

Magazin

erwachsenenbildung.at



Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs

www.erwachsenenbildung.at/magazin

Ausgabe 18, 2013

Governance

Erwachsenenbildung zwischen
Selbst- und Fremdsteuerung

Editorial

Stefan Vater



Editorial

Stefan Vater

Vater, Stefan (2013): Editorial.

In: Magazin erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs. Ausgabe 18, 2013. Wien.

Online im Internet: <http://www.erwachsenenbildung.at/magazin/13-18/meb13-18.pdf>.

Druck-Version: Books on Demand GmbH: Norderstedt.

Schlagworte: Governance, Steuerung, Erwachsenenbildungspolitik, Gouvernementalität

Kurzzusammenfassung

Der Begriff Governance drückt ein verändertes Verständnis von Regieren aus: eine Handlungskoordination zwischen Akteuren auf verschiedenen Ebenen. Nicht Staat und Markt lenken und steuern, sondern Netzwerke und Gemeinschaften. Unterschiedliche Akteure (Ministerium, Länder, Erwachsenenbildungseinrichtungen) spiegeln durch ihre Beiträge in der vorliegenden MeB-Ausgabe die Vielgestaltigkeit der Diskurse, Ansätze und Einschätzungen des Begriffs Governance. Praxisnahe Einblicke und Reflexionen zur Anwendung von Governance-Konzepten in der Erwachsenenbildung und Weiterbildung in Österreich stehen neben Beiträgen, die das Konzept Lebenslanges Lernen unter dem Blickwinkel von Governance theoretisch analysieren und neu aufrollen. Dabei werden gesellschaftskritische Fragen aufgeworfen und ein Blick auf Governance über die österreichischen Grenzen hinaus unternommen (Deutschland, Niederlande, Donauraumstaaten). Die Ausgabe spannt einen Bogen von der Geschichte politischer Steuerung österreichischer Erwachsenenbildung bis zu konkreten, aktuellen Ergebnissen von Governance-Prozessen wie der Initiative Erwachsenenbildung oder dem Qualitätsrahmen für die Erwachsenenbildung in Österreich (Ö-Cert).

01

Editorial

Stefan Vater

Nicht mehr das Parlament und der demokratische Prozess sind das Herz der Demokratie, sondern Regelungsprozesse, Sachzwänge und Expertenmeinungen ersetzen in einem scheinbaren „evidence based turn“ die lebendige, langsame Demokratie auch im Bildungsbereich durch eine Regierung der scheinbaren Sachzwänge und nicht der Menschen.

Im Jahr 2001 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Weißbuch mit dem Titel „Europäisches Regieren“ (siehe EC 2001) und erklärte darin „Governance“ zu ihrem strategischen Ziel (vgl. ebd., S. 3). Dieses Ziel der Governance als Praxis des guten Regierens („good governance“) steht im Weißbuch deutlich im Kontext des New Public Management (siehe McLaughlin/Osborne/Ewan 2002), also einer Anwendung von Erkenntnissen und Annahmen der Verwaltungswissenschaft und Wirtschaftswissenschaft – besonders der Betriebswirtschaft – auf die Organisation von Staatlichkeit und Verwaltung. Legitimiert wird diese Anstrengung der Kommission durch einen Verweis auf die damalige Krise Europas im Bereich der Verwaltung und der Regierbarkeit. Wirtschaftlich herrschte 2001 dagegen beinahe eine „Aufbruchstimmung“ mit dem Ziel, Europa zum innovativsten Wissens- und Wirtschaftsraum zu machen.

Das Weißbuch plädiert für Offenheit, Transparenz, Erhöhung der Vergleichbarkeit und daraus entstehenden Wettbewerb sowie für eine Erhöhung der Partizipation, Verantwortung und Rechenschaftspflicht. Die Begriffe der Effektivität und Effizienz werden zentral gesetzt (vgl. Böttcher 2007, S. 185).¹

Was ist Governance? Was ist Governance im Bildungsbereich?

Governance ist abgeleitet von Regierungs-, Amts- bzw. Unternehmensführung und bezeichnet eine Lenkungsform von politisch-gesellschaftlichen Einheiten wie Staat, Verwaltung, Gemeinde, private oder öffentliche Organisationen. Präziser formulieren Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister und Jochen Wissinger das Konzept der Governance bezogen auf den Bildungssektor als „Educational Governance“, eine interdisziplinäre Forschungstradition, die Steuerungsfragen als Handlungskoordination zwischen Akteuren in einem Mehrebenensystem begreift und damit die Unterkomplexität linearer Systeme umgeht (vgl. Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 1997, S. 10). Die Governance-Perspektive ermöglicht in der Öffnung zu Markt, Gemeinschaft und Netzwerken die Sicht auf andere Steuerungsformen, als Top-Down Steuerungsformen durch eine Gesetzgebung dies tun (vgl. ebd., S. 11). Das Governance-Konzept impliziert ein an Sachzwang orientiertes Management öffentlicher Angelegenheiten (vgl. Nigsch 1997, S. 418).

Im Bildungsbereich ist Governance unter anderem charakterisiert durch eine Zentralisierung der

¹ Auch in der österreichischen Verwaltung, die bis zur „Wende“ der 1990er Jahre von der Staats- und Wirtschaftstheorie von J.M. Keynes wesentlich beeinflusst war, spielten „Effektivität“ und „Effizienz“ eine zentrale Rolle. Wichtig wäre zu untersuchen, worin sich die beiden Vorstellungen unterscheiden, was jedoch nicht Zweck der vorliegenden Magazinausgabe ist.

Qualitätssicherung über generelle Standards bei gleichzeitiger Dezentralisierung der Umsetzung, Planung und Steuerung im Detail (vgl. Böttcher 2007, S. 186). Zentrale Orientierungspunkte dieser Qualitätssicherung, die an Qualität von Unternehmen orientiert ist und auch Bildungsinstitutionen als Unternehmen versteht, sind Effektivität, Effizienz, Evidenz (letzteres meint die Basierung auf Indikatoren) sowie Erfolgsanreize (vgl. ebd.). Das grundlegende Modell ist die Unternehmenssteuerung in kapitalistischen Systemen verbunden mit einem „ganzheitlichen Kostensenkungsprozess“ (vgl. ebd., S. 192). Bildungssysteme sollen Exzellenz und Gleichheit (Equity) ermöglichen, dies jedoch im freien Wettbewerb.

Kritische Perspektiven auf Governance: Demokratie, Gender, Gouvernamentalität

Nicht mehr das Parlament und der demokratische Prozess sind das Herz der Demokratie, sondern Regelungsprozesse, Sachzwänge und Expertenmeinungen² ersetzen in einem scheinbaren „evidence based turn“ die lebendige, langsame Demokratie (siehe Kerchner/Schneider 2012) auch im Bildungsbereich durch eine Regierung der scheinbaren Sachzwänge und nicht der Menschen (vgl. Laclau 2012, S. 21). Markt, Wettbewerb und „Choice“ (also die freie Wahl der BildungsteilnehmerInnen) stehen in der Governance-Perspektive an Stelle der Diskussion um Ausschlüsse, Interessen und Machtstrukturen.

Die Governance-Forschung und -Tradition ist explizit an den Vorstellungen einer liberalen Tradition von Staatlichkeit orientiert: effektive Steuerung und schlanker Staat. Von den Demokratisierungsbewegungen der 1970er Jahre ist jede Spur verschwunden.

Die hier vorliegende Ausgabe des „Magazin erwachsenenbildung.at“ (Meb) spiegelt die Vielgestaltigkeit der Diskurse, Ansätze und Einschätzungen des Begriffs Governance und damit verbundener Steuerung im Feld der Erwachsenenbildung wider. Governance ist ein Begriff mit vielen

Schattierungen und Aspekten, insofern ist eine umfassende, alle Aspekte klärende Darstellung grundsätzlich nicht zu leisten und auch von dieser Ausgabe nicht zu erwarten³.

Kurzcharakteristik der einzelnen Beiträge

Der erste Beitrag „Standpunkte zu Governance in der Erwachsenenbildung. Eine E-Mail-Befragung der KEBÖ-Verbände“ bildet die Antworten einer vom Herausgeber 2012 durchgeführten Befragung wortwörtlich ab. Thematisiert werden positive Steuerungswirkungen, die Erhöhung von Transparenz und Übersichtlichkeit im Feld der Erwachsenenbildung. Kritische Kommentare sind kaum zu lesen.

Martin Netzer bietet in seinem Beitrag eine Darstellung der Erwachsenenbildung in Österreich mit ihren komplexen Strukturen und ihrer Finanzierung und leitet zu einem theoriefundierten Plädoyer für eine Governance-Steuerung der Erwachsenenbildung in Österreich über.

Wilhelm Filla trägt eine Finanzierungsgeschichte der Erwachsenenbildung von Kaiser Franz Josef I. bis hin zu den Leistungsvereinbarungen bei, im Rahmen derer er die sich daraus ergebenden Steuerungswirkungen diskutiert.

Lorenz Lassnigg reflektiert die Anwendung von Governance-Konzepten auf die Erwachsenenbildung und Weiterbildung im Hinblick auf ihre Nutzbarkeit für Weiterentwicklungen und gibt Antwort auf die Frage: Inwieweit können Governance-Ansätze eine Weiterentwicklung der Politik der Erwachsenenbildung bewirken oder befördern sie eher die Ökonomisierung und Entdemokratisierung?

Ulla Klingovsky beschreibt in ihrem Beitrag den Diskurs des lebenslangen Lernens als „educational Governance“-Strategie, die die Zugriffe auf das Subjekt als neuen Machttypus offenbart, der auf eine Transformation von Selbstverhältnissen zielt und damit den genuinen Widerspruch von Anpassung und Widerstand einzuebnen scheint, der pädagogische Verhältnisse bislang kennzeichnete.

2 Das Maskulinum ist hier nicht als generisch zu verstehen, da es sich zumeist um männliche Experten handelt.

3 Zur weiteren Lektüre sei hier empfohlen Hof/Ludwig/Schäffer (2011).

Peter Schlögl trägt eine vom Motiv des John Falstaff (Shakespeare) gerahmte Variation über den Begriff des lebenslangen Lernens bei. Im Zentrum steht die Frage, ob die Bezüge auf emanzipatorische Begriffe in verschiedenen Dokumenten der Europäischen Union zu lebenslangem Lernen mehr sind als dekorative Ornamente des Employability-Diskurses.

Gabriele Michalitsch stellt essayartig Thesen zu Wirtschaftswissen, Wissensproduktion, Postdemokratie, Demokratie und Aufgaben der Erwachsenenbildung vor.

Birge Krondorfer formuliert in ihrem Beitrag die These, dass Governance-Ansätze auf der harmonisierenden Annahme der Nichtexistenz von Interessengegensätzen basieren. Davon ausgehend diskutiert sie an verschiedenen Beispielen, wie Gendermainstreaming und Standardisierungen in der Erwachsenenbildung die Forderung nach einer streitbaren Frauenbildung stützen können.

Ulrich Klemm und **Peter Langer** beschreiben im Kontext der Donauraumstrategie für Südosteuropa (EUSDR), die 2011 vom Europäischen Rat verabschiedet wurde, die Schnittmenge von Kompetenzentwicklung, Governance und Zivilgesellschaft und zeigen Beispiele für an Governance orientierte Bildungsprojekte.

Carola Iller und **Dick Moraal** stellen in ihrem Beitrag zwei Steuerungsverfahren vor, die jenseits staatsinterventionistischer Maßnahmen auf Koordination und Kooperation in der Weiterbildung abzielen: die

tarifliche Weiterbildungspolitik in den Niederlanden und rezente Ansätze zur Etablierung einer tariflichen Weiterbildungspolitik in Deutschland.

Franz Jenewein gibt einen Überblick über Governance-Prozesse und Steuerungsmaßnahmen in Tirol.

Den Abschluss bilden eine Rezension von **Stefan Vater** zu Ulla Klingovskys „Schöne neue Lernkultur“ (2009) und eine Rezension von **Georg Ondrak** zu dem von Marianne Heimbach-Steins und Gerhard Kruijff herausgegebenen Band „Kooperative Bildungsverantwortung“ (2011).

Ausblick aus der Redaktion

Im Juni 2013 erscheint die Ausgabe 19 des „Magazin erwachsenenbildung.at“, die sich mit Community Development und Community Education auseinandersetzt. Unter der Herausgeberschaft von Ingolf Erler und Christian Kloyber widmet sich die Ausgabe der vielfältigen Praxis von Gemeinwesenarbeit in der Erwachsenenbildung und fragt nach den Konzepten Community Education and Development und Gemeinwesenarbeit.

Die für Oktober 2013 geplante Ausgabe 20 widmet sich den aktuellen Diskursen um Didaktik der Erwachsenenbildung. Sie wird von Elke Gruber und Wilfried Hackl herausgegeben. Bis zum 3. Juni 2013 können noch Beiträge zu dieser Ausgabe eingereicht werden. Der Call for Papers steht zum Download bereit unter http://erwachsenenbildung.at/magazin/redaktion/meb13-20_callforpapers.pdf.

Literatur

Verwendete Literatur

Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen (2007) (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Böttcher, Wolfgang (2007): Zur Funktion staatlicher „Inputs“ in der dezentralisierten und outputorientierten Steuerung. In: Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 185-206.

EC – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Brüssel. Online im Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf [Stand: 2013-01-11].

Laclau, Ernesto (2012): Sans une certaine dose de populisme, la démocratie est inconvenable aujourd’hui. In: Le Monde, Vendredi 10 février, S. 21.

Nigsch, Otto (1997): Management – ein Weg zur gesellschaftlichen Generalsanierung? In: Soziale Welt 48, S. 417-430.

Weiterführende Literatur

Hof, Christiane/Ludwig, Joachim/Schäffer, Burkhard (2011): Steuerung-Regulation-Gestaltung. Governance Prozesse in der Erwachsenenbildung zwischen Struktur und Handlung. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.

Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke (2012): Governing Gender. Feministische Studien zum Wandel des Regierens. Government – Governance – Gouvernamentalität. In: Femina Politica. Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft 2, 19. Jg., S. 9-23.

McLaughlin, Kate/Osborne, Stephen P./Ferlie, Ewan (2002): New Public Management. Current trends and future prospects. London/New York: Oxon.



Foto: Karo Rumpfhuber

Dr. Stefan Vater

stefan.vater@vhs.or.at
<http://www.vhs.or.at>
+43 (0)1 216422-619

Stefan Vater studierte Soziologie in Linz und Berlin und Philosophie in Salzburg und Wien. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Pädagogischen Arbeits- und Forschungsstelle des Verbands Österreichischer Volkshochschulen, Projektleiter der Knowledgebase Erwachsenenbildung sowie Lehrbeauftragter für Bildungssoziologie und Genderstudies an verschiedenen österreichischen Universitäten.

Editorial

Abstract

The term governance expresses a changed understanding of governing: a coordination of action between players at different levels. It is neither the state nor market that directs and controls but instead networks and communities. In the articles in this issue of the *Austrian Open Access Journal for Adult Education (Magazin erwachsenenbildung.at – Meb in German)*, various players (ministries, provinces, adult education institutions) reflect the diversity of discourses, approaches and interpretations of the term governance. Practical insights and reflections on the application of governance concepts in adult education and continuing education in Austria appear next to articles that theoretically analyze and review the concept of lifelong learning from the perspective of governance. Critical questions are raised about society and a look is taken at governance beyond the borders of Austria (Germany, the Netherlands, the countries in the Danube region). Topics in this issue range from the history of political control of Austrian adult education to specific current findings about governance processes such as the Adult Education Initiative or the framework of quality for adult education in Austria (Ö-Cert).

Impressum/Offenlegung



Magazin erwachsenenbildung.at

Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs

Gefördert aus Mitteln des ESF und des BMUKK
Projekträger: Bundesinstitut für Erwachsenenbildung
Koordination u. Redaktion: Institut EDUCON – Mag. Wilfried Hackl

erscheint 3 x jährlich online, mit Parallelausgabe im Druck

Online: www.erwachsenenbildung.at/magazin

Herstellung und Verlag der Druck-Version:
Books on Demand GmbH, Norderstedt

ISSN: 1993-6818 (Online)
ISSN: 2076-2879 (Druck)
ISSN-L: 1993-6818
ISBN: 9783848256983

Medieninhaber



Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
Minoritenplatz 5
A-1014 Wien



Bundesinstitut für Erwachsenenbildung
Bürglstein 1-7
A-5360 St. Wolfgang

Herausgeber der Ausgabe 18, 2013

Dr. Stefan Vater (Verband Österreichischer Volkshochschulen)

HerausgeberInnen des Magazin erwachsenenbildung.at

Mag.^a Regina Rosc (Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur)
Dr.ⁱⁿ Margarete Wallmann (Bundesinstitut für Erwachsenenbildung)
Mag. Wilfried Hackl (Geschäftsführender Hrszg., Institut EDUCON)

Fachredaktion

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Elke Gruber (Universität Klagenfurt)
Dr. Christian Kloyber (Bundesinstitut für Erwachsenenbildung)
Dr. Lorenz Lassnigg (Institut für höhere Studien)
Dr. Arthur Schneeberger (Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft)
Dr. Stefan Vater (Verband Österreichischer Volkshochschulen)
Ina Zwirger (ORF Radio Ö1)

Online-Redaktion

Mag.^a Bianca Friesenbichler (Institut EDUCON)

Fachlektorat

Mag.^a Laura R. Rosinger (Textconsult)

Übersetzung

Übersetzungsbüro Mag.^a Andrea Kraus

Satz

Andreas Brandstätter (/andereseiten / grafik.layout)

Design

Karin Klier (tür 3))) DESIGN)

Website

wukonig.com | Wukonig & Partner OEG

Medienlinie

Das „Magazin erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs“ enthält Fachbeiträge von AutorInnen aus Wissenschaft und Praxis und wird redaktionell betrieben. Es richtet sich an Personen, die in der Erwachsenenbildung und verwandten Feldern tätig sind, sowie an BildungsforscherInnen und Studierende. Jede Ausgabe widmet sich einem spezifischen Thema. Ziele des Magazin erwachsenenbildung.at sind die Widerspiegelung und Förderung der Auseinandersetzung über Erwachsenenbildung seitens Wissenschaft, Praxis und Bildungspolitik. Weiters soll durch das Magazin der Wissenstransfer aus Forschung und innovativer Projektlandschaft unterstützt werden. Die eingelangten Beiträge werden einem Review der Fachredaktion unterzogen. Zur Veröffentlichung ausgewählte Artikel werden lektoriert und redaktionell bearbeitet. Namentlich ausgewiesene Inhalte entsprechen nicht zwingend der Meinung der HerausgeberInnen oder der Redaktion. Die HerausgeberInnen übernehmen keine Verantwortung für die Inhalte verlinkter Seiten und distanzieren sich insbesondere von rassistischen, sexistischen oder sonstwie diskriminierenden Äußerungen oder rechtswidrigen Inhalten.

Als Online-Medium konzipiert und als solches weitergeführt, ist das Magazin erwachsenenbildung.at beginnend mit der Ausgabe 7/8, 2009 zusätzlich in Druckform erhältlich.

Urheberrecht und Lizenzierung

Wenn nicht anders angegeben, erscheinen die Artikel des „Magazin erwachsenenbildung.at“ unter der „Creative Commons Lizenz“. BenutzerInnen dürfen den Inhalt zu den folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich aufführen:

- Namensnennung und Quellenverweis. Sie müssen den Namen des/der AutorIn nennen und die Quell-URL angeben.
- Keine kommerzielle Nutzung. Dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung. Der Inhalt darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.
- Nennung der Lizenzbedingungen. Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter die dieser Inhalt fällt, mitteilen.
- Aufhebung. Jede dieser Bedingungen kann nach schriftlicher Einwilligung des Rechtsinhabers aufgehoben werden.

Die gesetzlichen Schranken des Urheberrechts bleiben hiervon unberührt. Nähere Informationen unter www.creativecommons.at.

Im Falle der Wiederveröffentlichung oder Bereitstellung auf Ihrer Website senden Sie bitte die URL und/oder ein Belegexemplar elektronisch an redaktion@erwachsenenbildung.at oder postalisch an die angegebene Kontaktadresse.

Kontakt und Hersteller

Magazin erwachsenenbildung.at
Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs
p.A. Institut EDUCON
Bürgergasse 8-10
A-8010 Graz
redaktion@erwachsenenbildung.at
<http://www.erwachsenenbildung.at/magazin>