamkeit zukommt. Somit wird auf die Thematik auch in Parteiprogrammen voraussichtlich weniger eingegangen. Dies wäre jedoch auch ein Forschungsergebnis und könnte die Frage nach sich ziehen, warum genau die Erwachsenenbildung wenig in Parteiprogrammen präsent ist und ob dies zwischen verschiedenen Ländern variiert.

Mit den Ansätzen *Globalisierung* und *Europäisierung* werden wichtige politische Steuerungsinstrumente adressiert, die in den vergangenen Jahren zunehmend genutzt werden und auch für die Erwachsenenbildung eine enorme Bedeutung haben. Darunter fällt beispielsweise die EU mit ihrer „Open Method of Coordination“ oder die OECD, die mit ihren international-vergleichenden Studien ebenfalls eine Form der Steuerung betreibt. Einige der gesichteten Beiträge behandeln explizit Fragestellungen zur Erwachsenenbildungspolitik. Im Fokus stehen hier insbesondere Fragen zu Governance von Erwachsenenbildung und zum Einfluss supra- und internationaler Akteure auf nationale Bildungssysteme. Diese Ansätze sind folglich ertragreich für die international-vergleichende Forschung zu Governance in der Erwachsenenbildung.

Der Ansatz der *Pfadabhängigkeit* wird, ganz ähnlich wie die Parteiendifferenztheorie, meist in einer Kombination mit anderen Erklärungsansätzen wie Globalisierung und Europäisierung eingesetzt. Politikerbe als historisch geprägter Problemlösungspfad sowie die Erklärung institutionellen Stillstands oder Wandels sind Themen, die auch für den Bereich der Governance von Erwachsenenbildung für international-vergleichende Fragestellungen einen Mehrwert bieten könnten.

Übergreifend sind Parteiendifferenztheorie, Pfadabhängigkeit sowie Globalisierung und Europäisierung Ansätze, die beobachtete Phänomene zu erklären suchen und sich dennoch von Wohlfahrtsstaatentheorie und Varieties of Capitalism unterscheiden, da sie nicht als Typologie aufgebaut sind und nicht umfassende Erklärungen für ganze Staaten bzw. Wirtschaften liefern.

Der *Akteurzentrierte Institutionalismus* unterscheidet sich von den bisher genannten Theorien und Ansätzen dadurch, dass es sich bei ihm um eine Forschungsheuristik bzw. einen multikausal angelegten Analyserahmen handelt. Der Akteurzentrierte Institutionalismus dient der detaillierten Analyse auftretender Phänomene, z. B. bezogen auf involvierte Akteure, deren Machtressourcen und Interaktionsmuster. Er kann, um diese Phänomene zu erklären, mit weiteren Theorien kombiniert werden. Insgesamt eignet er sich besonders gut, um den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess von Politik zu untersuchen, wie z. B. auch neue Formen der Steuerung der Bildung. Wie die gesichteten Beiträge zeigen, wird der Akteurzentrierte Instituti-

onalismus bereits für erwachsenenbildungspolitische Themen genutzt und hat sich für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung bewährt.

Wenn nun auf die übergeordnete Forschungsperspektive Governance der vorliegenden Arbeit Bezug genommen wird, eignen sich alle Theorien und Ansätze, um Governance oder Teile von Governance zu erfassen. In der Wohlfahrtsstaatentheorie wird die Ausgestaltung und Organisation des öffentlichen Sektors und wohlfahrtsstaatliche Steuerung erfasst. Diese Form der Steuerung lässt sich am ehesten hierarchischer staatlicher Steuerung zuordnen. Nach der Governance-Perspektive ist dies jedoch nicht die einzige Form der Steuerung und Regulation, sondern nur eine von vielen. Diese anderen Formen der Steuerung werden mit der Wohlfahrtsstaatentheorie jedoch nicht betrachtet, können gleichwohl aber erfasst werden. Ganz ähnlich ist es bei der Parteiendifferenztheorie, in der primär der steuernde Einfluss von Regierungsparteien fokussiert wird und damit staatliche Steuerung. Beim Varieties-of-Capitalism-Ansatz wird der steuernd-regulierende Einfluss nichtstaatlicher wirtschaftlicher Akteure auf Bildungspolitik und -system mitbetrachtet. Hier liegt also eine breitere Schnittmenge mit der Governance-Perspektive vor. Insgesamt eignen sich Globalisierung und Europäisierung, Pfadabhängigkeit sowie der Akteurzentrierte Institutionalismus am besten, um governance-bezogene Fragestellungen zu bearbeiten, gehen diese doch auch von komplexen und vielfältigen Formen der Steuerung aus und beschränken sich in ihrer Betrachtung und Analyse nicht auf einzelne.

#### Fazit zu den Fragestellungen des theoretischen Teils der Arbeit

Zusammenfassend unterscheiden sich die betrachteten Theorien und Ansätze hinsichtlich ihrer Perspektive und angestrebten Erklärungsweiten (vgl. *Tabelle 5*). Bei der Wohlfahrtsstaatentheorie und Varieties of Capitalism handelt es sich um Typologien, die den Output und Outcome von Politik mit Makrofaktoren zu erklären versuchen. Alle anderen betrachteten Theorien und Ansätze betrachten (auch) Akteure auf der Mesoebene. Die Parteiendifferenztheorie nimmt den Output von Politik in den Blick und sucht dessen Ursache in Parteienpositionen von Regierungsparteien. Die Ansätze Europäisierung, Globalisierung und Pfadabhängigkeit liefern jeweils Erklärungsansätze für den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess und die Ergebnisse, die aus ihm entstehen. Der Akteurzentrierte Institutionalismus ist hinge-

gen ein Analyserahmen, der zur detaillierten Erfassung des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses eingesetzt werden kann.

Bei der Frage danach, welche governance-relevanten Fragestellungen der vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung mit einzelnen Zugängen bestritten werden können, zeigen sich Theorien und Ansätze, die den Output und Outcome in den Blick nehmen, als ertragreich, um Fragen nach der Wirksamkeit und den Erträgen von Politik zu erforschen (Stichwort „wider benefits“). Die Behandlung dieser Fragen würde an die übergeordnete Zielsetzung der vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung anknüpfen, Voraussetzungen zu identifizieren, um die Weiterbildungsbeteiligungen zu steigern, Kompetenzen zu entwickeln und soziale Disparitäten zu verringern (vgl. Schrader & Winther 2017). Eine Einschränkung für die Anwendung dieser Theorien könnte im (geringen) Vorhandensein geeigneter international-vergleichender Datensätze zum erwachsenenbildungspolitischen Outcome und Output liegen. Bisher gibt es vor allem Daten zur formalen Bildung wie z. B. Daten zur Bildungsfinanzierung schulische Bildung. Seit den 1990er Jahren gibt es seitens der OECD zwar umfassende Kompetenzstudien für die erwachsene Bevölkerung (IALS, ALL, PIAAC), aber in diesen Studien spielt die Erwachsenen- und Weiterbildung immer noch eine untergeordnete Rolle. Als Studie, die für europäische Staaten Daten zur Teilnahme der Erwachsenen- und Weiterbildung erfasst, ist der Adult Education Survey zu nennen. Der Mangel an geeigneten internationalen Datensätzen zu Bildungsanbietern, Angeboten und Weiterbildungspersonal liegt einerseits daran, dass die Erwachsenenbildung insgesamt weniger politische Aufmerksamkeit erfährt als schulische und berufliche Bildung und deshalb auch weniger Handlungsdruck vorliegt, international-vergleichende Datensätze zu erstellen. Auf der anderen Seite ist das System der Erwachsenenbildung und ihre Steuerung und Regulation tendenziell komplexer als die formalen (meist hierarchisch gesteuerten) Bildungssysteme. Das bedeutet, dass die Erfassung von Daten einiger Bereiche der Erwachsenen- und Weiterbildung (z. B. Anbieter, Personal) komplizierter und ein internationaler Vergleich wesentlich vielschichtiger ist. Theorien und Ansätze, die den Input, also den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, in den Blick nehmen, eignen sich hingegen, um Fragen nach der Entstehung von Politiken und politischen Entscheidungen zu beantworten. Dies wird in unserer zunehmend komplexer wer-



denden Welt, in der auch mehr Transparenz von der Politik gefordert wird, wichtiger. Im Fokus stünden hier neuere Themen der Erwachsenenbildungsforschung wie Internationalisierung, komplexe Interaktionsgeflechte und neue Governance-Strukturen.

Abschließend sollten zumindest einige der aufgezeigten Theorien und Ansätze nicht in Konkurrenz zueinander, sondern als komplementär betrachtet werden. Dies gilt insbesondere für die Parteiendifferenztheorie, die Globalisierung und Europäisierung sowie die Pfadabhängigkeit, da diese Theorien verschiedene Ebenen und Themenbereiche in den Blick nehmen oder ergänzende Erklärungsansätze für Phänomene liefern können, die multikausal zu begründen sind. In einer Kombination der verschiedenen theoretischen Ansätze könnte sich ihre Erklärungskraft besonders gut entfalten. Ein Argument dafür sind beispielsweise erfolgsversprechende jüngere Forschungsarbeiten, die mit einer Kombination mehrerer theoretischer Zugänge bzw. Annahmen arbeiten (vgl. z. B. Busemeyer 2014, Christ & Dobbins 2015). Dies kann sich auch methodisch dahingehend auswirken, dass in diesen Arbeiten Methodenmix-Designs verwendet werden (vgl. vorherige).

Für die empirische Untersuchung von Governance in der Grundbildung im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurden ebenfalls zwei verschiedene Theorien bzw. eine Theorie (Wohlfahrtsstaatentheorie) und ein Analyserahmen (Akteurzentrierter Institutionalismus) angewendet. Die beiden theoretischen Zugänge wurden jedoch nicht direkt kombiniert, sondern in zwei unterschiedlichen empirischen Beiträgen angewendet. Durch die Verwendung der zwei verschiedenen Zugänge konnte auch der Fokus der Analyse vom einen zum anderen Beitrag verändert werden, wie im nachfolgenden Kapitel näher thematisiert wird.

Tabelle 5: Zusammenfassende Darstellung der betrachteten Theorien und Ansätze

Theorie, Ansatz	Governance (Fokus)	Input, Output, Outcome	Methodik vorwiegend	Mögliche Themen der vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung
<i>Wohlfahrtsstaaten- theorie</i>	staatliche Steuerung	Output und Outcome, Merkmale der Makroebene erklären Outcome und Output	quantitativ	Finanzierung, Teilnahme, Bildungschancen und Bildungsgleichheit
<i>Varieties of Capitalism</i>	staatliche und wirtschaftliche Governance	Output und Outcome, Merkmale der Makroebene erklären Outcome und Output	quantitativ, qualitativ	Bildungs- und Kompetenzspezifität, Weiterbildungselektivität, Finanzierung, Entstehung von (Weiter-) Bildungssystemen
<i>Parteiendifferenztheorie</i>	staatliche Steuerung	Output, Parteipositionen der Regierungsparteien erklären Output	quantitativ, qualitativ	Finanzierung, Agenda Setting bestimmter erwachsenenbildungspolitischer Themen
<i>Globalisierung und Europäisierung</i>	alle Formen von Governance, Fokus auf inter- und supranationale Governance	Input, internationale und europäische Entwicklungen als erklärende Faktoren	qualitativ	Einfluss der internationalen und europäischen Ebene auf nationale Bildungspolitik (Inhalte, Finanzierung, Akteure), konvergente und divergente Entwicklungen zu anderen Staaten
<i>Pfadabhängigkeit</i>	alle Formen von Governance, Fokus auf historische Entwicklung	Input, Pfadabhängigkeit von Institutionen, Akteure als erklärender Faktor	qualitativ	Untersuchung von Stabilität von Politiken oder Akteurspositionen in der Erwachsenenbildung
<i>Akteurzentrierter Institutionalismus</i>	alle Formen von Governance	Input, mit Fokus auf Akteure, institutionelle Rahmenbedingungen, Interaktionen	qualitativ	Entstehung von Bildungspolitiken und politischen Entscheidungen zur Erwachsenenbildung in komplexen Interaktionsgeflechten des Mehrebenensystems

## **4.2. Fragestellungen des empirischen Teils der Arbeit: International-vergleichende Analyse zu Governance in der Grundbildung**

Der zweite Teil der Fragestellungen adressiert empirische Beiträge mit international-vergleichenden Analysen zu Governance in der Grundbildung im Feld der Erwachsenenbildung:

- 2) Eignen sich die Wohlfahrtsstaatentheorie und der Akteurzentrierte Institutionalismus, um nationenspezifisches Governance in der Grundbildung erfassen und vergleichen zu können? Welchen Ertrag haben diese beiden Theorien für die aufgezählten Fragestellungen zur Grundbildungspolitik?

Um diese Fragestellungen zu adressieren, wurden in zwei empirischen Beiträgen die Daten des Projekts EU-Alpha mithilfe der genannten Theorie (Wohlfahrtsstaatentheorie) bzw. des Analyserahmens (Akteurzentrierter Institutionalismus) beschrieben, analysiert und interpretiert.

### Wohlfahrtsstaatentheorie

Der erste empirische Beitrag handelt von Grundbildungspolitiken im Wohlfahrtsstaat und arbeitet mit der Wohlfahrtsstaatentheorie nach Esping-Andersen (1998). Grundbildung im Feld der Erwachsenenbildung wird in diesem Beitrag als Teil der wohlfahrtsstaatlichen Politik betrachtet, die der sozialen Absicherung dient. Der theoretische Zugang der Wohlfahrtsstaatentheorie dient zum einen der Fallauswahl anhand der von Esping-Andersen detailliert beschriebenen Regime seiner Typologie von Wohlfahrtsstaaten (siehe unten). Zum anderen können aus der Theorie und Typologie Hypothesen in Verbindung mit der Fragestellung des Beitrags abgeleitet werden. Diese lautet: Zeigen sich Merkmale/Charakteristika, die den Wohlfahrtsstaatstypen zugeschrieben werden, auch in den jeweiligen Grundbildungspolitiken eines Landes? Die Theorie wurde für die empirische Analyse ausgewählt, um zu beleuchten, ob es einen Zusammenhang zwischen der Makroebene eines Staates, die Esping-Andersen beschreibt, und der Governance von Grundbildung bzw. der Politikformulierung und Ausgestaltung von Grundbildung gibt.

Esping-Andersen differenziert Sozialstaaten bezüglich des Verhältnisses von Markt und Staat sowie der Ausprägung von Sozialleistungen entlang der beiden Dimensio-

nen Dekommodifizierung und Stratifizierung. Dabei unterscheidet er drei idealtypische Regime: den liberalen, den konservativen und den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat. Aus dem Ländersample des Projekts EU-Alpha wurden drei Staaten ausgewählt, die diese Regime beispielhaft repräsentieren: England als der liberale, Österreich als der konservative und Dänemark als der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat.

Der Beitrag nimmt primär die Ausprägung der Dekommodifizierung im Rahmen der Grundbildungspolitik in den Blick. Es wurde geprüft, ob die von Esping-Andersen beschriebenen Ausprägungen der Dekommodifizierung für die jeweiligen Regime auch den Ergebnissen zur Grundbildungspolitik im Feld der Erwachsenenbildung entsprechen. Als Dekommodifizierung wird die relative Unabhängigkeit des Individuums vom Arbeitsmarkt bezeichnet. Bei einem hohen Grad von Dekommodifizierung ist das Individuum nicht so stark gezwungen, die eigene Arbeitskraft als Ware auf dem Markt anzubieten. Dekommodifizierung wird in diesem Beitrag für Grundbildung entlang von sechs Kategorien operationalisiert. Diese umfassen die Definition und das Verständnis von Grundbildung, die Zuordnung von Grundbildung zu politischen Ressorts, die Ausprägung korporatistischer Strukturen in der Grundbildung, die Standardisierung und Qualitätsvorgaben für die Umsetzung von Grundbildung, die öffentliche finanzielle Unterstützung für Teilnehmende von Grundbildungsangeboten sowie die Freiwilligkeit der Grundbildungsteilnahme Erwachsener.

Aus der Zuordnung der Staaten zu Esping-Andersens Typologie ergaben sich die Erwartungen, dass in England (liberal) eine enge Verbindung zwischen Grundbildungs- und Arbeitsmarktpolitik vorliegt, nichtstaatliche Akteure keinen großen Einfluss auf Grundbildungspolitiken haben, Kosten und Qualität von Grundbildung durch den freien Markt reguliert werden und die Wahl, an dieser teilzunehmen, von der Arbeitsmarktposition eines Individuums abhängt. Für Österreich (konservativ) wurde erwartet, dass korporatistische Strukturen eine Verbindung zwischen Grundbildungs- und Arbeitsmarktpolitik begünstigen, ein hohes Maß an Standardisierung und Qualitätskontrolle des Grundbildungsangebots vorliegt und die Wahlmöglichkeit und Kosten für Grundbildung von der Arbeitsmarktposition des Einzelnen abhängen. Für Dänemark (sozialdemokratisch) wurde hingegen erwartet, dass Grundbildungspolitik vergleichsweise unabhängig von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist,

nichtstaatliche Akteure einen begrenzten Einfluss haben, hohe Qualitätsstandards vorliegen und eine Wahlfreiheit für die Teilnahme an Grundbildung sowie volle staatliche Kostenübernahme gegeben ist.

Die empirischen Analysen des Beitrags zeigen eine große Überschneidung zwischen den erwarteten Merkmalen und der tatsächlichen Grundbildungspolitik in England (liberales Regime) und eine weitgehende Übereinstimmung in Österreich (konservatives Regime). Wider der Erwartung werden in England die Kosten für Grundbildung für spezifische Adressatengruppen übernommen. In Österreich ist dies ebenfalls der Fall. Auch gibt es in Österreich keine Verpflichtung, an Grundbildungsangeboten teilzunehmen. In Dänemark (sozialdemokratisches Regime) zeigen die empirischen Analysen hingegen, dass einige zentrale Erwartungen in der Realität des Landes nicht zutreffen. Dies hängt damit zusammen, dass dort eine stärkere marktliche Öffnung des Grundbildungsangebots stattgefunden hat, Grundbildungs- und Arbeitsmarktpolitik miteinander verbunden werden und es eine Verpflichtung spezifischer Gruppen gibt, an Grundbildungsangeboten teilzunehmen. Da insbesondere jüngere politische Entscheidungen zu dieser zunehmend marktlich orientierten Steuerung in der Grundbildung führten, kann davon ausgegangen werden, dass das Land sich von der traditionellen Zuordnung zum sozialdemokratischen Regime entfernt hat und nunmehr wirtschaftliche und liberale Elemente in die Grundbildungspolitik einfließen lässt.

Durch die Bezugnahme auf die Wohlfahrtsstaatentheorie und deren Dimension der Dekommodifizierung fokussiert der erste empirische Beitrag primär hierarchische staatliche Regulation und Steuerung und nicht die ganze Bandbreite möglicher Governance. Es zeigt sich daher, dass der theoretische Zugang über die Wohlfahrtsstaatentheorie geeignet ist, um diese hierarchische Governance von Grundbildung zu beschreiben, d. h. den grundbildungspolitischen Output bzw. Status quo der aktuellen Governance von Grundbildung (staatliche Akteure, zugrundeliegende institutionelle oder konstitutionelle/rechtliche Mechanismen) darzustellen. Mit diesem theoretischen Zugang ist es jedoch nicht möglich, ein vollständigeres Bild über die Genese von Grundbildungspolitik zu erhalten, z. B. wie dahinterliegende Regelungsstrukturen und Aushandlungsprozesse verschiedener Akteure zu Politikergebnissen führen. Es ginge allerdings zu weit, der Wohlfahrtsstaatentheorie einen vollständig blinden

Fleck jenseits hierarchischer staatlicher Governance zu attestieren. So beachtet sie auch korporatistische Strukturen oder die Freiheit des Marktes (als Gegenpol zum Einfluss des Staates). Andere gesellschaftliche Akteure, wie im Falle der Grundbildungspolitik Bildungsträger und Interessenvertreter der Grundbildung/Alphabetisierung, geraten mit dieser Theorie nicht in den Blick, können aber gleichwohl erfasst werden. Der Ertrag der Theorie für diese themenspezifische Anwendung ist daher auf der einen Seite nicht so hoch wie gewünscht. Der Markt ist zwar ein wichtiger Bezugspunkt für Grundbildung(spolitik) und Grundkompetenzen. Wird jedoch der theoretische Zugang einer Studie auf diese Theorie beschränkt, drohen relevante Akteure aus dem Blick zu geraten. Dies wirkt sich auch negativ auf die umfassende Beschreibung und Erklärung empirisch vorfindlicher Grundbildungspolitiken aus. Auf der anderen Seite ist die Theorie für die spezifische Fragestellung des Beitrags, die primär auf wohlfahrtsstaatliche Governance abzielt, passend und ertragreich.

Um auch zivilgesellschaftliche Akteure wie Interessenvertreter und Verbände der Grundbildung/Alphabetisierung erfassen, beschreiben und analysieren zu können sowie ihre Rolle in der Governance von Grundbildung zu bewerten, können andere theoretische Zugänge sinnvoll sein. Wie im vorherigen Kapitel (*4.1. Fragestellungen des theoretischen Teils der Arbeit*) herausgearbeitet wurde, eignet sich für diese Analyse von komplexen Akteurs- und Regelungsstrukturen sowie deren Wirkung auf die Entstehung von Politiken und politischen Entscheidungen insbesondere der Akteurzentrierte Institutionalismus. Dieser theoretische Zugang wurde deshalb für den zweiten empirischen Beitrag der vorliegenden Arbeit gewählt.

#### Akteurzentrierter Institutionalismus

Der zweite empirische Beitrag adressiert Governance in der Grundbildung im Feld der Erwachsenenbildung und arbeitet mit dem Analyserahmen des Akteurzentrierten Institutionalismus nach Scharpf (2006).

Der Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, wie Politiken der Grundbildung formuliert und von der Politik verstanden werden (policy) und wie sie unter Berücksichtigung der institutionellen Regeln und Handlungszuständigkeiten des Mehrebenensys-

tems (polity) von jeweiligen Akteurskonstellationen in nationale Bildungspolitik umgesetzt werden (politics).

Um die Länder für diesen Beitrag auszuwählen, wurde auf eine vier Kategorien umfassende Typologie zu Regulation und Governance in der Bildung von Green et al. (1999) zurückgegriffen. Mit der Türkei und Österreich werden auf der einen Seite zwei Beispiele für zentrale staatliche Regulation betrachtet und mit den Niederlanden und England Beispiele für eine im Gegensatz dazu stehende eher schwache staatliche Regulation mit der Betonung von Marktelementen. Der Akteurzentrierte Institutionalismus dient vor dem Hintergrund der Fragestellung des Beitrags als Analyserahmen der qualitativen Daten der Länder, um Akteure, deren Konstellationen und Handlungsressourcen zum Durchsetzen ihrer Positionen zu identifizieren.

Der Beitrag zeigt bezüglich der Politikformulierung von Inhalten der Grundbildung im Feld der Erwachsenenbildung, dass sich die Staaten deutlich darin unterscheiden, inwieweit verschiedene staatliche und auch nichtstaatliche Akteure Einfluss auf Inhalte und Umsetzung der Grundbildungspolitik nehmen können und somit unterschiedliche Formen von Governance auftreten. Bezüglich des Verständnisses von Grundbildung seitens der Politik liegen in allen Staaten vergleichbar umfassende Definitionen von Grundbildung vor. Dennoch unterscheidet sich das Verständnis der Funktion von Grundbildung zwischen den Staaten von eher arbeitsmarktorientiert zu eher teilhabeorientiert. Es zeigt sich, dass das jeweilige Governance- und Regulationsmodell eines Landes bzw. der institutionelle Kontext, in dem die Akteure sich befinden, die Interaktionsform zwischen den Akteuren prägt. Für die Türkei und England zeigen sich die erwarteten Governance- und Regulationsformen: In der Türkei befindet sich Grundbildungspolitik in der gesetzlichen Verantwortlichkeit staatlicher Akteure und wird fast ausschließlich durch diese gesteuert. In England liegt ebenfalls die Verantwortlichkeit bei staatlichen Akteuren; es wirken neben staatlichen Akteuren jedoch auch Akteure des Marktes (Anbieter) bei der Steuerung von Grundbildung mit. Die Handlungskoordination ist folglich in der Türkei hierarchisch geprägt, in England ist sie hingegen als einseitiges Handeln durch den Staat zu bezeichnen. Die identifizierten Governance-Formen passen im Fall von Österreich und der Niederlande nicht ganz zu den erwarteten Formen der zugrundeliegenden Typologie. Dies liegt daran, dass im föderalen Österreich mehrere staatliche Ebenen

(Bund und Bundesländer) für Grundbildung zuständig und in deren Steuerung und Regulation zusammen mit nichtstaatlichen Akteuren involviert sind. Es findet ein Aushandlungsprozess zwischen diesen verschiedenen staatlichen Ebenen statt. In den Niederlanden hingegen finden sich zwar deutlich marktförmige Elemente bei der Implementierung von Grundbildungspolitik, gleichzeitig sind jedoch auch auf lokaler Ebene staatliche Akteure in der Politikgestaltung zuständig und aktiv. Bei beiden Staaten zeigt sich daher eine Mischform von Steuerung, die zwischen zwei der von Green et al. (1999) definierten Typen liegt. Zwischen den staatlichen und den nichtstaatlichen Akteuren lässt sich die Form der Handlungskoordination in Österreich und den Niederlanden zwischen einseitigem Handeln und Verhandlung einordnen. Die Handlungskoordination zwischen den unterschiedlichen staatlichen Akteuren innerhalb der beiden Länder lässt sich als Verhandlung einordnen.

Der Akteurzentrierte Institutionalismus passt sehr gut zu den im Beitrag verfolgten Fragestellungen (Wer sind zentrale Akteure, die steuernd in die Grundbildungspolitik eingreifen? Wie wird Grundbildung verstanden? Innerhalb welcher institutionellen Regel und Zuständigkeiten und auf Grundlage welcher Handlungsressourcen und Interaktionsformen operieren relevante Akteure?) und hat sich als Analyserahmen für die empirischen Daten bewährt. Dies liegt insbesondere daran, dass sich die empirischen Daten mit diesem Ansatz ergebnisoffen betrachten und interpretieren lassen, weshalb auch unterschiedliche Formen von Governance in den Staaten festgestellt wurden. Für eine genauere Analyse der Interaktionsformen zwischen den verschiedenen Akteuren und den sich ergebenden Handlungsarenen hätten die empirischen Daten aber noch umfangreicher sein müssen. Beispielsweise wurden die inter- und supranationale Ebene und ihre Akteure, die wahrscheinlich ebenfalls auf nationale Grundbildungspolitiken einwirken, nicht ausreichend erfasst. Die vorliegenden Daten reichten jedoch aus, um einen ersten Überblick über die wichtigsten Akteure, ihre Handlungsressourcen und Interaktionen bei übergreifenden nationalen Entscheidungen zu Inhalten, Finanzierung und Implementierung von Grundbildungspolitik zu bekommen.

Der Akteurzentrierte Institutionalismus hat sich, wie bereits im vorherigen Kapitel dargelegt, in einigen empirischen Arbeiten zu vergleichenden Fragen der Governance in der Erwachsenenbildung (vgl. z. B. Ioannidou 2010) sowie auch für den



vorliegenden Beitrag bewährt. Dieser Beitrag hat letztlich das Ziel, eine erste Grundlage von Forschungsergebnissen zur Verfügung zu stellen, um darauf aufbauend untersuchen zu können, wie effektive Grundbildungspolitik gestaltet werden kann. Gerade für solche Vorhaben müssen das kollektive Handeln verschiedener Akteure, das über die Grenzen von Staaten hinausreichen kann, deren Interaktionskonstellationen sowie grundlegende Mechanismen (wie institutionelle Rahmenbedingungen) bekannt sein. Dies wird durch die Analyseperspektive des Akteurzentrierten Institutionalismus ermöglicht (vgl. Scharpf 2006). Zudem ist die Analyseperspektive des Akteurzentrierten Institutionalismus mit Theorien, die auch das Mehrebenensystem der Politik adressieren, wie Vetospieler-Theorie, Theorie der Politikverflechtung, Parteiendifferenztheorie etc., vereinbar (Benz 2009, S. 52-80).

#### Fazit zu den Fragestellungen des empirischen Teils der Arbeit

Die zwei für die empirischen Beiträge verwendeten Ansätze unterscheiden sich grundlegend. Die Wohlfahrtsstaatentheorie ist, wie der Name sagt, eine Theorie, aus der Hypothesen für die Analyse von Daten abgeleitet werden können. Gleichzeitig beinhaltet sie eine Typologie, die beispielsweise zur Fallauswahl oder späteren Zuordnung von Ländern verwendet werden kann. Der Akteurzentrierte Institutionalismus hingegen ist eine Analyseperspektive, die mit der Vorgabe theoretischer Elemente (wie Akteure, institutionalisierte Regelsysteme, Interaktionsformen) eine Brille schafft, durch die hindurch empirische Daten betrachtet, analysiert und interpretiert werden können.

Der Mehrwert beider Ansätze ist folglich sehr unterschiedlich. Bezogen auf die Fragestellungen zum empirischen Teil dieser Arbeit können beide Ansätze Grundbildungspolitik, deren Inhalte und Akteure sowie die zugrundeliegende staatliche Governance erfassen. Während die Wohlfahrtsstaatentheorie jedoch hierauf beschränkt bleibt und primär den politischen Output beschreiben kann, kann der Akteurzentrierte Institutionalismus zusätzlich die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse hinter Grundbildungspolitik nachzeichnen, analysieren und interpretieren sowie unterschiedliche Formen von Governance erfassen. Der Ertrag der beiden Ansätze hängt folglich von der Zielsetzung einer Studie ab.

Ein weiterer Aspekt, der hier berücksichtigt werden muss, ist die Passung der hier verwendeten empirischen Daten und des dahinterliegenden Forschungsdesigns. In der Regel sollten Theorie, Ansatz bzw. Analyseperspektive bei der Bestimmung des Forschungsdesigns direkt berücksichtigt werden, was durch den zeitlichen Verlauf der vorliegenden Arbeit und der in ihr enthaltenen Beiträge nicht immer möglich war. Die übliche Forschungspraxis im Umgang mit einer Theorie (wie der Wohlfahrtsstaatentheorie) wäre in der Regel deren Überprüfung, Widerlegung oder Erweiterung/Umformulierung. Dies ist üblicherweise eher mit quantitativen Designs durchführbar. Die hier vorliegenden empirischen Daten wurden jedoch mit einem qualitativen Design gewonnen. Im Gegensatz dazu ist der Akteurzentrierte Institutionalismus durch die benötigte Datenfülle und Informationstiefe eher auf qualitative Daten anwendbar. Deshalb lag eine gute Passung zwischen dieser Analyseperspektive und dem zweiten empirischen Beitrag vor. Letztlich hängt der Ertrag der beiden Ansätze auch vom verwendeten Forschungsdesign ab, das hinter den zu analysierenden empirischen Daten steht.

### **4.3. Übergreifende Zusammenfassung und Ausblick**

Diese Arbeit zeigt, dass mit der Forschungsperspektive Governance bzw. Educational Governance speziell Forschungsfragen in den Blick genommen werden können, die sich mit komplexen Steuerungs- und Regelungssystemen der Erwachsenenbildung beschäftigen. Zudem eignet sich die Governance-Perspektive insbesondere, um neu auftretende Steuerungsformen und Mechanismen zu betrachten. Diese Betrachtung ist jedoch nicht auf einen Staat und sein internationales Umfeld beschränkt, sondern erfolgt auch international-vergleichend. Mit dem Einfluss supra- und internationaler Akteure auf Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Forschung sowie der zunehmenden Verfügbarkeit international-vergleichender Daten zur Bildung steigt nämlich auch die Bedeutung, politische Entwicklungen und Governance von Bildung international-vergleichend zu untersuchen.

Da mit der Governance-Perspektive allein jedoch keine Hypothesen überprüft und spezifische Ergebnisse eingeordnet und interpretiert werden können, muss eine Analyseperspektive für empirische Daten in Form von Theorien und Ansätzen ergänzt werden. Für die international-vergleichende Governance-Forschung zur Erwachsenenbildung ist allerdings nicht geklärt, welchen Ertrag einzelne Theorien und Ansätze haben, die bisher in Nachbardisziplinen wie der vergleichenden Politikwissenschaft für die Untersuchung von Bildung verwendet wurden und werden. Mit dem Ziel, dieses Defizit zu beheben, untersucht die vorliegende Arbeit im Rahmen eines systematischen Literatur-Reviews exemplarisch für einige Theorien und Ansätze der vergleichenden Politikwissenschaft deren Potenzial für governance-relevante Fragestellungen der aktuellen international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung. Dabei zeigt sich, dass die sechs ausgewählten Theorien und Ansätze durchaus nennenswerte Erträge für die international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung bieten. Für die spezielle Untersuchung von Governance in der Breite, die diese Forschungsperspektive vorsieht, eignet sich besonders der Akteurzentrierte Institutionalismus. Globalisierung und Europäisierung sowie der Ansatz der Pfadabhängigkeit können diese Breite zwar auch abbilden, setzen jedoch eigene Akzente bzw. Vorannahmen. Die Wohlfahrtsstaatentheorie, der Varieties-of-Capitalism-Ansatz und die Parteiendifferenztheorie erfassen lediglich staatliche Steuerung und

Regulation; der Varieties-of-Capitalism-Ansatz eingeschränkt auch die Governance wirtschaftlicher Akteure.

Grundsätzlich sind alle betrachteten Theorien und Ansätze für aktuelle governance-relevante Fragen der Erwachsenenbildung anwendbar. Dennoch zeigte sich, dass der Ertrag der einzelnen Theorie oder des einzelnen Ansatzes für zukünftige international-vergleichende Erwachsenenbildungsforschung von der Passung der thematischen Zielsetzung und von der Passung des verwendeten Forschungsdesigns abhängt. Gerade die umfassenderen Theorien wie die Wohlfahrtsstaatentheorie und Varieties of Capitalism sollten für die Erwachsenenbildungsforschung noch weiterentwickelt und modifiziert werden (Theoriebildung). Aussagen zum Ertrag von Theorien, die den Output und Outcome von Politik in den Blick nehmen, wurden zudem unter der Prämisse gemacht, dass international-vergleichende Daten für den bildungspolitischen Output und Outcome vorliegen. Dies ist jedoch in der Realität bisher selten der Fall, was den Ausbau von Erhebungen zu erwachsenbildungsspezifischen Themen notwendig macht. Im multidisziplinären Forschungsfeld der Bildungspolitik ist die Gewichtung der Forschungsthemen bisher deutlich abhängig von dem Bestand und der Aussagekraft von Datensätzen und nicht unbedingt nur von der Frage, welche Forschungsfragen am interessantesten und wichtigsten zu adressieren wären. Während Ansätze wie Parteiendifferenztheorie, Pfadabhängigkeit sowie Globalisierung und Europäisierung wichtige Erklärungsansätze für aktuelle Fragen der vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung liefern können, stellt der Akteurzentrierte Institutionalismus eine bedeutende Analyseperspektive für das komplexe Mehrebenensystem der Erwachsenen- und Weiterbildung und der in ihr auftretenden Formen von Governance dar.

Der empirische Teil der vorliegenden Arbeit wendete zwei der im Review enthaltenen Ansätze auf das aktuelle Forschungsfeld der Grundbildungspolitik in der Erwachsenenbildung international-vergleichend an. Dabei zeigten sich erste wichtige Erkenntnisse für die untersuchten Staaten zu Governance in der Grundbildung. Die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse ist noch begrenzt und müsste beispielsweise im Rahmen eines erweiterten Länder-Samples getestet werden, bei dem auch die mögliche supranationale Ebene der Governance in der Grundbildung berücksichtigt würde. Weitere wichtige Erkenntnisse zukünftiger Forschung könnte die Betrachtung

der Grundbildungspolitik über einen festgelegten Zeitraum liefern, um beispielsweise den Einfluss von Parteienkonstellationen, den Einfluss von Forschungsergebnissen oder internationalen Strategien auf nationale Grundbildungspolitiken und die Governance von Grundbildung zu prüfen. Schließlich sollte eine Zielsetzung zukünftiger Forschung darin liegen, neben der Frage, welche Formen von Governance in der Grundbildung unterschiedlicher Staaten auftreten, auch die Frage zu adressieren, welche Formen von Governance zu gewünschten Ergebnissen führen.

Die Notwendigkeit, sich weiter und auch international-vergleichend mit der Governance von Grundbildung zu beschäftigen, zeigt nicht zuletzt die enorme Zuspitzung der Problematik der Flüchtlingsbewegung nach Europa mit ihrem vorläufigen Höhepunkt im Sommer 2015. Um diesen zum großen Teil gering qualifizierten und teilweise sogar nicht alphabetisierten Menschen gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, entsteht ein enormer Handlungsbedarf für Forschung, Praxis und Politik der Grundbildung.

Über die Grundbildung hinaus gibt es für die Governance-Forschung in der Erwachsenenbildung noch zahlreiche weitere Forschungsfelder, die auf der Basis einer hinreichenden theoretischen Fundierung wie beispielsweise mit den in dieser Arbeit aufgezeigten Theorien und Ansätzen verfolgt werden sollten. Diese Forschungsfelder können sich von der allgemeinen Frage der Organisation des Felds der Erwachsenenbildung (gesetzliche Grundlagen, Akteure, Regelungsstrukturen) und Entstehung von Systemen der Erwachsenenbildung bis zu spezifischeren Fragen wie z. B. der Stabilität von Erwachsenenbildungspolitiken, der Finanzierung der Erwachsenenbildung, Agenda-Setting und dem Einfluss der inter- und supranationalen Ebene auf nationale Erwachsenenbildungspolitiken reichen. Insbesondere international-vergleichend wurde zu diesen und angrenzenden Themenbereichen der Governance-Forschung in der Erwachsenenbildung bisher wenig geforscht. Da diese Forschung jedoch wichtige Erkenntnisse für das Verständnis und die Bewertung der aktuellen und die Gestaltung zukünftiger Governance-Regime bereithält, ist es essenziell, diese weiter auszubauen.

## 5. Literatur

- Allmendinger, J. & Leibfried, S. (2003). *Bildungsarmut*. <http://www.bpb.de/apuz/27619/bildungsarmut?p=all>. Zugegriffen: 10.12.2017.
- Altrichter, H., Brüsemeister, T. & Wissinger, J. (Hrsg.) (2007). *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungswesen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Amos, K., Schmid, J., Schrader, J. & Thiel, A. (2015). Governance im Bildungsbe-  
reich – Erträge, Desiderate und Potenziale der Forschung. In J. Schrader, J.  
Schmidt, K. Amos & A. Thiel (Hrsg.), *Governance von Bildung im Wandel. In-  
terdisziplinäre Zugänge* (S. 3-21). Baden-Baden: Nomos.
- Amos, K., Schmid, J., Schrader, J. & Thiel, A. (2011). Einleitung – International-  
vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat:  
Grundlagen und Perspektiven. In J. Schmidt, K. Amos, J. Schrader & A. Thiel  
(Hrsg.), *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und  
Bildungssystemen* (S. 11-27). Baden-Baden: Nomos.
- Aschemann, B. (2015). Basisbildung wirkt. Wie wirkt Basisbildung? Eine internatio-  
nale Forschungsübersicht. In Bundesministerium für Bildung und Frauen (Hrsg.),  
*Materialien zur Erwachsenenbildung*, 1/2015,  
[https://erwachsenenbildung.at/downloads/service/materialien-  
eb\\_2015\\_1\\_wiewirktbasisbildung\\_aschemann.pdf](https://erwachsenenbildung.at/downloads/service/materialien-eb_2015_1_wiewirktbasisbildung_aschemann.pdf). Zugegriffen: 10.12.2017.
- Bathmaker, A. M. (2007). The impact of Skills for Life on adult basic skills in Eng-  
land: how should we interpret trends in participation and achievement? *Internati-  
onal Journal of Lifelong Education*, 26 (3), 295-313.
- Benz, A. (2009). *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U. & Simonis, G. (2007). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U. & Simonis, G. (2007a). Einleitung. In A. Benz, S.  
Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische  
Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 9-25). Wiesbaden: VS Verlag  
für Sozialwissenschaften.
- Beyer, J. (2015). Pfadabhängigkeit. In G. Wenzelburger & R. Zohlhöfer (Hrsg.),  
*Handbuch Policy-Forschung* (S. 149-172). Wiesbaden: Springer.
- Biedenkopf, K. (2006). Was erwartet Politik von der Wissenschaft? In Heidelberger  
Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland* (S. 17-32).  
Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Bingman, M. B., Ebert, O. & Bell, B. (2000). *Outcomes of participation in adult basic education: The importance of learners' perspectives*. Boston: National Center for the Study of Adult Learning and Literacy.
- Blatter, J. (2007). Demokratie und Legitimation. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 271-284). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- von Blumenthal, J. & Bröchler, S. (2006). *Von Government zu Governance: Analysen zum Regieren im modernen Staat*. Münster: LIT.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2017). *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016. Ergebnisse des Adult Education Survey AES-Trendbericht*. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Boeren, E., Nicaise, I. & Baert, H. (2010). Theoretical models of participation in adult education. The need for an integrated model. *International Journal of Lifelong Education*, 29 (1), 45-61.
- Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (2009). Introduction: expert interviews – an introduction to a new methodological debate. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Interviewing experts* (S. 1-13). New York: Palgrave/MacMillan.
- Bogner, A. & Menz, W. (2009a). The theory-generating expert interview: epistemological interest, forms of knowledge, interaction. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Interviewing experts* (S. 43-80). New York: Palgrave/MacMillan.
- Bogner, A. & Menz, W. (2002). Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. (S. 33-70). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bosch, G. & Charest, J. (2008). Vocational training and the labour market in liberal and coordinated economies. *Industrial Relations Journal*, 39 (5), 428-447.
- Börzel, T. & Panke, D. (2015). Europäisierung. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 225-246). Wiesbaden: Springer VS.
- Bron, M. (2008). Pitfalls in comparative studies – Inherent and self-styled dangers. In J. Reischmann & M. Bron (Hrsg.), *Comparative adult education 2008: experiences and examples. A publication of the International Society for Comparative Adult Education ISCAE* (S. 65-80). Frankfurt/New York: Peter Lang Publishers.
- Bryman, A. (2012). *Social research method*. Oxford, New York: Oxford University Press.

- Burns, T. & Schuller, T. (Hrsg.) (2007). *Evidence in Education: Linking Research and Policy*. Paris: OECD Publishing.
- Busemeyer, M. R. (2015). Bildungspolitik. In G. Wenzelburger & R. Zohlhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 615-640). Wiesbaden: Springer VS.
- Busemeyer, M. (2015a). *Bildungspolitik im internationalen Vergleich*. Konstanz, München: UTB.
- Busemeyer, M. (2014). *Skills and inequality. Partisan politics and the political economy of education reforms in western welfare states*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Busemeyer, M. & Trampusch, C. (2011). Review Article: Comparative political science and the study of education. *British Journal of Political Science*, 41 (2), 413-443.
- Cooper, A., Levin, B. & Campbell, C. (2009). The growing (but still limited) importance of evidence in education policy and practice. *Journal of Educational Change*, 10 (2-3), 159-171.
- Criblez, L. & Eder, F. (2006). Erziehungswissenschaft und Politikberatung. In R. Fatke & H. Merckens (Hrsg.), *Bildung über die Lebenszeit* (S. 143-152). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Christ, C. & Dobbins, M. (2015). Dezentralisierung der Bildung in den westlichen OECD-Staaten: Eine vergleichende Analyse der Ursachen und Formen. In J. Schrader, J. Schmid, K. Amos & A. Thiel (Hrsg.), *Governance von Bildung im Wandel. Interdisziplinäre Zugänge* (S. 145-173). Wiesbaden: Springer VS.
- Dämmrich, J., Vono, D. & Reichart, E. (2014). Participation in adult learning in Europe: The impact of country-level and individual characteristics. In H.-P. Blossfeld, E. Kilpi-Jakonen, D. Vono de Vilhena & S. Buchholz (Hrsg.), *Adult learning in modern societies: An international comparison from a life-course perspective* (S. 29-55). Cheltenham, Großbritannien: Edward Elgar.
- Davies, P. (2005). European policy and university continuing education: impact and change? In W. Jütte & K. Weber (Hrsg.), *Kontexte wissenschaftlicher Weiterbildung: Entstehung und Dynamik von Weiterbildung im universitären Raum* (S. 236-251). Münster: Waxmann.
- Desjardins, R. (2013). Considerations of the impact of neoliberalism and alternative regimes on learning and its outcomes: an empirical example based on the level and distribution of adult learning. *International Studies in Sociology of Education*, 23 (3), 182-203.



- DfEE – Department for Education and Employment (2001). *Skills for life. The national strategy for improving adult literacy and numeracy skills. A statement by the Rt Hon David Blunkett, MP – Secretary of State for Education and Employment*. Nottingham: DfEE Publications.
- Diamantopoulou, A. (2006). The European Dimension in Greek education in the context of the European Union. *Comparative Education*, 42 (1), 131-151.
- Doberer-Bey, A. (2016). Basisbildung in Österreich. Vom Experiment zur Institutionalisierung. In C. Löffler & J. Korfkamp (Hrsg.), *Handbuch zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener* (S. 318-329). Münster: Waxmann.
- EC – Europäische Kommission (2011). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bekämpfung des Schulabbruchs – ein wichtiger Beitrag zur Agenda Europa 2020*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0018&from=EN>. Zugriffen: 10.12.2017.
- Egetenmeyer, R. (2014). Im Fokus: International-vergleichende Forschung in der Erwachsenenbildung/Weiterbildung – zwischen bildungspolitischer Steuerung und disziplinärer Konfiguration. *REPORT – Zeitschrift für Weiterbildungsfor-*  
*schung* 37 (2), 15-28.
- Egetenmeyer, R. (2008). *Informal Learning in betrieblichen Lernkulturen. Eine interkulturelle Vergleichsstudie*. Hohengehren: Schneider Verlag.
- Esping-Andersen, G. (1998). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- EU – European Union (2015). *Joint report of the Council and the Commission on the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020). New priorities for European cooperation in education and training* (2015/C 417/04), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=EN). Zugriffen: 10.12.2017.
- EU – Europäische Union (2011). *Empfehlung des Rates vom 28. Juni 2011 für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote* (2011/C 191/01), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011H0701\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011H0701(01)&from=EN). Zugriffen: 10.12.2017.
- Euringer, C. (2016). *Das Grundbildungsverständnis der öffentlichen Bildungsverwaltung. Definitionen, Interessen und Machtverhältnisse*. Bielefeld: wbv.

- Euringer, C. (2015). Was ist Grundbildung? Untersuchung des Grundbildungsverständnisses aus Perspektive der Bildungsverwaltung in Deutschland. In A. Grotlüschen & D. Zimper (Hrsg.), *Literalitäts- und Grundlagenforschung* (S. 27-40). Münster: Waxmann.
- Euringer, C., Heinemann, A. M. B. & Bonna, F. (2014). Bildungspolitische Konsequenzen (inter-)nationaler Vergleichsstudien zur Literalitätskompetenz. Zur Relevanz der Bestimmung eines Mindestniveaus in der Alphabetisierung. *REPORT – Zeitschrift für Weiterbildungsforschung* 37 (2), 29-38.
- Field, J., Künzel, K. & Schemmann, M. (2016). International comparative adult education research. In M. Schemmann (Hrsg.), *Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung* (S. 109-134). Köln: Böhlau Verlag.
- Gläser, J. & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Green, A., Preston, J. & Janmaat, J. G. (2006). *Education, equality and social cohesion: a comparative analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Green, A., Wolf, A. & Leney, T. (1999). *Convergence and divergence in European education and training systems*. London: Institute of Education.
- Grotlüschen, A., Heinemann, A. M. B. & Nienkemper, B. (2014). Stärken zweier Leitstudien für die Weiterbildung: PIAAC und leo. – Level-One Studie im Vergleich. *Report – Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*, 3, 29-37.
- Grotlüschen, A., Mallows, D., Reder, S. & Sabatini, J. (2016). *Adults with low proficiency in literacy or numeracy*. OECD Education Working Paper No. 131. Paris.
- Grotlüschen, A. & Riekmann, W. (2012). *Funktionaler Analphabetismus in Deutschland. Ergebnisse der ersten leo. – Level-One Studie*. Münster: Waxmann.
- Hall, P. & Soskice, D. (Hrsg.) (2001). *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press.
- Hanushek, E. A., Schwerdt, G., Wiederhold, S. & Woessmann, L. (2015). Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC. *European Economic Review*, 73, 103-130.
- Heintz, B. (2016). „Wir leben im Zeitalter der Vergleichung.“ Perspektiven einer Soziologie des Vergleichs. *Zeitschrift für Soziologie*, 45 (5), 305-323.
- Hirschmann, D. & Korfkamp, J. (2016). Hauptakteure der Alphabetisierung Erwachsener in Deutschland. In C. Löffler & J. Korfkamp (Hrsg.), *Handbuch zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener* (S. 311-317). Münster: Waxmann.

- Hoffmann, N. (2012). Dokumentenanalyse. In B. Schäffer & O. Dörner (Hrsg.), *Handbuch Qualitative Erwachsenen- und Weiterbildungsforschung* (S. 395-406). Opladen: Budrich.
- Ioannidou, A. (2010). *Steuerung im transnationalen Bildungsraum: Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen*. Bielefeld: wbv.
- Iversen, T. & Soskice, D. (2015). Democratic limits to redistribution: Inclusionary versus exclusionary coalitions in the knowledge economy. *World Politics*, 67 (2), 185-225.
- Iversen, T. & Stephens, J. D. (2008). Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies*, 41 (4-5), 600-637.
- Jakobi, A. P., Martens, K. & Wolf, K. D. (2010). A governance perspective on education policy. In A. P. Jakobi, K. Martens & K. D. Wolf (Hrsg.), *Education in political science. Discovering a neglected field* (S. 1-20). Abingdon: Routledge.
- Jeantheau, J.-P. (2015). IVQ 2011. What lessons can be drawn from the evolution of the state of adult literacy in France? In A. Grotlüschen & D. Zimper (Hrsg.), *Literali-täts- und Grundlagenforschung* (S. 177-196). Münster: Waxmann.
- Jesson, J. K., Matheson, L. & Lacey, F. M. (2011). *Doing your literature review – traditional and systematic techniques*. Los Angeles: Sage Publications.
- Jütte, W. (1999). Translation Difficulties and the importance of terminology work in comparative adult education. In J. Reischmann, M. Bron & Z. Jelenc (Hrsg.), *Comparative adult education 1998: the contribution of ISCAE to an emerging field of study* (S. 261-272). Ljubljana, Slovenia: Slovenian Institute for Adult Education.
- Kielmansegg, P. (2006). Einleitung. In Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.). *Politikberatung in Deutschland* (S. 9-16). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kirk, J. & Miller, M. L. (1986). *Reliability and validity in qualitative research*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- KMK – Kultusministerkonferenz der Länder der Bundesrepublik Deutschland (2016). *Grundsatzpapier zur Nationalen Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung – Den funktionalen Analphabetismus in Deutschland verringern und das Grundbildungsniveau erhöhen*, [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2016/2016\\_10\\_06-Grundsatz-Nationale-Dekade.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2016/2016_10_06-Grundsatz-Nationale-Dekade.pdf). Zugegriffen: 10.12.2017.

- Knauber, C. & Ioannidou, A. (2017). Grundbildungspolitik im Wohlfahrtsstaat: Akteure, Inhalte und Umsetzungsstrategien im internationalen Vergleich – Ergebnisse aus dem Projekt EU-Alpha. In J. Schmid, K. Amos, J. Schrader & A. Thiel (Hrsg.), *Governance und Interdependenz von Bildung. Internationale Studien und Vergleiche* (S. 87-111). Baden-Baden: Nomos.
- Knauber, C. & Ioannidou, A. (2016). Politiken der Grundbildung im internationalen Vergleich: Von der Politikformulierung zur Implementierung. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung – Report*, 39 (2), 131-148.
- Knoll, J. H. (1980). *Bildung international. Internationale Erwachsenenbildung und vergleichende Erwachsenenbildungsforschung*. Grafenau: expert verlag.
- Kuckartz, U. (2007). *Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuper, H. & Kaufmann, D. P. K. (2010). Beteiligung an informellem Lernen. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 13 (1), 99-119.
- Lenhart, V. (2010). Erwachsenenbildung und Alphabetisierung in Entwicklungsländern. In R. Tippelt & A. von Hippel (Hrsg.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung* (S. 599-618). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leuze, K., Brand, T., Jakobi, A.P., Martens, K. & Nagel, A.-K. (2008). *Analysing the two-level game: international and national determinants of change in education policy making*, TranState working papers, No. 72, Sonderforschungsbereich 597 Staatlichkeit im Wandel. Bremen: Universität Bremen.
- Maag Merki, K., Langer, R. & Altrichter, H (2014). *Educational Governance als Forschungsperspektive. Strategien. Methoden. Ansätze*. Wiesbaden: Springer VS.
- Maehler, D. B., Massing, N. & Rammstedt, B. (2014). *Grundlegende Kompetenzen Erwachsener mit Migrationshintergrund im internationalen Vergleich: PIAAC 2012*. Münster: Waxmann.
- Markowitsch, J., Käßlinger, B. & Hefler, G. (2013). Firm-provided training in Europe and the limits of national skills strategies. *European Journal of Education*, 48 (2), 281-291.
- Martin, A. & Rüber, I. E. (2017). Der Einfluss nationaler Bildungspolitik auf die Weiterbildungsbeteiligung von Geringqualifizierten – eine internationalvergleichende Mehrebenenanalyse auf Basis des Labour Force Survey. In J. Schmid, K. Amos, J. Schrader & A. Thiel (Hrsg.), *Governance und Interdependenz von Bildung. Internationale Studien und Vergleiche* (S. 167-196). Baden-Baden: Nomos.

- Martin, A. & Rüber, I. E. (2016). Die Weiterbildungsbeteiligung von Geringqualifizierten im internationalen Vergleich: Eine Mehrebenenanalyse. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung – Report*, 39 (2), 149-169.
- Mayntz, R. (2009). *Über Governance. Institutionen und politische Prozesse politischer Regelung*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Mayntz, R. (2005). Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? In G. F. Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (S. 17-27). Baden-Baden: Nomos.
- Mayntz, R. (2004). Governance im modernen Staat. In A. Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 65-76). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz.
- Mayring, P. (2005). Neue Entwicklungen in der qualitativen Forschung und der Qualitativen Inhaltsanalyse. In P. Mayring & M. Gläser-Zikuda (Hrsg.), *Die Praxis der Qualitativen Inhaltanalyse* (S. 7-19). Weinheim: Beltz.
- Mayring, P. (2002). *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zum qualitativen Denken*. Weinheim: Beltz.
- Metcalf, H., Meadows, P., Rolfe, H., Dhudwar, A., Coleman, N., Wapshott, J. & Carpenter, H. (2009). *Evaluation of the impact of skills for life learning*, <https://www.researchonline.org.uk/sds/search/download.do;jsessionid=7FC67C3A6AD0C4065AED64DA364A15FB?ref=B13883>. Zugegriffen: 10.12.2017.
- Meuser, M. & Nagel, U. (2009). The Expert Interview and Changes in Knowledge Production. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Interviewing Experts* (S. 17-42). Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave/MacMillan.
- Mitter, W. (2015). Das Verhältnis von Vergleichender Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik in Vergangenheit und Gegenwart. In M. Parreira do Amaral & S. K. Amos (Hrsg.), *Internationale und Vergleichende Erziehungswissenschaft. Geschichte, Theorie, Methode und Forschungsfelder* (S. 17-39). Münster, New York: Waxmann.
- Münch, J. (2002). *Bildungspolitik. Grundlagen – Entwicklungen*. Baltmannsweiler: Schneider-Verlag Hohengehren.
- Nienkemper, B. (2016). Internationale Vergleichsstudien zur Literalitätskompetenz. In C. Löffler & J. Korfkamp (Hrsg.), *Handbuch zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener* (S. 112-126). Münster: Waxmann.

- Nikolai, R. & Ebner, C. (2013). Zur Verknüpfung von Berufsbildung und Hochschulbildung: Reformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. In K. Amos, J. Schmid, J. Schrader & A. Thiel (Hrsg.), *Kultur – Ökonomie – Globalisierung. Eine Erkundung von Rekalibrierungsprozessen in der Bildungspolitik* (S. 63-80). Baden-Baden: Nomos.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nóvoa, A. & Yariv-Mashal, T. (2003). Comparative research in education: A mode of governance or a historical journey? *Comparative Education*, 39 (4), 423-438.
- Nuissl, E. (2000). *Einführung in die Weiterbildung. Zugänge, Probleme, Handlungsfelder*. Neuwied: Luchterhand.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). *Education at a glance 2017: OECD indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2016). *Skills matter: Further results from the survey of adult skills. OECD skills studies*. Paris: OECD Publishing.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2016a). *PISA 2015 results (Volume I): Excellence and equity in education*. Paris: OECD Publishing.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2013). *Skills outlook 2013. First results from the survey of adult skills*. Paris: OECD Publishing.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2005). *Learning a living. First results of the Adult Literacy and Lifeskills Survey*. Ottawa, Paris: OECD Publishing.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2000). *Literacy in the information age. Final report of the International Adult Literacy Survey*. Ottawa, Paris: OECD Publishing.
- Parreira do Amaral, M. (2015). Methodologie und Methode in der Internationalen Vergleichenden Erziehungswissenschaft. In M. Parreira do Amaral & S. K. Amos (Hrsg.), *Internationale und Vergleichende Erziehungswissenschaft. Geschichte, Theorie, Methode und Forschungsfelder* (S. 7-13). Münster, New York: Waxmann.
- Patrignani, P. & Conlon, G. (2011). *The long term effect of vocational qualifications on labour market outcomes. BIS research paper No. 47*. London: Department for Business, Innovation and Skills.

- Petticrew, M. & Roberts, H. (2006). *Systematic reviews in the social sciences – A practical guide*. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell.
- Pickel, G. & Pickel, S. (2009). Qualitative Interviews als Verfahren der Ländervergleiche. In S. Pickel, G. Pickel, H.-J. Jauth & D. Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 441-464). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Post, D. (2016). Adult literacy benefits? New opportunities for research into sustainable development. *International Review of Education*, 62 (6), 751-770.
- Rammstedt, B. & Maehler, D. (2014). PIAAC: Eine internationale Studie zur Untersuchung von Alltagsfertigkeiten Erwachsener. *DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung* 21 (3), 26-29.
- Reder, S. (2014). *Research brief: The impact of ABS program participation on long-term literacy growth*, [https://lincs.ed.gov/publications/pdf/ABS\\_LiteracyGrowth.pdf](https://lincs.ed.gov/publications/pdf/ABS_LiteracyGrowth.pdf). Zugegriffen: 10.12.2017.
- Reder, S. (2012). *The longitudinal study of adult learning: Challenging assumptions. Research brief*. Montreal: The Centre for Literacy.
- Reischmann, J. (2008). Comparative Adult Education: Arguments, Typology, Difficulties. In J. Reischmann & M. Bron (Hrsg.), *Comparative adult education 2008: experiences and examples. A publication of the International Society for Comparative Adult Education ISCAE* (S. 19-32). Frankfurt, New York: Peter Lang Publishers.
- Reuter, L. R. (2002). Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung. R. Tippelt (Hrsg.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung* (S. 169-181). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reuter, L. R. & Sieh, I. (2010). Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung. In R. Tippelt (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung* (S. 185-198). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Roosmaa, E.-L. & Saar, E. (2012). Participation in non-formal learning in EU-15 and EU-8 countries: demand and supply side factors. *International Journal of Lifelong Education*, 31 (4), 477-501.
- Rubenson, K. (2006). The Nordic model of lifelong learning. *Compare*, 36 (3), 327-341.
- Sahlberg, P. (2015). *Finnish lessons 2.0. What can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College, Columbia University.

- Salloum, A. (2016). Explikationen bildungspolitischer Konzepte in Politischen Programmen. Analysen zum Verhältnis von Bildungspolitik und Bildungsforschung. In J. van Buer (Hrsg.), *Berufliche Bildung im Wandel Band 18* (S. 1-269). Frankfurt a. M.: Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Scharpf, F. W. (2006). *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schemmann, M. (2007). *Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung. Orientierungen und Aktivitäten von OECD, EU, UNESCO und Weltbank*. Bielefeld: wbv.
- Schmid, J. & Klenk, J. (2017). Stichwort: Bildungspolitik. In Springer Gabler Verlag (Hrsg.), *Gabler Wirtschaftslexikon*. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/3356/bildungspolitik-v10.html>. Zugriffen: 10.12.2017.
- Schmidt, M. G. (2010). Bildungspolitik – Perspektiven der Politikwissenschaft. In H. Barz (Hrsg.), *Handbuch Bildungsfinanzierung* (S. 167-175). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, M. G. (2004). *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Kröner Verlag.
- Schmidt-Hertha, B. (2014). PIAAC – Rezeption und Interpretation. PIAAC im Spiegel von Presse und Positionspapieren. *DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung*, 21 (3), 33-35.
- Schneider, V. (2008). Komplexität, politische Steuerung, und evidenz-basiertes Policy-Making. In F. Janning & K. Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen* (S. 55-70). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schrader, J. & Winther, E. (Hrsg.) (2017). *Jahresbericht 2016*, <https://www.die-bonn.de/doks/2017-jahresbericht-01.pdf>. Zugriffen: 10.12.2017.
- Schrader, J. (2014). Analyse und Förderung effektiver Lehr-Lernprozesse unter dem Anspruch evidenzbasierter Bildungsreform. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 17 (2), 193-223.
- Schrader, J. (2014a). Tat und Rat in der Weiterbildung: Formen und Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung im Wandel. *Hessische Blätter für Volksbildung*, 65 (1), 27-45.
- Schrader, J. (2011). *Struktur und Wandel der Weiterbildung*. Bielefeld: wbv.



- Schrader, J. (2008). Steuerung im Mehrebenensystem der Weiterbildung – ein Rahmenmodell. In J. Schrader & S. Hartz (Hrsg.), *Steuerung und Organisation in der Weiterbildung* (S. 31-64). Kempten: Klinkhardt.
- Schrader, J. (2008a). Die Entstehung eines neuen Steuerungsregimes in der Weiterbildung. In J. Schrader & S. Hartz (Hrsg.), *Steuerung und Organisation in der Weiterbildung* (S. 387-414). Kempten: Klinkhardt.
- Steinke, I. (2000). Gütekriterien qualitativer Forschung. In U. Flick, E. von Kardorff & I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Sozialforschung. Ein Handbuch* (S. 319-331). Reinbeck: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Stock, G. (2008). Vorwort. In Der Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Leitlinien Politikberatung* (S. 7-8). Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften.
- The Moser Group (1999). *The Moser report. Summary and recommendations*, <http://www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/1999-moser-summary.pdf>. Zugegriffen: 10.12.2017.
- Trinczek, R. (2009). How to interview managers? Methodical and methodological aspects of expert interviews as a qualitative method in empirical social research. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Interviewing experts* (S. 203-216). Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave/MacMillan.
- Tröster, M. & Schrader, J. (2016). Alphabetisierung, Grundbildung, Literalität: Begriffe, Konzepte, Perspektiven. In C. Löffler & J. Korfkamp (Hrsg.), *Handbuch zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener* (S. 42-58). Münster: Waxmann.
- Tröster, M. (2000). *Spannungsfeld Grundbildung*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Tsatsaroni, A. & Evans, A. (2013). Adult numeracy and the totally pedagogised society: PIAAC and other international surveys in the context of global educational policy on lifelong learning. *Educational Studies in Mathematics*, 87 (2), 167-186.
- UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Institute for Lifelong Learning (2013). *2nd Global report on adult learning and education. Rethinking literacy*. Hamburg: UIL.
- UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2010). *CONFINTEA VI: Sixth international conference on adult education. Final report*. Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
- UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2007). *Experts' consultation on the operational definition of basic education* (ED/BAS/RVE/2009/ PI/1), 17-18 December 2007. Conclusions,

- <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001802/180253e.pdf>. Zugriffen: 10.12.2017.
- UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1997). *Adult education. The Hamburg declaration. The agenda for the future*. <http://www.unesco.org/education/uie/confintea/pdf/con5eng.pdf>. Zugriffen: 10.12.2017.
- Webb, R., Vulliamy, R., Hämäläinen, S., Sarja, A., Kimonen, E. & Nevalainen, R. (2004). A comparative analysis of primary teacher professionalism in England and Finland. *Comparative Education*, 40 (1), 83-107.
- Weingart, P. (2008). Zur Aktualität von Leitlinien für „gute Praxis“ wissenschaftlicher Politikberatung. In Der Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Leitlinien Politikberatung* (S. 11-18). Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften.
- Wenzelburger, G. (2015). Parteien. In G. Wenzelburger & R. Zohlhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 81-112). Wiesbaden: Springer VS.
- Wilkoszewski, H. & Sundby, E. (2016). From hard to soft governance in multi-level education systems. *European Journal of Education*, 51 (4), 447-462.
- Zabal, A., Martin, S., Klaukien, A., Rammstedt, B. Baumert, J. & Klieme, E. (2013). Grundlegende Kompetenzen der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland im internationalen Vergleich. In B. Rammstedt (Hrsg.), *Grundlegende Kompetenzen Erwachsener im internationalen Vergleich. Ergebnisse von PIAAC 2012* (S. 31-76). Münster: Waxmann.
- Zeuner, C. (2010). Internationale Perspektiven der Erwachsenenbildung. In R. Tippelt & A. von Hippel (Hrsg.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung* (S. 583-598). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zeuner, C. & Faulstich, P. (2009). *Erwachsenenbildung – Resultate der Forschung. Entwicklung, Situation und Perspektiven*. Weinheim: Beltz.

## 6. Anhang

### 6.1. Interviewleitfaden der Experteninterviews

Der im Folgenden wiedergegebene Interviewleitfaden (vgl. *Tabelle 6*) wurde sowohl für die unterschiedlichen Länder als auch für die unterschiedlichen Akteursgruppen (staatlicher Akteur; nichtstaatlicher Akteur: Bildungsträger/Interessenvertreter Bildung, Gewerkschaften, Forschende) leicht modifiziert. Die einzelnen Experteninterviews enthielten weitere – meist sich spontan ergebende – Fragen und Nachfragen, die im Folgenden jedoch nicht dokumentiert wurden, da sie nicht Bestandteil des länderübergreifenden Fragenkerns sind. Fragen, die kursiv angegeben sind, wurden gegebenenfalls zusätzlich gestellt. Sie waren nicht im Leitfaden enthalten, der vorab an die Interviewpersonen geschickt wurde, damit diese sich für das Interview vorbereiten konnten.

*Tabelle 6: Länderübergreifender Interviewleitfaden*

#### Introduction

- Please give a short description of yourself concerning your tasks and responsibilities in this institution.
- Please give a short description of your institution and its role, tasks and competencies.
- How is your connection with the topic “reading and writing skills”, “literacy” and “basic education”? Could you give a definition of your understanding of literacy and basic education?
- When did literacy become an issue in your institution and why?
- Could you please describe the current situation in your country concerning numbers of (functionally) illiterate people/people with a high risk of low basic competencies? Are illiteracy and low basic competencies a major problem?
- *What are possible reasons for the current situation? What might be the explanation that other states perform better/worse in studies like PIAAC concerning the number of people with low basic competencies?*

#### Programmes

- How is the topic (basic skills/education, literacy) addressed in the government’s programme? What is the state’s responsibility?
- Is there a “federal” division of responsibilities/competencies/financing concerning lit-

eracy and basic education between state/regions/local communities?

- *If yes: What are advantages of this division?*
- Is there a “right” for literacy and basic education?
- In some countries basic education and literacy courses are for free. How is the situation in your country and why?

#### Actors in the Field and Financing

- Which actors are responsible for literacy and basic education in your country? And how big is their influence (financially, concerning contents, reaching target group)?
- Was there a shift of emphasis of those responsible for literacy and basic education?
- Who do you think should be responsible for actions against illiteracy and low basic competencies? Politics, trade unions and other associations, or the individual?
- Are structures like initiatives and projects (highly) dependant on political situations? Are there more permanent structures?
- How could you describe the financing of literacy and basic education generally in your country? Is there an approach like project based financing, co-financing or permanent financing in the sense of establishing long-term structures and institutions?
- What kind of funding provides your country: individual promotion and/or institutional promotion? How high is the budget?
- Did financing change in the last couple of years?

#### Addressing the Target Group and Participation

- Are there national/regional campaigns/initiatives/strategies to promote literacy and basic education or raise awareness of the topic? How are people from the target group addressed?
- Are there evaluations if people from the target group are reached by campaigns?

#### Influence on Policy (Content) and Politics (Process)

- What impacts have supranational actors like the European Union (EU Education Programmes/Papers, European Social Fund) or United Nations (UN Literacy Decade 2002-2012) on the policy/politics concerning literacy and basic education?
- Do you think the impact is higher/lower compared to other countries?
- What impact and which consequences do international comparative studies like PISA and PIAAC (OECD) have on national policy/politics?
- Do politics, programmes and research from neighbouring countries have an impact on national policy/politics?

- Are politics/programmes against illiteracy and low basic competences the result of a bottom-up process (from initiatives, associations) or a top-down process (politics)? What impacts do initiatives, associations, umbrella organisations have?
- Is there networking between the different non-state and government institutions?

Accompanying Research

- Is there or do you plan national research on the topic literacy and basic education?
- Do you have any further remarks/comments/questions concerning the topic?

## 6.2. Kodierplan

Im Folgenden wird der Kodierplan dargestellt (vgl. *Tabelle 7*). Die vergebenen Codes sind zum Teil in Unterkategorien („Sub-Codes“) ausdifferenziert und definiert. Wie bereits in Kapitel 3.1.7. *Datenaufbereitung* beschrieben, ergaben sich die Code-

Kategorien teils deduktiv und teils induktiv aus dem Material heraus. Ankerbeispiele werden im Folgenden aufgrund von Anonymisierung und Absprachen mit den interviewten Expert/inn/en nicht angegeben.

*Tabelle 7: Länder- und Interviewübergreifender Kodierplan der inhaltsanalytischen Auswertung der Experteninterviews*

Code	Sub-Code	Definition
<b>1. Beschreibung Institution, Person und deren Aufgaben</b>		
	1.1 Beschreibung Institution, Person und deren Aufgaben	Dieser Code umfasst Beschreibungen von Institution und Selbstbeschreibungen der interviewten Person(en) (z. B. Aufgaben der Institution und Berührungspunkte zu Grundbildung/Alphabetisierung; Beschreibung der eigenen Aufgaben und Aspekte, die Expertenstatus für Grundbildung/Alphabetisierung deutlich machen; Programme/Initiativen der Organisation, deren Durchführung und Evaluation)
	1.2 Finanzierung der Institution	Dieser Code umfasst Äußerungen zur Finanzierung der Organisation/Institution und ihrer Programme/Initiativen.
<b>2. Definitionen</b>		
	2.1 Grundkompetenzen und <i>Basic Skills</i>	Dieser Code fokussiert Definitionen dieser beiden Begriffe. Auch Angaben zum Europäischen oder Nationalen Qualifikationsrahmen (EQF, NQF) fallen in diesen Code, wenn sie auf eine Beschreibung von Grundkompetenzen hinauslaufen.
	2.2 Grundbildung und ( <i>Adult</i> ) <i>Basic Education</i>	Dieser Code fokussiert Definitionen dieser beiden Begriffe. Sonderfall Österreich: Basisbildung als Äquivalent.
	2.3 Analphabetismus und <i>Illiteracy</i>	Dieser Code fokussiert Definitionen dieser beiden Begriffe.
	2.4 Alphabetisierung	Dieser Code fokussiert die Definition dieses Begriffs.
	2.5 Lesekompetenzen und <i>Literacy</i>	Dieser Code fokussiert Definitionen dieser beiden Begriffe.
	2.6 Mathematische Kom-	Dieser Code fokussiert Definitionen dieser beiden Begriffe.

	petenzen und <i>Numeracy</i>	fe.
<b>3. Zahlen Betroffenengruppe/ Risikogruppe</b>		
	3.1 Aktuelle Zahlen, Umfang Problematik	Dieser Code umfasst, wie die aktuelle Zahl der Betroffenen mit niedrigen Grundkompetenzen bzw. funktionalem Analphabetismus, wie die Bedeutung des Themas von Expert/inn/en eingeschätzt wird und wo die größten Probleme/Auffälligkeiten liegen.  (Abgrenzung zu Code 7.1 und 7.2: In den 7er-Codes steht die Wahrnehmung durch die Politik, die Bevölkerung und durch Betroffene selbst im Fokus.)
	3.2 Entwicklung (Zeitverlauf)	Dieser Code umfasst vergleichende Schilderungen zur Betroffenen- und Risikogruppe über die Zeit.
	3.3 Studien (national, international)	Dieser Code umfasst alle Äußerungen zu internationalen und nationalen Studien zu Grundkompetenzen/Lesekompetenzen außer PIAAC, IALS, ALL. Ergebnisse und Einschätzungen von diesen drei Studien fallen in die Kategorie 4.1.d) OECD.
<b>4. Grundbildung/Alphabetisierung: Akteure, Programme, Einfluss</b>		
<b>4.1 Supra- und Internationales Level</b>		
	a) Nachbarländer	Dieser Code beinhaltet alle Äußerungen zu Politik und Programmen in Nachbarländern, die nationale Entwicklungen und Politik bezüglich Grundbildung/Alphabetisierung beeinflussen, initiieren, bekräftigen. Ebenfalls beinhaltet in diesem Code sind Äußerungen zur Zusammenarbeit mit Regierungen/Institutionen etc.
	b) UNESCO	Dieser Code beinhaltet alle Äußerungen zu Politik, Programmen und Forschung der UNESCO, die nationale Entwicklungen und Politik bezüglich Grundbildung/Alphabetisierung beeinflussen, initiieren, bekräftigen.
	c) EU mit ESF	Dieser Code beinhaltet alle Äußerungen zu Politik, Programmen und Forschung der EU oder im Rahmen des ESF, die nationale Entwicklungen und Politik bezüglich Grundbildung/Alphabetisierung beeinflussen, initiieren, bekräftigen.
	d) OECD	Dieser Code beinhaltet alle Äußerungen zu Politik, Programmen, Forschung (insbesondere PIAAC, IALS, ALL) der OECD, die nationale Entwicklungen und Politik bezüglich Grundbildung/Alphabetisierung beeinflussen, initiieren, bekräftigen.
	e) Internationale NGOs, Verbände etc.	Dieser Code beinhaltet alle Äußerungen zu Politik, Programmen und Forschung internationaler NGOs, Verbände etc.

		den, Interessensgruppen (die nicht den Codes 4.1 a-d zuzuordnen sind), die auch nationale Entwicklungen und Politik bezüglich Grundbildung/Alphabetisierung beeinflussen, initiieren, bekräftigen.
<b>4.2 Staatliche Akteure</b>		
	a) Übergreifend: Bewertung und Kritik	Dieser Code sammelt Äußerungen zu Einschätzungen und Kritik sowohl bezogen auf Politik und Finanzierung als auch an Programmen zur Grundbildung/Alphabetisierung. Dieser Code zielt insbesondere auf die Frage des Fragebogens ab, warum das jeweilige Land besser oder schlechter abschneidet als andere Länder, warum Programme gut oder schlecht funktionieren und was besser gemacht werden könnte.
	b) Bund bzw. oberste staatliche Ebene (Ministerien etc.)	Dieser Code umfasst alle Äußerungen zu den staatlichen Akteuren der obersten staatlichen Ebene, die sich mit Grundbildung/Alphabetisierung beschäftigen (deren Aufgaben und Finanzierung im Bereich Bildung/Grundbildung/Alphabetisierung, politische Initiativen/Programme/Strategien (detaillierte Informationen dazu in Code b.2) eintragen), besondere Zielgruppen bei Grundbildung/Alphabetisierung, mögliche Veränderungen der politischen Lage, staatlich festgelegte Qualitätsstandards/Evaluation).
	b.1) Arbeitsämter/Jobcenter etc.	Dieser Code beinhaltet Äußerungen zur Rolle der Institutionen, die für arbeitslose Personen zuständig sind (Jobcenter etc.), und wie diese im Bereich Grundbildung/Alphabetisierung agieren (z. B. Äußerungen zu Angeboten für arbeitslose Geringqualifizierte).
	b.2) Programm(e) etc.	Dieser Code umfasst detailliertere Äußerungen zu politischen Initiativen/Programmen/Strategien (Jahresangabe, Zeitraum) und deren Initiatoren, Ausführung, inhaltliche Schwerpunkte, Finanzierung und Art der Finanzierung (kontinuierlich, projektbasiert), Zielgruppen, Implementation und Evaluation.
	c) (Bundes-)Länder, Regionen	Dieser Code fokussiert staatliche Akteure einer staatlichen Zwischenebene (Länder oder Regionen), die sich mit Grundbildung/Alphabetisierung beschäftigen (deren Aufgaben und Finanzierung im Bereich Bildung/Grundbildung/Alphabetisierung, politische Initiativen/Programme/Strategien, besondere Zielgruppen bei Grundbildung/Alphabetisierung, mögliche Veränderungen der politischen Lage, staatlich festgelegte Qualitätsstandards/Evaluation).
	d) Kommunen/Kreise	Dieser Code umfasst Äußerungen zu staatlichen Akteuren auf kommunaler Ebene, die sich mit Grundbil-



		dung/Alphabetisierung beschäftigen (deren Aufgaben und Finanzierung im Bereich Bildung/Grundbildung/Alphabetisierung, politische Initiativen/Programme/Strategien, besondere Zielgruppen bei Grundbildung/Alphabetisierung, mögliche Veränderungen der politischen Lage, staatlich festgelegte Qualitätsstandards/Evaluation).
<b>4.3 Nichtstaatliche Akteure</b>		
	a) Wirtschaftlich	In diesem Code sind Äußerungen zu finden zu Programmen/Initiativen/Strategien zur Grundbildung/Alphabetisierung in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden oder einzelnen Unternehmen.
	b) Gesellschaftlich/ Kirchlich/Non-Profit	In diesem Code sind Äußerungen zu finden zu Programmen/Initiativen/Strategien zur Grundbildung/Alphabetisierung von nationalen/regionalen/kommunalen NGOs (profit- und non-profitorientiert) oder anderen gesellschaftlichen Akteuren (z. B. Trägerverbände der Erwachsenenbildung, kirchliche Verbände, Stiftungen, Bibliotheken etc.).
	c) Forschungsinstitutionen	In diesem Code sind Äußerungen enthalten zu Akteuren der Forschungsseite (privat, öffentlich) und deren Forschung oder Praxisprojekten.
<b>5. Alphabetisierung für Nicht-Muttersprachler (Integrationspolitik, Zweitsprache)</b>		
		Dieser Code sammelt übergreifend alle Äußerungen zur Thematik Alphabetisierung für Nicht-Muttersprachler (Akteure, Programme, Budget, Zahlen zu Betroffenen etc.).
<b>6. Interaktion Akteure</b>		
	6.1 Machtverhältnisse	Diesem Code werden Äußerungen zu Machtverhältnissen zwischen den Akteuren zugeordnet (z. B. Machtressourcen der Akteure, Einschätzungen zur Bedeutung und Rolle von Akteuren, Vergleich von Aufgaben zwischen Akteuren, Agenda-Setting <i>top-down</i> oder <i>bottom-up</i> ).
	6.2 Vernetzung der Akteure	In diesem Code werden Äußerungen zur Vernetzung zwischen unterschiedlichen Akteuren (horizontal, vertikal) gesammelt (Schnittstellen, Kommunikationskanäle, institutionenübergreifende Gremien, Kooperationen, gemeinsame Projekte/Programme).
	6.3 Finanzströme zwischen Akteuren	Dieser Code umfasst alle Aussagen zu Finanzströmen zwischen Akteuren, Übertragung von Geldern, Ausschreibungen/Calls etc.
<b>7. Wahrnehmung Grundbildung/Alphabetisierung</b>		
	7.1 Wahrnehmung	Dieser Code beinhaltet Äußerungen zur Wahrnehmung

	Grundbildung/Alphabetisierung in der Politik	von Grundbildung/Alphabetisierung in der Politik.
	7.2 Wahrnehmung Grundbildung/Alphabetisierung Betroffene und Bevölkerung	Dieser Code beinhaltet Äußerungen zur Wahrnehmung von Grundbildung/Alphabetisierung in der Bevölkerung und durch Betroffene selbst.