

Kopp, Botho von

'New Governance', gesellschaftlicher Wandel und civil society: Steuerung von Schule im Kontext von Paradoxien und Chancen (Text zum Referat anlässlich der Deutsch-Polnischen Konferenz vom 22. - 24. September 2006 in Leipzig)

Trends in Bildung international (2007) 15, S. 1-15



Quellenangabe/ Reference:

Kopp, Botho von: 'New Governance', gesellschaftlicher Wandel und civil society: Steuerung von Schule im Kontext von Paradoxien und Chancen (Text zum Referat anlässlich der Deutsch-Polnischen Konferenz vom 22. - 24. September 2006 in Leipzig) - In: Trends in Bildung international (2007) 15, S. 1-15 - URN: urn:nbn:de:0111-opus-50766 - DOI: 10.25656/01:5076

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-50766>

<https://doi.org/10.25656/01:5076>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Botho von Kopp

'New Governance', gesellschaftlicher Wandel und civil society: Steuerung von Schule im Kontext von Paradoxien und Chancen

(Text zum Referat anlässlich der Deutsch-Polnischen Konferenz vom 22. - 24. September 2006 in Leipzig)

1. Kontexte

Der generelle Kontext der gegenwärtigen Diskussion um Steuerung bzw. Governance ist bestimmt durch den heutigen Stand des gesellschaftlichen Wandels, der, stimuliert durch wachsende Komplexität und Verflechtung ("Globalisierung"), Interessenlagen neuer politisch-ökonomischer Konstellationen, neuer Agenturen und Akteure zu einem radikalen Wandel im Steuerungsverständnis geführt hat. Civil society, üblicherweise verstanden als dritter Bereich neben Staat und Wirtschaft bzw. als gesamtgesellschaftliches Modell, das die beiden anderen wesentlich mitbeeinflusst und miterfasst, und damit zusammenhängend der Themenbereich Aufbau bzw. Wiederaufbau demokratischer Strukturen in ehemals totalitären Systemen und Diktaturen, "New nation building" usw. sowie daraus abzuleitende neue Konzepte einer neuen "Bürgererziehung" oder civic education, sind so gesehen komplementäre Bestandteile dieses Wandels.

Steuerung und entsprechende Beaufsichtigung und Kontrolle des Bildungswesens waren seit Beginn des einsetzenden bzw. verstärkten staatlichen Engagements in diesem Bereich gegen Ende des 18. Jahrhunderts in Europa lange durch Konflikte bestimmt worden: Vor allem ging es um die Konkurrenz zwischen Staat und Kirche, zunehmend auch um Mitsprache weiterer Interessengruppen. Schließlich hat ein "relativer Konsensus" in der Ära nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem "relativ dauerhaften" Muster geführt (Green u.a.1999, S. 53). Dieser Zustand hat sich in letzter Zeit geändert und es ist festgestellt worden, dass Bildungssystemsteuerung zum aktuellsten und strittigsten Punkt aller Reformbereiche geworden sei und es kaum ein Land in der EU gäbe, das keine wesentlichen Veränderungen in diesem Bereich zu verzeichnen habe. (Ebda).

Was eigentlich die Qualität von Schule ausmache, was eine "gute Schule" sei und was die Steuerung zum Funktionieren einer guten Schule beitrage, ist eine uralte Frage. Antworten wurden immer aus dem Bezug zum jeweiligen gesellschaftspolitischen Umfeld heraus gesucht. Generell beziehen sich die Qualitätsforderungen sowohl auf die kognitiven wie auch die nichtkognitiven (motivationalen, charakterbildenden, sozial-handlungsorientierten) Aspekte von Erziehung und Bildung. Heute wird erwartet, dass weniger zentralstaatliche Vorgaben und Interventionen, weniger direkte (Input-) Steuerung, dagegen mehr Dezentralisierung, Subsidiarität, Eigenverantwortung von Schule, Partizipation von inner- und außerschulischen Akteuren, eine erhöhte Qualität sichern - und gleichzeitig den finanziell und organisatorisch aufwendigen Apparat konventioneller (direkter, hierarchischer) Steuerung entlasten können.

Das in den letzten Jahren in den sog. Large-scale assessments - LSAs (etwa IEA, TIMMS, PISA) weiterentwickelte Instrumentarium zur möglichst objektivierbaren, international vergleichbaren Überprüfung von Qualität als Evaluation schulischer Lernerfolge wird bislang in zwar wichtigen Bereichen wie Mathematik, Naturwissenschaften, Literacy, angewendet. Diese erfassen aber nur einen extrem engen, und vor allem - im Hinblick auf einen erleichterten Vergleich: sinnvollerweise - weitestgehend entkontextualisierten Bereich der von der Schule zu erwartenden Gesamtqualität. Dies ist genau das Dilemma, dass einerseits solche relativ entkontextualisierten LSAs (die freilich eingestandenermaßen eine normative Dimension haben - Baumert u.a., 2001: 19) als Erweiterungen von sekundäranalytischen, qualitativen, Best-Praxis- und Fallstudien-Vergleichen eine unbedingt notwendige Forderung darstellen. Andererseits sind sie bei ihrem gegenwärtigen technologischen Stand gerade im Hinblick auf die Forderung nach unmittelbarer Vergleichbarkeit einer Vielzahl von Systemen relativ autistische Angelegenheiten. Zudem verfangen sich Interpretationen der Datenmassen nicht selten in tautologischen Zirkeln. Viele mit LSA beschäftigte Wissenschaftler sind sich dessen bewusst und

befürworteten Kontextualisierung, insgesamt sind jedoch der Qualitätsbegriffs wie auch die empirische Konstruktion von Messgrößen des kulturell-sozialen Kontextes in LSAs bisher eng geblieben.

Jene Aspekte, die einen weitergehenden Begriff von Qualität berücksichtigen würden - also etwa die einer humanistischen, emotional befriedigenden Charakterförderung, der individuellen Entwicklung und Position des Bürgers in der Gesellschaft sowie der überindividuellen, sozial stabilisierenden Funktion von Schule und Schulpädagogik - bisher in empirischen LSAs noch kaum bzw. in vielen Bereichen überhaupt nicht vorhanden. Was die Durchführung und etwaige Effekte von 'Bürgerziehung' (der deutsche traditionelle Begriff der "staatsbürgerlichen Erziehung" scheint im gegebenen Kontext problematisch) bzw. civic education betrifft, so kann als umfassendster und auf dem Stand der heutigen LSA-Technologie befindlicher Vergleich die "Civic Education Study" CIVED (1994 - 2002¹) der IEA gelten. Sie enthält einen großen Fundus an Daten, die zu weiteren Fragestellungen anregen. Zu den interessanten Ergebnissen gehören sicher die Hinweise darauf, dass nicht nur Schüler aus Ländern weitgehend bruchlos gewachsener demokratischer Tradition, wie etwa England, sondern teilweise auch Schüler aus den neuen Transformationsländern sehr gute Ergebnisse aufwiesen (insgesamt lag Polen sogar auf dem ersten Platz). Andererseits muss man angesichts einer in empirischen Studien nachgewiesenen Staatsverdrossenheit der Öffentlichkeit dieser Länder, so auch der Lehrer (siehe die weiteren Beiträge in dieser TiBi-Ausgabe), nach der Validität solcher Ergebnisse und damit der gesamten Studie fragen.

Darüber hinaus sollte nicht nur 'Momentaufnahmen', sondern auch dem Wandel demokratischen Verständnisses in den verschiedenen Altersstufen weiter nachgegangen werden. Zudem gibt es unterschiedliche Verständnisse von demokratischen Strukturen aber auch die Divergenzen zwischen Wissen über demokratische Strukturen einerseits und Internalisierung und emotionaler Basierung von demokratischen Prinzipien andererseits. Auch hier gilt, dass es noch wesentliche Desiderate für die Kontextualisierung solcher Studien gibt. Als eine Arbeit, die versucht, solche Kontextualisierungen zu erfassen, soll hier die internationale Studie von Inglehart u.a. über den kulturellen ökonomischen und politischen Wandel in 43 Ländern hervorgehoben werden (Inglehart, 1997). Allerdings weist sie - dem Gegenstand entsprechend - einen hohen Aggregationsgrad auf, womit weiterhin eine entscheidende Lücke zwischen Makro- und Mikrosystemen bzw. -daten bestehen bleibt. Bei der weiteren Entwicklung der LSAs in der Bildungsforschung wird es nicht lediglich um eine weitere Erhöhung der quantitativen Raffinesse der Messinstrumentarien, sondern um neue Qualitäten gehen.

Die Qualität von Schule unter den neuen Bedingungen stellt dagegen auch die Frage nach den Zusammenhängen eines offensichtlichen gesellschaftlichen Wandels, der sich in vielerlei Hinsicht als noch undeutlich und daher oft kontrovers, vor allem jedoch als extrem unpräzise verschlagwortet darstellt. Angesichts dessen plädiere ich für eine kritische Betrachtung der angesprochenen Schlagworte, die diesen Prozess begleiten. Erste Befunde des angesprochenen Prozesses zeigen deutlich Widersprüche und Paradoxien, die sich aus dem semantischen Gestus der neuen Steuerung einerseits und ihrer politisch-gesellschaftlichen Praxis andererseits ergeben. Es geht mir bei der kritischen Analyse der Zusammenhänge von Neuer Steuerung und ihrer Einbettung in den globalisierten Kontext also nicht nur um ihre infrastrukturelle und organisatorische Voraussetzung oder um strategische Positionen von Akteurshierarchien und Akteursgruppen. Es geht auch nicht primär um die funktionalen Begründungen der Steuerungsmodelle, die (wie das Argument der Marktsteuerung) überwiegend aus dem ökonomischen Sektor entnommen sind. Unangebracht sind deswegen sowohl reflexhafte Kritik an der vorgeblichen "Ökonomisierung" der Gesellschaft als auch eine vulgärmarxistische (man könnte aber genauso gut sagen: eine vulgärkapitalistische) Setzung eines platten Primats der Ökonomie. Es geht vielmehr darum, kritische Fragen zu stellen und nach tiefer liegenden Zusammenhängen zu suchen, aus denen der angesprochene Wandel hervorgeht und sich ständig weiterentwickelt.

Diese Weiterentwicklung kann gesamtgesellschaftlich m. E. adäquat als kulturelle Evolution modelliert werden, wobei dem oben angesprochenen "semantischen Gestus" eine Schlüsselstellung zukommt. Die Träger gesellschaftlich-kultureller Evolution, so jüngste, interessante Theorien, können als "Kulturgene"

¹ <http://www.iea.nl/cived.html>. Diese Fragestellung wird weitergeführt in der International Civic and Citizenship Education Study - ICCS, die 2009 abgeschlossen sein wird: <http://www.iea.nl/icces.html>

(Lumsden, Wilson 1981), "units of cultural transmission" bzw. "Meme" (Dawkins 1976, Dennet 1997; Blackmore 2000) gesehen werden, die, im "Emergenzspiel" in Analogie zur Darwinschen Evolution von Selektion, Replikation und Vererbung, das erfolgreiche Überleben von Kultur und Gesellschaft garantieren und weitertragen. Meme unterschiedlicher Komplexität und Funktionalität (Gerüchte, Moden, politische Bewegungen, wissenschaftliche Theorien, Religionen, und eben auch: Unterrichtsinhalte) vollziehen dieses Weitertragen nicht vorrangig nach dem vertikalen (langsamen, hierarchischen) Muster der genetischen Vererbung über Ketten von nachfolgenden Generationen mit jeweils superlangen Erneuerungszyklen, sondern einem beschleunigten und sich selbst zunehmend beschleunigenden Muster von Selektion, Replikation und Vererbung. Nur unter horizontalen Bedingungen von Gleichzeitigkeit und einer gewissen Enthierarchisierung ist diese Beschleunigung der Evolution denkbar. Sie verläuft, grob gesagt, über einen ständig vorantreibenden Diskurs. Es ist nicht anzunehmen, dass diese Beschleunigungsbewegung geradlinig verläuft, aber offensichtlich befinden wir uns gegenwärtig in der Phase einer solchen Beschleunigung. Auch diese hat einen im Zusammenhang gesellschaftlich-kultureller Evolution tiefer liegenden Grund als momentane Strategieinteressen von noch so mächtigen Akteuren oder Akteursgruppen:

"Wenn es schon dem Mittelalter nicht gelang, die Gotteskugel und die Weltkugel konzentrisch ineinander zu setzen, so würde die Moderne erst recht nur Verrücktheit produzieren, sollte sie sich das hybride Projekt vornehmen, die Vielzahl der Kultur- und Unternehmensstandorte als Untersphären in eine konzentrisch gebaute Monosphäre zu integrieren...Die letzte Kugel [der Globus der Globalisierung - v.K.] erlaubt weite Konstrukte nur in der Horizontalen - was einzelne Hochbauten nicht ausschließt. Sie stimuliert neighbourhoods, joint ventures, interkulturelle Transaktionen unter künstlichen, nicht zu steilen Himmeln; sie verlangt nach Foren, Podien, Baldachinen, Schirmherrschaften, Allianzen, Mäzenaten; sie begünstigt Konvente aus Interessengruppen an verschiedenen formatierten Tischen, in Konferenzsälen von abgestufter Größe. Den Gedanken an eine Super-Monosphäre oder ein machthabendes Zentrum aller Zentren wird sie in Zukunft nicht unterstützen." (Sloterdijk, 2005: 231-32).

Die Neue Steuerung, von der hier die Rede ist, stellt einen relevanten Aspekt - und Katalysator - der oben angesprochenen (momentanen, relativ kurzfristigen?) Beschleunigungsphase dar. Eine Konsequenz dieses beschleunigten Emergenzbetriebs ist die ständige Kommunikation der Meme. Sie präsentiert sich als ein umfassendes "Megagespräch", das seinen Bogen spannt von erhabensten Innovationsblitzen und Mutationen bis hin zum tagtäglichen millionenfachen Geschwätz über Banalitäten, jede Menge "Rauschen" und Redundanzen. Trotzdem erfüllt auch diese Ebene in allen Bereichen tagtäglicher Kommunikation und tagtäglicher interner Dialoge der verschiedensten wissenschaftlichen Disziplinen ihre Funktion als Membiotope, als Themen- und Sinnerhalter und -verstärker, als Nährböden für die Entwicklung der Mem-Arten und somit neuer Modelle und Interpretationen sich verändernder Gesellschaft, Weltkenntnis und Weltkonstruktion. Auch der Charakter von Aktion selbst mutiert unter diesen Bedingungen der zunehmenden Bedeutung semantischer Aktion:

"Die internationale Politik transformiert sich angesichts des anwachsenden Bewegungsdrucks zwischen den Weltakteuren auf signifikante Weise: Sie scheint vor unseren Augen aus der Ära der großen Handlungen auszutreten und überzugehen ins Zeitalter der großen Themen - das heißt, der generalisierten Risiken, die zu semantischen Institutionen, mithin zu Universalien neuen Typs, gerinnen. Diese müssen in Dauerbesprechungen kleingearbeitet werden" (Sloterdijk, 2005: 223-24).

Dies, darauf ist explizit zu verweisen, sollte allerdings nicht dazu führen, Aktion und Akteure zu vernachlässigen. Es sollte aber jedenfalls dazu anregen, die Zusammenhänge von Sprache und Aktion und sich dabei enthüllende Widersprüche und Paradoxien sehr genau unter die Lupe zu nehmen.

2 Sind komplexe Systeme steuerbar? ²

Die Annahme über einen Zusammenhang zwischen Steuerung einerseits und Qualität von Schule (z. B. im Sinne von Schülerleistung wie sie von PISA gemessen wurde) andererseits, scheint auf den ersten Blick durchaus plausibel, ist aber im einzelnen empirisch (noch) nicht schlüssig nachgewiesen. Die Sozialwissenschaften in Westdeutschland hatten zudem seit den 60er Jahren des 20. Jh. der Steuerung von Bildungsvorgängen - insbesondere auf der Makro- und Mesoebene - überwiegend Skepsis entgegengebracht. Hintergründe dieser Skepsis waren vielfältig: die Überwindung der restaurativen Tendenzen der Bundesrepublik, der Einfluss der Ideologiekritik der Frankfurter Schule, der Neomarxismus, die Studentenbewegung usw. Eine radikal ideologiekritische (freilich selbst zeittypisch ideologiegebundene) Sichtweise stellte fest, dass es nicht die "Strategien der Bildungsproduktion" (Becker, Jungbluth 1972) seien, "aus denen sich das reale Zustandekommen der gesamtgesellschaftlichen Funktionen des Bildungssystems" ablesen lasse, also die Aktivitäten von "Parteien, Verbänden, Kultusministern, Schulverwaltungen, Haushaltsausschüssen, Beratungskommissionen usw. ... und damit auch nicht die strategischen Absichten von Individuen und Gruppen, sondern die Struktur- und Funktionsprobleme, die sich aus der konkreten Verfassung und Organisation des gesellschaftlichen Gesamtsystems und der Weise, in der es sich reproduziert ergeben" (Offe, 1973: 218-219).

Noch zugespitzter gesagt, seien es nicht "finalistische Handlungsvorstellungen... die nur den Einbildungen ihrer Träger nach den gesellschaftlichen Strukturen und Prozessen zugrunde liegen", sondern diese seien lediglich als "Interpretation oder subjektiver Reflex von 'apersonalen strukturellen Verknüpfungen'"³ zu verstehen. Eine solche Grundannahme schreibt Steuerung nicht nur keine rationale, strukturschaffende Rolle zu: Eine Übereinstimmung zwischen den steuerungspolitisch deklarierten Zielen einerseits und den Resultaten staatlichen Handelns andererseits sei ein "ganz unwahrscheinlicher, selbst erklärungsbedürftiger Fall" (Offe, S. 248), bzw. die "prognostischen und operativen Defizite von Bildungsplanung lassen die Behauptung nicht als übertrieben erscheinen, dass sie nur unter Bedingungen funktionsfähig wäre, die so wenig komplex sind, dass ein Bedarf an Bildungsplanung nicht ernstlich aufkommen würde." (Offe, 1973: 230).

Auch jüngere Einschätzungen, gegebenenfalls aus anderen theoretischen Positionen heraus, argumentieren ähnlich skeptisch: "In each dimension relevant to developmental policy - education and economic growth, education and sociopsychological modernization, education and political mobilization - these connections are neither direct nor linear, nor do they produce the same effects in different societies. Instead, they are as a rule not very pronounced, only partially effective, basically dysfunctional, or purely and simply counter-productive. In any case, they are 'highly problematic' and can only be understood in terms of relationships." (Schriewer, 2000: 319).

Sowohl Steuerungsmöglichkeit hochkomplexer Systeme und Prozesse, nicht zuletzt auch im Bezug auf das oben angesprochene Modell der Memevolution, problematisiert werden muss, so wird doch hier der Befund, dass gesellschaftlichen Strukturen und Prozessen *grundsätzlich* lediglich subjektive Reflexe von "apersonalen strukturellen Verknüpfungen", nicht aber von intentionaler Steuerung seien, hier nicht nachvollzogen. Zugrundeliegende (Makro-) Strukturen sind mit Sicherheit "apersonal". Das schließt aber nicht aus, dass auch "personale" Steuerung von Einzelakteuren bzw. von als Agenturen verfasste Akteursgruppen konkret wirksame und auf ihrer überschaubaren Ebene evolutionsgestaltende Funktion haben können. Was die bei Schriewer als im besten Falle behauptete - seltene - partielle Effizienz von Steuerung angeht, müsste in diesem Zusammenhang die generelle Frage nach der Messbarkeit von Qualität bildungspolitischer Steuerung thematisiert werden. Allerdings fehlen differenzierte Instrumentarien, die entsprechende Qualitäts- und Effektivitätsmessung über simplizistische (nominalistische und quantitative Soll-Ist-Vergleiche hinaus) leisten könnten. Wir müssen darüber hinaus nicht nur davon ausgehen, dass es - grob gesagt - gute und schlechte Steuerung gibt, sondern auch gewollte und ungewollte, vorhergesehene und unvorhergesehene Steuerungsfolgen und -effekte also im Sinne der intendierten Steuerungsziele: kontraproduktiver Entwicklungen und "Kollateralschäden"

² Teile dieses Abschnitts sind entnommen aus: von Kopp, 2005.

³ Dieser Begriff von Offe zitiert nach Berstecher, Spree, 1971, S.4.

von Steuerungseingriffen. Auch für sie gilt allerdings, dass sie ohne weitere intensive Arbeit auf diesem Gebiet analytisch und empirisch schwer zu identifizieren und zu operationalisieren sind.

Was die neue Philosophie von Bildungssteuerung angeht, so sind eindeutige Hinweise darauf, ob und vor allem: mit welchen (Steuerungs-) Mitteln und Strukturen Qualität (in ihren verschiedenen Aspekten) von Schule verbessert werden kann, zwar plausibel, aber noch nicht belegt, aber auch nicht widerlegt. Deswegen ist nicht von vornherein davon auszugehen, dass Steuerung generell illusionär, dysfunktional oder legitimatorisch, insgesamt wirkungslos (s. o.) sei - obwohl sie alle diese Merkmale haben kann. Nicht nur lässt sich "... die Besonderheit der Steuerungsform des Bildungswesens eines Landes ... durch internationale Vergleiche herausarbeiten"⁴, sondern künftige interdisziplinäre Studien können dazu beitragen, angenommene Zusammenhänge zwischen Steuerungsphilosophie, Steuerungswirklichkeit und Folgen für die Qualität von Schule weiter zu erhellen.⁵

Das eigentliche Problem sowohl von Steuerungsanalyse wie Steuerungspraxis besteht also, so die hier vertretene Position, nicht im Makro-Mikro-Gegensatz apersonaler versus personaler Steuerung, sondern in der im evolutionären Prozess phasenweise zunehmenden Komplexität von Aktions- und semantischen Institutionen. Dieser Befund knüpft an Offes oben zitierte Aussage an, übernimmt jedoch nicht dessen resignierendes Resümee, dass Steuerung nur unter Bedingungen funktionsfähig wäre, die so wenig komplex sind, dass ein Bedarf an ihr nicht ernstlich aufkommen würde. Im Gegenteil, die eigentliche Aufgabe von gesellschaftlicher Aktivität in ihren verschiedenen Subsystemen liegt eben auch darin, aktiv in die gesellschaftliche Evolution einzugreifen, sie zu gestalten und - auch unter zunehmend komplexeren Bedingungen - zu steuern. Dabei muss man sich freilich von einem naiven Begriff von Steuerung als unmittelbare und unbedingte Beherrschung des zu steuernden "Objekts" verabschieden.

3 Wandel von Gesellschaft und Steuerungsphilosophie

Offensichtlich befinden wir uns in einem gesellschaftlichen Wandel, der sich auf Technologie, Ökonomie und Kultur erstreckt. Die neue Gesellschaft wird üblicherweise mit Begriffen wie postmodern, postindustriell, postkapitalistisch, postmaterialistisch, als Weg in die globalisierte "Informations-" und "Wissensgesellschaft", in die "civil society" neuer Bürgerbeziehungen und Partizipationen, usw. verschlagwortet. Solche Charakterisierungen sprechen unterschiedliche Bereiche des Wandels an, und die identifizierten Tendenzen verlaufen weder räumlich noch zeitlich kontinuierlich, keineswegs widerspruchsfrei und stoßen teilweise auf erhebliche Widerstände.⁶ Dieser Wandel bringt zweifellos neue Dimensionen von Komplexität mit sich, und Steuerbarkeit von gesellschaftlichen Systemen und Subsystemen wird zunehmend anspruchsvoller und mit Hilfe konventioneller Instrumentarien und Strategien immer weniger erfolgversprechend. Angesichts dieser Problemlage gibt es zwei Strategien sowohl der theoretischen Analyse als auch der auf Praxis ausgerichteten Erstellung von Steuerungsmodellen, die letztlich zu derselben Schlussfolgerung kommen:

Zum einen kann die Komplexität der Steuerungsmodelle in den theoretischen Vorüberlegungen sowie in der Modellbildung selbst ständig erhöht werden, um mögliche Anweisungen für die Realisierung hoch- und höchstkomplexer *direkter* Steuerung zu gewinnen. Als interessantes und relevantes Modell bieten sich neuronale Steuerungsabläufe, wie sie etwa im Gehirn ablaufen, an. Der Kognitionswissenschaftler Hutchins modelliert diese Steuerungstätigkeit mit einer Analyse der hochkomplexen, ineinandergreifenden und aufeinander abgestimmten Steuerungstätigkeiten und Steuerungsabläufe eines Schiffes - also der (auch etymologisch) konkretesten Form von "Steuerung" (eine Modellierung, die sich auf seine eigene Feldforschung an Bord eines Flugzeugträgers stützt - Hutchins, 1999). Die Quintessenz

⁴ Literacy Skills for the World of Tomorrow - Further Results from PISA 2000, S. 87:
http://www.pisa.oecd.org/Docs/download/pisaplus_eng01.pdf

⁵ Als beispielhafte Studien, die sich dieser Forderung annäherten, können z. B. die beiden vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung koordinierten Projekte: Arbeitsgruppe internationale Vergleichsstudie, 2004: „Comparison of Education Systems in Selected Countries: Understanding the International Variation of PISA Results“, und: Arbeitsgruppe internationale Vergleichsstudie, 2006: "Schulleistungen und Steuerung des Schulsystems im Bundesstaat: Kanada und Deutschland im Vergleich" angesehen werden.

⁶ Z. B.: Botho von Kopp 2001, 2002, 2003 a und b

seiner Forschungen ist, wenn ich richtig sehe, die wohl maximal detaillierte Nachzeichnung höchst-differenzierter, konventioneller zentraler Steuerung. Diese Stufe des Steuerbegriffs lässt das konventionelle Verständnis des Steuerns durch einen Steuermann, weit hinter sich⁷. Damit befindet er sich an einem Punkt, an dem klar wird, dass auch dieses "Kapitäns- und Steuermannmodell" und seine Analyse von jetzt an nicht mehr entkontextualisiert betrieben und beschrieben werden kann und eine neue Qualität gewinnt. Dieser Sprung bei dem noch die Instrumente linear-quantitativer Steuerungskonstrukte maximal ausgereizt wurden, zeigt auch in diesem Bereich: "Adaptation to change may be easier in distributed than in centralized systems" (Hutchins, 1999: 227).

Die Entkontextualisierung (die zu einem gewissen Grad in Anfangsstadien exakt-wissenschaftlicher Vorgehensweisen berechtigt sein mag), so zeigt dieser Qualitätssprung, hatte zu "deaf, dumb, and blind, paraplectic agents as models of human cognition ..." (Hutchins, 1999: 368) geführt und – so lässt sich in Analogie erweitern: zu eben solchen "stummen, tauben blinden und gelähmten" Analysen, Akteuren und Institutionen bildungspolitischer und schulischer Qualitätssteuerung führen entkontextualisierte Steuerungs- und Qualitätsmodelle. Hier schließt die Analyse und Entwicklung *indirekter*, bzw. partiell oder gänzlich selbststeuernder Abläufe in weiteren Disziplinen an, die sich mit Steuerung in Gesellschaftssystemen und deren Subsystemen beschäftigen. Diese thematisieren – auf verschiedenen Ebenen der Diskussion von wissenschaftlich-analytischer bis zu sinnentleerten Verschlagwortungen die Strategie der sog. Neuen Steuerung, von der im nachfolgenden die Rede sein wird.

Gegenwärtig hat die radikale Wende, die durch die "neoliberale Revolution"⁸ im allgemeinen und durch die Konzepte der *new governance* im besonderen herbeigeführt wurde, Verständnis und Funktionszuweisung von konventionellen Steuerungsideen wesentlich gewandelt. Sichtbare Katalysatoren der neuen Steuerungsphilosophie waren Reaganismus und Thatcherismus mit ihrer Ersetzung der lange dominierenden Keynesianischen Philosophie als einem interventionistischen (in gewissem Sinne: sozialistischen) Modell bzw. Versatzstücken eines noch viel weiter in die Vergangenheit zurückweisenden Modells von Steuerung, das in Deutschland als kameralistisch bezeichnet wird. Es war nicht zuletzt die – von theoretisch unterschiedlichen Positionen her bestätigte – Skepsis gegenüber simplizistischen oder zu Überregulierung neigenden Steuerungsvorstellungen angesichts einer hochkomplexen sozialen Wirklichkeit, die die Wende hin zu Modellen indirekter Steuerung erleichterte.

Der heutige Wandel in der Steuerungsphilosophie zeigt sich als Abwendung von (ausschließlicher oder eindeutig vorrangiger) direkter, einzelstaatlich verstandener gesellschafts- und entwicklungspolitischer, hierarchisch gestaffelter Kontroll-Steuerung, hin zu horizontal orientierter Deregulierung und Liberalisierung, in besonders prononcierten Vorstellungen zu Modellen mehr oder weniger radikaler Selbst- bzw. "Marktsteuerung", von Input- zu Outputsteuerung, generell: einen "shift from government to governance" wie es in OECD-Papieren griffig heißt. Diese Modelle einer Neuen Steuerung, oder wie es auch in der deutschen Fachliteratur zunehmend ausgedrückt wird: "*new government*", "*new governance*", "*new management*", usw. sind inzwischen zu einem dominierenden Paradigma geworden, und auch Bildung und Schule sind umfassend in dieses Netzwerk der "*new governance*" eingebunden. Es wird propagiert und vorangetrieben durch globale Akteure und Agenturen, insbesondere World Bank, World Trade Organization - WTO, G-8 Gipfeltreffen und nicht zuletzt die OECD, die seit 1995 die globale Steuerungsreform – "regulatory reform" (mit Hilfe eines monitoring) überwacht und in verschiedenen

⁷ Nach Brüsemeister verweist der Begriff „Steuerung“ gerade im Gegensatz zu dem neuen und damit bei ihm programmatischen Begriff der „governance“ eben auf dieses konventionelle Konzept: „Der Begriff „Steuerung“, der sich etymologisch auf das Steuern (kybernein) eines Schiffs oder auch des Staates zurückführen lässt, verweist auf einen singulären Akteur, einen „Kapitän“, der steuert... Damit lässt sich die gerichtete Bewegung einer kollektiven Einheit schwerlich anders denken, als durch die Aktivität eines einzigen Steuermanns hervorgerufen. Leistungen mehrerer „Steuerleute“, deren sogar unterschiedliche Bewegungsimpulse trotzdem in eine, wenn auch nicht eindeutig bestimmte, Richtung weisen, sind kaum denkbar. Beiträge der übrigen Schiffsbesatzung sind marginalisiert.“ (Kussau/Brüsemeister 2007, 5). Dass dieses naiv-konventionelle Verständnis auch in der Welt der konkreten Steuerung von modernen Schiffen längst nicht mehr die Steuerungswirklichkeit beschreibt, wird eben auch bei Hutchins deutlich (Hutchins 1995).

⁸ Der Begriff wird hier als – freilich sehr summarischer – analytischer Arbeitsbegriff, nicht als politisch-ideologisches Reizwort verstanden. Eine solche Klärung scheint im Kontext heutiger Diskussionen notwendig zu sein, vgl. auch: von Kopp, 2003d.

entsprechenden Programmen operationalisiert. Untermauert werden diese Aktivitäten durch detailliertere bzw. bereichsspezifische Übereinkünfte und Vertragswerke, etwa das General Agreement on Trade in Services - GATS (von Kopp, 203b).

"Steuerung" wurde in Deutschland bisher im Zusammenhang von Bildungsforschung, Erziehungswissenschaft und Pädagogik meist als sehr allgemeiner Oberbegriff bzw. als mehr oder weniger synonym für Bildungspolitik, Bildungsverwaltung, Schulverwaltung, Schulmanagement usw. verwendet. Bildungssteuerung im eigentlichen Sinne war bisher in den Hochschulen und Universitäten als eigenständige erziehungswissenschaftliche Fachrichtung etwa als Pflichtteil der Lehrerbildung - oder gar einer systematischen Schulleiterausbildung - nicht etabliert. Üblicherweise findet sich in den bisherigen Handbüchern zur Pädagogik das Schlagwort "Steuerung" überhaupt nicht. "Steuerung" war für die Schulen der von außen gesetzte Handlungsrahmen von Vorgaben, Regulierungen, Ausführungsbestimmungen und Aufsicht (Bildungsverwaltung), der von der eigentlichen Pädagogik als extern angesehen und im Rahmen dessen, was heute als Philosophie der "Inputsteuerung" bezeichnet wird, akzeptiert wurde (werden musste). Systemsteuerung war disziplinär gesehen eine Domäne von Ökonomie, Politologie und Soziologie, gegebenenfalls Jura und Verwaltungswissenschaft. Mit dem Konzept der (new) governance ist die Steuerungsproblematik sehr viel näher an den pädagogischen Prozess selbst herangerückt, als dies bei dem externen Fernsteuerungsprinzip von staatlicher (ministerieller) Input-Steuerung der Fall war. Die Anwendung der neuen Steuerung selbst hat unmittelbare pädagogische Implikationen, und das Konzept einer dezentralen, partizipatorischen, alle Akteure miteinbeziehenden Steuerung hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ergebnisse und Qualität der Steuerung lokaler, aber auch Rückwirkungen auf überlokale und letztlich globale Ebenen. Sie erhöht nicht nur die Quantität, also die Zahl direkt mit Steuerung engagierter Akteure, sondern auch die Steuerungsverantwortlichkeit der 'neuen' Akteure wesentlich. Allerdings, und dies ist eine zentrale Relativierung der Potenzen dieser neuen Steuerung: Sie zeitigt weder per se über ihre Strukturen allein die gewünschten Ergebnisse, noch ist sie überall trotz schon fast permanenter ritueller Anrufung wirklich willkommen und sie wird gelegentlich aktiv verzögert oder unterlaufen bzw. transformiert und verzerrt. Die Neue Steuerung bietet darüber hinaus ideale Voraussetzungen dafür, Nichtverantwortlichkeit und Steuerungsunfähigkeit als Liberalität und Subsidiarität auszugeben. Symbolische Adaptation von Verschlagwortungen - also eine positive, aktive Einstellung auf die neuen "semantischen Identitäten" - ermöglicht es zudem, der Neuen Steuerung zuwiderlaufende, bzw. restaurative Strategien zu verfolgen. Genau aus dieser Konstellation ergeben sich zahlreiche Widersprüche und Paradoxien.

4 Paradoxien, Antagonismen und Widersprüche

Wie mit der Zeit immer offensichtlicher wird, ist der reale Prozess der Durchführung verschiedener zentraler Konzeptionen der *new governance* offensichtlich von auffallenden Paradoxien begleitet, die teilweise auch in empirischen Studien bzw. mit stichhaltigen Daten belegt sind. Sie lassen sich wohl im Hinblick auf nahezu alle Bereiche des Governance-Konzepts nachweisen. Im folgenden sollen einige lediglich stichwortartig skizziert werden:

- *Zentralisierung durch Dezentralisierung*: Eine Studie aus dem Bereich des Unternehmensmanagements beobachtete diesen Effekt und beschrieb ihn detailliert unter eben diesem Titel (Kühl, 2001).
- (Re- oder neue) *Zentralisierung durch Regionalisierung*: Untersuchungen von Daten über die Neuverteilung der Finanzen zwischen Zentrale einerseits und regionalen und lokalen Ebenen in Mitteleuropa des ersten nachrevolutionären Jahrzehnts zeigen, dass die Anteile der regionalen bzw. lokalen Finanzen (und damit der faktische Spielräume für lokale Autonomie) im Verlauf der 90er Jahre in der Mehrzahl der Länder auf Kosten der zentralen Mittelzuweisung gesunken sind (von Kopp, 2003b:149, vgl: Davey 2001: 31-32).
- *Monopolisierung durch Liberalisierung*: Noam Chomsky, berühmter Linguist und ausgewiesener (für manche: berüchtigter) Globalisierungskritiker, bezweifelt, dass wir Zeugen einer umfassenden Liberalisierung seien. Vielmehr seien es die bestehenden (und sich neu positionierenden) Machtstrukturen, die ihre hegemonistische Position nutzen, um, unter dem Deckmantel einer Rhetorik von Deregulierung und Liberalisierung, eine "selektive Liberalisierung" zu betreiben, um bisher

verschlossene Märkte für sich zu öffnen, nur um sie alsbald wieder zu abzuschotten, sobald der Kuchen verteilt ist. Als Beleg zitiert er einen Artikel aus Foreign Affairs von 1989-90, der aufgrund von Daten nachweist, dass - entgegen der Liberalisierungsrhetorik des laissez faire der Reagan-Ära in dieser Zeit die stärkste Monopolisierungsbewegung seit den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts stattgefunden habe (s. v. Kopp, 2003a).⁹

- *Erhöhte Kontrolle durch Deregulierung und erweiterte Autonomie*: Erweiterte formale Autonomie kann verstärkte faktische Kontrolle zentraler Prozesse bedeuten. Das folgende Beispiel bezieht sich auf die konkrete schulinterne Ebene:

"Die Schwierigkeiten schlummern in der Schule, weil die Lehrkräfte, obwohl die Schule und sie selbst mehr Freiräume erhalten, paradoxerweise unter stärkeren Druck geraten können: Was sie durch Befreiung von der - ja praktisch sehr schwachen - Kontrolle durch die Schulaufsicht gewinnen, wird durch das Erfordernis einer engen Abstimmung mit den Kollegen wettgemacht. (...) Durch den Wegfall des Feindbildes 'Schulaufsichtsbeamter' verlagern sich die Konfliktsituationen in die Schule selbst. Für die Verwaltung sind bei der Verlagerung der Kompetenzen wohl eher finanzielle Motive maßgeblich; angemessene Lösungen zu finden - zumal, wenn sie 'basisdemokratisch' sein sollen - dürfte den Einrichtungen schwer fallen (schulinterne Gremien, Fachkonferenzen)" (Leschinsky 2005: 832).

Pessimistische Stimmen sehen Umbrüche im Gefüge der politischen wie ökonomischen Globalakteure, die notwendigerweise Widersprüche und Paradoxien erzeugten und anhäuften - Galtung spricht von einer "accumulation of contradictions (die bei ihm als Vorboten eines notwendig folgenden Zusammenbruchs interpretiert werden).¹⁰

Andere wiederum sehen in der New Governance lediglich ein mehr oder weniger geschickt genutztes Mittel zur Durchsetzung spezifischer Ziele, und Widersprüche ergeben sich genau hieraus.

"Die Formulierung eines als allgemein verbindlich erachteten Pakets von neo-liberalen Politikmaßnahmen über alle Differenzen der verschiedenen Gesellschaften hinweg, lässt deutlich werden, dass hinter aller Reformrhetorik das Interesse an Kostenreduzierung und Rückführung der Staatsausgaben grundlegend ist. Darüber hinaus verweist aber der eklatante Widerspruch zwischen reformpädagogisch getöntem Anspruch (Autonomie, Chancengleichheit, empowerment von Eltern und Gemeinden, Armutsminderung...) einerseits und der realen Verschärfung gesellschaftlicher Ungleichheit in Folge der neo-liberalen Politikmaßnahmen andererseits auf den ideologischen Charakter der „Autonomie“-Debatte: Der „Autonomie und Eigenverantwortungs“-Diskurs, der die Restrukturierung begleitet, soll staatliches, Konflikte verschärfendes Handeln legitimieren und gefährdete gesellschaftliche Kohärenz sichern." (Klausenitzer).

Eine andere, organisationssoziologische, Sicht von New Governance sieht Widersprüche generell in der Funktion und Organisationsform von Schule verankert. Demnach konfliktieren hier zwei organisationstheoretische Prinzipien. Diese sind im Grunde antagonistisch, denn zum einen ist die Schule - zumindest, die öffentliche - dezidiert ein Teil des staatlichen Apparates. Zum andern hat sie spezifische Aufgaben wahrzunehmen, die durch bürokratische Aufsicht nicht geleistet werden können. Die Akteure beider Funktionsebenen sind aufeinander angewiesen. Diese Notwendigkeit einer "antagonistischen Kooperation" (Brüsemeister, 2007), hat sich nach dieser Sicht mit der New Governance noch wesentlich verstärkt, denn es wird angenommen, dass "... dieses Governance-Modell auf eine engere Verbindung drängt zwischen der Makroebene des Schulsystems und der Interaktionsebene des Unterrichts (die Mikro-Ebene), auf der bislang der einzelne Lehrer - nicht durch organisationale Feedbacks unterstützt - den Unterricht ausgestaltet." (Brüsemeister 2004: 32). In diesem Modell wird

⁹ (Chomsky - v.K. 2002 und 2003b):

¹⁰ Galtung, J.: Foundation of the Future (eds): Humanity 3000, Seminar No. 3 proceedings, Seattle 12- 14- August 2001 S. 102 http://futurefoundation.org/documents/H3000_sem3.pdf

jedoch auch präjudiziert, dass die "Einzelschule als Qualitätsorganisation" eng an "strategische Zielsetzungen" angebunden wird, "die auf der Makroebene von Politik und Bildungsverwaltung festgelegt werden" und lediglich "operative Freiheiten" zugesteht. Im vorliegenden wird allerdings von einer breiteren und komplexeren Sicht auf (New) Governance ausgegangen. Diese Sicht stimmt mit dem von Brüsemeister dargestellten insofern überein, als rein formal gesehen die im Bildungssystem Agierenden neue Handlungsräume erhalten. Diese lassen sich sowohl eng an externe "strategische Zielsetzungen" binden, können aber auch ebenso gut neue Initiativen eigener Zielsetzungen und Koalitionen mit externen Partnern entwickeln

Ein weiterer Grund für das Zustandekommen von Paradoxien ist der passive oder aktive Widerstand bisheriger bürokratischer und Machtstrukturen, die für die inhaltlichen (seien es rhetorikkonforme neue Gestaltungsziele, seien es, der Rhetorik entgegengesetzte Aspekte) keinerlei Interesse aufbringen, sondern vor allem den Status quo erhalten wollen (also auch nicht das Ziel einer mit Risiko verbundenen Statusverbesserung anpeilen). Diese Strukturen haben zudem die "Erfahrung" gemacht, dass sie ihre Obstruktion am besten hinter der enthusiastischen Übernahme der neuen Terminologien verbergen und sogar im Rahmen schon transformierter Strukturen bestens betreiben können. Jedenfalls müssen sowohl die Begriffe als auch die Taten (um wie oben mit Sloterdijk zu sprechen: die "Handlungen" und die "semantischen Institutionen" in jedem Fall kritisch (ideologiekritisch) hinterfragt werden.

Widersprüche resultieren nicht lediglich aus dem Charakter von Interessenkonflikten von verschiedenen Akteuren, sondern aus der Komplexität des unmittelbar relevanten Kontextes, insbesondere dem Prozess der Globalisierung selbst: Einerseits führt diese zu einer gewissen Homogenisierung, Uniformisierung. Andererseits vermitteln uns die multiplizierten Möglichkeiten der globalen Kommunikation ein komplexeres Wissen und sie konfrontieren uns mit einer dramatisch gewachsenen Diversifizierung unterschiedlicher Sichtweisen. Werte und Systemcharakteristika, die wir in multiple Weltbilder integrieren können, um unseren Erfahrungshorizonte und unsere Handlungsräume zu erweitern, die uns jedoch auch gelegentlich überfordern können. Auf der weltpolitischen Bühne gewinnen einerseits internationale Strukturen an Bedeutung und große regionale Blöcke formieren sich neu oder entwickeln sich weiter. Auf der anderen Seite erstarken zunehmend innerhalb und unterhalb der staatlichen Ebene partikuläre Kräfte. Mit anderen Worten: es werden gleichzeitig zentripetale und zentrifugale Kräfte wirksam. Im Kontext nach dem Kalten Krieg ist diese Dynamik nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums besonders sichtbar geworden: Während sich Deutschland vereinigte, ist eine ganze Reihe von Staaten auseinandergebrochen.¹¹ Die postsozialistischen Staaten basieren nach dem Zerfall des sog. "Ostblocks" durchweg ihre Legitimierung auf Werte, die nicht primär Internationalisierung, sondern im Gegenteil Abgrenzung und Einmaligkeit betonen. In der Staatsphilosophie – und damit der patriotischen Bürgererziehung – dieser Länder steht der Triumph einer ersehnten erneuerten (oder in vielen Fällen überhaupt erstmals erfolgten), unabhängigen nationalstaatlichen Etablierung im Konflikt mit den Werten einer gleichzeitigen, zumindest partiellen, Abgabe nationaler (traditionell verstanden: unbeschränkter) Souveränität, die nicht nur durch die Globalisierung, sondern vor allem durch die EU forciert wird. Das Verständnis der civil society insofern sie den teilweise den Nationalstaat entmündigenden, in globale Aktionsstrukturen eingebundenen Staatsbegriff meint, ist mit dieser zunächst einmal unverzichtbar erscheinenden Souveränität in Konflikt geraten. Auch diese Konstellation jedenfalls ergibt eine neue, im Grunde dreifach widersprüchliche Situation: einerseits die neue Souveränität, zum anderen die Einbettung in die weltweite wirtschaftliche, kulturelle und soziale Globalisierung, aber auch, drittens, die Denationalisierung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, die aber ihrerseits zu neuer quasinationaler Blockbildung tendiert.

Auch die ökonomische Ebene, Hauptmotor der Globalisierung, ist facettenreich und widersprüchlich: Einerseits hat die sich gegenwärtig rapide ausbreitende Marktideologie homogenisierende Effekte: Die Märkte selbst, aber auch eine Reihe sozialer und kultureller Folgen wie auch der ideologische Überbau dieses Systemtyps vereinheitlichen sich. Im Bildungsbereich tragen hierzu u. a. die seit Jahren laufenden

¹¹ Das gelegentlich vorgebrachte Argument, diese Staaten seien eben künstlich entstanden und zusammengehalten worden, kann nicht überzeugen, denn letztlich sind die meisten heutigen Nationalstaaten historisch gesehen "künstliche" Gebilde.

Initiativen weltweiter Schulqualitätsvergleiche in Form von Large-Scale-Assessments bei, die etwa nach PISA-Kriterien erfasste Qualitätsansprüche an Schule in bisher ungeahntem Ausmaß und in globalem Maßstab durchsetzen. Andererseits kommt es jedoch zu einer neuen Differenzierung und Hierarchisierung von Märkten, und die Marktideologie forciert, besonders in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen, die im Zuge der neoliberalen Entstaatlichungspolitik dem Marktprinzip verstärkt oder neu ausgesetzt werden - darunter auch dem Bildungssystem - Diversifizierung und Spezialisierung, nicht Homogenisierung. Bildung ist nach der Logik der globalisierten Märkte kein Instrument einer integrierenden Sozialpolitik.

Auch wenn in bildungspolitischen Proklamationen immer wieder die sozial verpflichtende Rolle des Bildungswesens zur Herstellung von Bildungschancen und Bildungsgerechtigkeit beschworen wird, so scheint in der Realität immer deutlicher die im besten Fall differenzierende und diversifizierende, im schlimmsten Fall segregierende Rolle der Schule zu erstarken. Die in letzter Zeit dominierende Richtung empirischer Bildungsforschung hat diese, keineswegs neue, in der Vergangenheit aber oft überdeckte tatsächliche Selektionsfunktion von Schule zunehmend beleuchtet. Sie hat jedoch bisher dazu keine wirklichen neuen Erkenntnisse über inner- und außerschulische Bedingungen und Mechanismen, ganz zu schweigen von konsistenten, kontextbezogenen Strategien ihrer Überwindung, erbracht - und kann dies ohne eine Kooperation und Dialog mit anderen wissenschaftlichen Strategien und Disziplinen wohl auch nicht.

Wenn in letzter Zeit von Pädagogen im Zusammenhang mit der neuen Steuerungsphilosophie vehement die "Ökonomisierung" (oder wie von Klausenitzer so genannt: die "Verbetriebswirtschaftlichung") von Pädagogik und Schule kritisiert wurde,¹² so ist zu fragen, inwieweit diese Kritik gerechtfertigt ist bzw. welcher genuin pädagogische, alternative Beitrag von der Erziehungswissenschaft zur aktuellen Steuerungsfrage kommen kann. "Ökonomisierung" steht bei diesen Kritiken wohl meist für ein ganzes Bündel von teilweise wohlbegründeten, oft aber auch diffusen und ideologisierten Befürchtungen und Vorbehalten. In die Vergangenheit projizierte, idealisierte "ökonomiefreie" (und daher "bessere") Schulwirklichkeit ist nicht nur nicht belegt, sondern ahistorisch und übersieht die massive zeitspezifischen "Ökonomisierungen" auch der Erziehung etwa der frühindustriellen Moderne (wie sie eindrucksvoll etwa von Wolfgang Dreßen nachgezeichnet wurde (Dreßen, 1982)). Der gegenwärtige gesellschaftliche Wandel redefiniert und reformuliert das permanente wechselseitige (um nicht zu sagen: dialektische) Verhältnis zwischen (der heute: postmodernen, spätindustriellen) Ökonomie und den anderen gesellschaftlichen Sphären. Die Neue Steuerung ist mehr als Teil einer verschwörerischen Ökonomisierung obwohl sie auch hierzu benutzt werden kann. Sie ist eine Reaktion auf eine Phase gesellschaftlicher Entwicklung, in der sich Wandel beschleunigt und Komplexität erhöht. Dieser Herausforderung kann mit den traditionellen Steuerungsmitteln weniger gut begegnet werden als mit dem, was man mit Neuer Steuerung zusammenfasst. Ökonomisierung wie sie in unserem Zusammenhang kritisiert wird, ist ein sekundärer Prozess und es ist notwendig zu fragen, was ihm zugrunde liegt.

5 Ungewissheit, Risiko und neue Freiräume für Bildung und Erziehung.

In der Vergleichenden Erziehungswissenschaft wurde der Kontext des oben angesprochenen radikalen gesellschaftlichen Wandels, der hier als Bedingung der neuen Steuerungsphilosophie gesehen wird, auch unter dem Aspekt - und dem Schlagwort - der abnehmenden Gewissheit, bzw. im Englischen, der zunehmenden "uncertainty" diskutiert (gesamtgesellschaftlich gesehen entspricht dem der vielzitierte Begriff der "Risikogesellschaft" von Martin Beck). Allerdings ist dieser Begriff zweischneidig: er lässt sich im Deutschen mit Ungewissheit, aber auch mit "Unsicherheit" übersetzen und erklärt vielleicht teilweise die emotionale Kritik und die Ablehnung der neuen, liberalisierten Steuerung durch viele Pädagogen. Ein positiveres Verständnis von "Ungewissheit" findet sich z.B. in der Forderung Edmunds Kings nach einer aktiven "Education for uncertainty", also einer Erziehung, die den Umgang mit und den Zugang zu

¹² In Deutschland zum Beispiel im sog. "Frankfurter Manifest" vom 10. Oktober 2005 siehe: http://www.interconnections.de/id_31307.html

dieser Flexibilisierung ermöglicht und fördert (King, 2000). Auch die Vergleichende Erziehungswissenschaft kann in diesem Zusammenhang eine neue, den Erfordernissen der Epoche des Wandels angepasste Begründung finden (vgl. von Kopp, 2003c und 2003d, dort insbes. Abschnitt 3). Die neue Steuerung kann darüber hinaus schon allein vermittelt ihrer Grundprinzipien von Deregulierung und Enthierarchisierung zumindest die Instrumente an die Hand geben, eine solche Erziehung zu begünstigen. Positiv gewendet spricht man in diesem weiteren Zusammenhang auch von der neuen "Civil society" als Rahmen der neuen Steuerung. Dieser Begriff ist allerdings ähnlich (d. h. in höchstem Maße) unbestimmt wie die korrespondierenden Schlagworte von Liberalisierung, Globalisierung, Dezentralisierung usw.

Demokratie ist, wie wir wissen, kein gesicherter Dauerzustand und nicht einmal die Existenz formaler Strukturen und ausreichender Wahlbeteiligung stellt die Garantie für die Aufrechterhaltung der traditionellen bürgerbestimmten Gesellschaftlichkeit dar. Jüngste Enttabuisierungen der notwendigen Aufrechterhaltung und Kofunktionalität bisheriger als demokratischer, ja mit Demokratie synonymen Strukturen fügen sich von verschiedenen Seiten aus in die Entstaatlichungsdebatte ein. Für Zakaria, einen prominenten Vertreter dieser neuen Debatte, ist formale Demokratie nicht automatisch positiv zu sehen. Er führt das Beispiel der formal "demokratisch" an die Macht gekommenen deutschen Nationalsozialisten an und spricht einer Limitierung dieser formalen Demokratiestrukturen in gewissen Situationen das Wort. Konsequenterweise sieht er etwa Länder wie Singapur, Chile und andere in gewissem Sinne als Modelle, insofern sie *zunächst* ihre Ökonomien und erst danach ihre politischen Systeme liberalisiert haben. Milton Friedmann verweist im gleichen Zusammenhang etwa auf Hongkong. Man mag hinzufügen, dass diese Debatte auch durch die gegensätzlichen Modernisierungsstrategien der beiden kommunistischen Großprotagonisten UdSSR und China in den letzten 20 Jahren angeregt wurde und eine Fülle interessanter Vergleichsmaterialien bereit hält. Für Zakaria jedenfalls scheinen anstatt formal legitimierter, von tagespolitischen und Populismus begünstigende Strukturen, delegierte, "unabhängige" Agenturen - er nennt beispielhaft die WTO, aber auch Institutionen wie Oberste Gerichtshöfe - eine Alternative zum dominierenden Begriff der Parteien- und Wahldemokratie darzustellen.

Daneben kann man offenbar auch Anzeichen von und Forderungen nach Anknüpfen an alten Zivilstrukturen finden: So sieht z. B. der MIT-Professor Thomas Mallone (ganz im Sinne des von Etzioni inspirierten "Kommunitarismus") eine "Renaissance der Gilden" voraus. Manche Kritiker lehnen diese Formulierung ab, stimmen ihm jedoch im wesentlichen zu: Auch sie sehen die zunehmende Bildung neuer, kollektiver „Dienstleistungsagenturen als Gegengewichten zur Auflösung bestehender sozialer Sicherungsstrukturen und globalisierender Vereinzelung" (Hoffmann & Methfessel 2001: 22).

Darüber hinaus scheint man beobachten zu können, dass auch die ökonomische Sphäre selbst, also Unternehmen, sich, zwar noch sehr punktuell und zaghaft aber doch zunehmend, in Bereichen engagieren, die ihnen eine Rolle in der sich formenden "civil society" garantieren und ihre rein ökonomische Funktion eigentlich überschreiten. Damit stößt auch dieser Sektor in Bereiche vor, aus denen sich der Zentralstaat nach dem Konzept neuer Steuerung zurückzieht. Die Motive sind sicher vielfältig. Kurzfristig geht es wohl vorrangig um die eventuelle Erschließung neuer Profitquellen, mittelfristig aber wohl auch um Einflusspositionen und die Sicherung sozialen Friedens als notwendige Vorbedingung für Produktion und Verkauf von Gütern und Dienstleistungen überhaupt. Längerfristig können jedoch völlig neue politisch-ökonomische (kollektive) Akteure entstehen, die nationalstaatlichen Strukturen unter den Bedingungen fortschreitender Globalisierung noch stärker als es sich bisher schon abzeichnet, Konkurrenz machen könnten. Entsprechende Thematisierungen und Entwicklungen werden sicherlich auch das Fremd- und Selbstverständnis von Schule in ihrer Rolle als öffentlich-staatliche Agentur, beeinflussen und möglicherweise völlig neue Strukturen von "Lernorten" hervorbringen, die neue Funktionen wahrnehmen werden.

Inwieweit dieser Wandel tatsächlich eine Schwächung der Rolle des Staates oder gar eine substantielle Entstaatlichung nach sich zieht, lässt sich gegenwärtig kaum abschätzen. Sie deutet sich aber als Möglichkeit an über akute Krisenerscheinungen der klassischen parlamentarischen Demokratie

(abnehmende Wählerzahlen, schwindende Mitgliederzahlen in klassischen politischen Parteien, schwindende Kohärenz und Stabilität traditioneller Schichten- und gruppenspezifischer Richtungsbindungen usw.). Gegenentwürfe zur traditionellen Rolle des Staates und der Stellung des Bürgers in ihm sehen vor, dass entstehende Lücken, bzw. positiver formuliert: Freiräume, von der civil society gefüllt werden sollen. Auch diese Entwicklung ist aber widersprüchlich: Einerseits gibt es ein beachtliches zahlenmäßiges Anwachsen nichtstaatlicher (nichtöffentlich verwalteter), lokaler, regionaler und globaler Initiativen in unterschiedlichen Organisationsformen - vor allem jedoch die sich massenweise etablierenden und engagierenden Non-Government Organizations - NGOs. Obwohl sie allgemein als Ausdruck gerade dieses neuen, selbstbewussten und selbstregulierten, emanzipierten Bürgerengagements gesehen werden - und dieser Rolle auch in vielen Fällen gerecht werden - kann man nicht übersehen, dass sie bestenfalls intern, nicht jedoch gesamtgesellschaftlich, d. h.. von denen, die an ihnen nicht teilhaben, aktiv demokratisch legitimiert sind. Bekanntlich ist auch im klassisch-parlamentarischen Modell die Partizipationsrolle des Einzelnen marginal, in der Regel sogar noch wesentlich marginaler als im Modell der neuen Bürgerengagements. Allerdings ist sie im ersteren universal, im letzteren dagegen partikular. Hinzu kommt: Sobald die partikularen Engagements nach dem Muster der NGOs bestimmte kritische Größen an Mitgliederzahlen und Mobilisationsfähigkeit überschritten haben und fähig sind, überlokale, globale Wirkfelder zu etablieren, kann sich diese fehlende Legitimierung als problematisch erweisen, da sie nicht aus einem allgemeinen, den Rahmen der jeweiligen NGO überschreitenden Unterstützungs- und Legitimierungsbekundung hervorgegangen ist. Auch der Ruf nach politischen "Bewegungen", wie sie der ehemalige Präsident der Tschechischen Republik, der Schriftsteller und Dramatiker Vaclav Havel, nach dem Ende des kommunistischen Regimes als generelle neue Organisationsform und Grundlage von Steuerungslegitimität der "Zivilgesellschaft" in seinem Land zu etablieren versuchte, sind nicht unproblematisch. Der fundamentale Gegensatz zwischen zwei Konzeptionen äußerte sich in diesem Fall als vehementer Widerstand seines Amtsnachfolgers, des heutigen Präsidenten Vaclav Klaus, der seinerseits - erfolgreich - die Wiedererrichtung des parlamentarischen Parteiensystems betrieb. Liberalisierte Strukturen lassen sich darüber hinaus sowohl zur Restaurierungen zentral- nationalstaatlicher Strukturen missbrauchen, die unmittelbar in neue Diktaturen "klassischen Stils" münden, als auch, in Ländern mit gleichzeitig schwacher zentralstaatlicher Basis *und* schwacher Ökonomie, zur Restaurierung unerwünschter und hochproblematischer nichtstaatlicher Strukturen (Clans, Warlords, mafiöse Gegengesellschaften usw) führen. Sie können so unter Umständen das Gewaltmonopol des Staates umfassend erschüttern, "dezentralisieren" und, in einem unheilvollen Sinne, "demokratisieren". Antidemokratische Elemente unterstützen und nutzen die neuen Strukturen für sich, denn diese eignen sich offenbar besonders gut dazu, durchaus notwendiges, die Abwesenheit des Staates kompensierendes, tagtägliches bürgernahes sozialpolitisches Engagement gezielt als Trojanisches Pferd im Kampf gegen Demokratie und letztlich die Bürgerautonomie einer civil society einzusetzen (etwa die neue Strategie rechtsradikaler Bewegungen in Deutschland und anderen europäischen Ländern, die religionsfaschistoiden Bewegungen wie Hamas und Hisbollah, "Revolutionsgarden" usw., die offen des Staat herausfordernden Bandengesellschaften in Südamerika usw.).

Man muss davon ausgehen, dass der angesprochene Kontext und sein Wandel auch den engeren Bereich der auf das Individuum zielenden "Bürgererziehung" rückwirkt. Interessanterweise ist festgestellt worden, dass in jüngeren Studien und Diskussionen "der Bürger" als Subjekt von Partizipation und Steuerung zunehmend aus dem Blick zu verschwinden scheint (Liebermann, 2005). Damit müsste man sich fragen, welches neue Konzept dessen Nachfolge antreten - und damit seine Stelle als Idealsubjekt im schulischen Kontext von Demokratieerziehung, civic education und "Idealbürger" annehmen - könnte.. Mit einiger Sicherheit wird sich das klassische Idealkonstrukt des emanzipierten Mittelklassebürgers im Kontext der oben beschriebenen Ent-Zentralisierung und Enthierarchisierung, die nicht nur Organisations- und Akteursstrukturen, sondern auch Werte und Philosophien betrifft, weiter diversifizieren und zu neuen "flachen Strukturen" umgruppieren.

Zusammenfassung

Die Ergebnisse der vorliegenden Betrachtung sind - wie die Trends und Tendenzen des gegenwärtigen gesellschaftlichen globalen Wandels, dessen einer Aspekt die Neue Steuerung darstellt - in höchstem Maße uneindeutig. In jedem Falle ist hervorzuheben, dass die Instrumente der neuen Steuerung per se weder als positiv noch negativ definiert werden können. Problematisch ist jedoch in diesem Zusammenhang, dass der gesamte mit ihr zusammenhängende semantische Gestus (mit all seinen Verschlagwortungen) positive Veränderungen zu versprechen scheint, es aber einen entsprechenden automatischen Zusammenhang grundsätzlich nicht gibt. Wie eingangs zitiert wurde, gewinnt jedoch dieser Gestus (Sloterdijks "semantische Institutionen") zunehmend an Bedeutung.

Schwächung des Staates an sich, erhöhtes Engagement in öffentlichen Angelegenheiten an sich, Autonomisierung von Schule an sich, sind keine hinreichenden Indizien für einen reibungslosen Übergang in eine "zivile Gesellschaft" in dem positiven Sinne, in dem sie von den meisten von uns verstanden und begrüßt wird. Aufgabe der Schule wird es sein, nicht nur Partizipationswillen, und Kenntnisse über Partizipationsmöglichkeiten zu fördern, sondern auch ein ständiges kritisches Hinterfragen sowohl der Strukturen und Möglichkeiten als auch der Inhalte und ihrer Konsequenzen in einer Situation zu fördern, in der die gegenwärtig global ablaufenden Prozesse unmittelbar mit lokalen Prozessen, Strukturen und Wertdiskussionen verknüpft sind. Alles in allem scheint darüber hinaus, gerade unter den skizzierten Bedingungen einer globalisierten neuen Steuerungsphilosophie, die Forderung nach empirisch basierten, aber im Vergleich zu heutigen Instrumentarien internationaler Vergleichsuntersuchungen noch wesentlich komplexeren Definition und Analyse von "schulischer Qualität", unbedingt notwendig, um diese Zusammenhänge und Argumentationen auf eine fester abgesicherte, wissenschaftliche Basis zu erheben.

Quellen

- Baumert, Jürgen u. a. = Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske und Budrich 2001.
- Berstecher, D. & Spree, R.: Basistheoretische Bezugspunkte einer Untersuchung der gegenwärtigen Weiterbildungspraxis in der BRD. Manuskript. Max-Planck-Institut f. Bildungsforschung, Berlin, 1971.
- Blackmore, Susan: Die Macht der Meme oder die Evolution von Kultur und Geist. Heidelberg, Berlin: Spektrum 2000 [The Meme Machine, Oxford: Oxford University Press 1999].
- Brüsemester, Thomas: Schulische Inklusion und neue Governance. Zur Sicht der Lehrkräfte. Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat, Münster, 2004 (Habilitationsschrift).
- Buchen, Herbert & Hans-Günter Rolff: Professionswissen Schulleitung. Weinheim, Basel: Beltz, 2006
- Chomsky, Noam: Profit Over People. Neoliberalism and Global Order. New York: Seven Stories Press, 1999. In German: Profit Over People. Neoliberalismus und globale Weltordnung. Hamburg, Berlin: Europa Verlag 2000.
- Dawkins, Richard: The Selfish Gene. Oxford: Oxford University Press, 1976.
- Dawkins, Richard: Climbing Mount Improbable. London 1996 [Gipfel des Unwahrscheinlichen Hamburg: Reinbeck 1999].
- Davey, Kenneth: Fiscal Decentralization: Basic Policy Guidelines for Practitioners. In: Transition Newsletter, 12 (February-March 2001) No. 3, p. 31-32.
- Dennet, Daniel: Darwins gefährliches Erbe. Hamburg: Hoffmann und Campe, 1997.
- Dreßen, Wolfgang.: Die pädagogische Maschine. Zur Geschichte des industrialisierten Bewusstseins in Preußen/Deutschland. Frankfurt, Berlin: Ullstein, 1982.
- Fuchs, Thomas & Wössmann, Ludger: What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-Examination Using PISA Data. IZA Discussion Paper Nr. 1287. Bonn: IZA - Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2004
- Green, Andy & Wolf, Alison & Leney, Tom: Convergence and Divergence in European Education and Training Systems. London: Institute of Education (Bedford Way Papers) 1999.
- Hoffmann, Michaela & Methfessel, Klaus: Gemeinsam mehr Sicherheit. In: Wirtschaftswoche, 20. 5. 2001, S. 22-25.

- Hutchins, Edwin: *Cognition in the Wild*. The MIT Press. Cambridge, MA, London. [1995]1999).
- Inglehart, Ronald: *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton University Press 1997.
- King, Edmund: A century of Evolution in Comparative Studies. In: *Comparative Education* 36 (2000)3, S. 267-278.
- Klausenitzer, Jürgen: Wie autonom ist die „Selbständige (Hoch-) Schule“? Ein Bericht über Studien zur globalen Verbetriebswirtschaftlichung von Bildungssystemen. O. J. ca. 2005-06. http://www.links-netz.de/T_texte/T_klausenitzer_studien.html
- Kopp von, Botho: Education Transformation and GATS. *New Paradigms in Government and Administration*. In: Lutz R. Reuter; Hans Döbert (ed.): *After Communism and Apartheid. Transformation of Education in Germany and South Africa*. Frankfurt, New York usw.: Peter Lang 2002, S 207 - 229. Ebenfalls in: *Trends in Bildung international TiBi*, (Januar 2002) TiBi Nr. 2 www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi.htm
- Kopp von, Botho (2003a): GATS and National Education Systems - Changing Paradigms of Administration and Management. In: Hans Döbert, Botho von Kopp, Renate Martini, Manfred Weiß (Hrsg.): *Bildung vor neuen Herausforderungen. Historische Bezüge - Rechtliche Aspekte - Steuerungsfragen - Internationale Perspektiven - Festschrift für Herrmann Avenarius*. Neuwied: Luchterhand, 2003, S. 311 - 321.
- Kopp von, Botho (2003b): Liberalization, GATS and New Paradigms of Education Governance and Administration. In: Jan De Groof, Gracienne Lauwers, Germain Dondelinger (Eds.): *Globalisation and Competition in Education*. Publisher: Wolf Legal Publishers, 2003, S. 135 - 156.
- Kopp von, Botho (2003c): Zur Frage des Kulturkontextes als Faktor bei internationalen Schüler-Leistungsvergleichen aus der Sicht der vergleichenden Bildungsforschung. In: *Trends in Bildung international - TiBi Nr. 6 Mai 2003*: www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi.htm
- Kopp von, Botho (2003d): Von Landkarten, Institutionen und der Evolution in der Zeit der Ungewissheit - Vergleichenden Erziehungswissenschaft in einer Welt des Wandels. In: Ingrid Gogolin, Jürgen Helmchen, Helmar Lutz, Gerlind Schmidt (Hrsg.): *Pluralismus unausweichlich - Blickwechsel zwischen vergleichender und interkultureller Pädagogik*. Waxmann 2003, S. 251 - 279
- Kopp von, Botho: "Bildungssteuerung im föderalen Kanada: PISA zwischen Zentralismus und Dezentralisierung". In: *Trends in Bildung international -TiBi*, (August 2005) Nr 9, 29 Seiten. www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi.htm
- Kühl, Stefan: Zentralisierung durch Dezentralisierung. Paradoxe Effekte bei Führungsgruppen. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 53(2001) No.3, S. 467 - 496.
- Kussau, Jürgen & Brüsemeister, Thomas: Von unilateraler Steuerung zu Handlungskoordination und Governance = Einleitung in: J. Kussau und T. Brüsemeister (Hrsg): „Governance, Schule, Politik“. Erscheint Februar 2007 im VS-Verlag Wiesbaden. Hier Bezug auf: Vorveröffentlichung, die am 10.10.2006 an der Pädagogischen Hochschule Weingarten von T. Brüsemeister als Lehrtext im Rahmen der Internationalen Bodenseehochschule verwendet wurde.
- Leschinsky, A. (2005): Vom Bildungsrat (nach) zu PISA. Eine zeitgeschichtliche Studie zur deutschen Bildungspolitik. In: *ZfP*, 6, 818-839.
- Liebermann, Sascha: Zur Bürgervergessenheit der deutschen Reformdebatte. Eine zeitdiagnostische Betrachtung. In: *sozialer sinn. Zeitschrift für hermeneutische Sozialforschung* Heft 1, 2005.
- Lin-Klitzing, Susanne Uni Stuttgart, DGfE, 20. März 2006: PISA, (Lehrer-) Bildungsstandards und Vergleichsarbeiten als neue Normsetzung für die Schule. Zum fehlenden gesellschaftlichen Diskurs über die Bildungsziele der Schule.
- Lumsden, C. J. & Wilson, E.O.: *Genes, Mind and Culture*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- Offe, Claus (1973): Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik - Ansätze zu einer gesamtgesellschaftlichen Funktionsbestimmung des Bildungswesens. In: Heinrich Roth & Dagmar Friedrich (Hrsg. im Auftrag der Bildungskommission): *Bildungsforschung. Probleme - Perspektiven - Prioritäten: Teil 1*. Stuttgart: S. 217 -252.
- Offe, Claus: 1984 "Korporatismus als System nicht-staatlicher Makro-steuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte", *Geschichte und Gesellschaft* 10, Nr. 2: 234-256
- Ramthun, Christian: Sozialer Eigennutz. In: *Wirtschaftswoche* (2001) No. 51, p. 32-39.

- Schriewer, Jürgen (2000): World System and Interrelationship Networks. The Internationalization of Education and the Role of Comparative Inquiry. In: Thomas S. Popkewitz (Hrsg.): Educational Knowledge. Changing Relationships between the State, Civil Society, and the Educational Community. New York: State University of New York Press,.
- Sloterdijk, Peter: Im Weltinnenraum des Kapitals. Für eine philosophische Theorie der Globalisierung. Frankfurt: Suhrkamp 2005
- Wößmann, Ludger: Families, Schools, and Primary-School Learning: Evidence for Argentina and Colombia in an International Perspective. World Bank Policy Research Working Paper 3537, March 2005, Seite 21.
- Zakaria, Fareed: From Wealth to Power. The Unusual Origins of America's World Role. Princeton University Press, 1998.

Dr. Botho von Kopp
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung