

Richard Münch

Der bildungsindustrielle Komplex

Schule und Unterricht
im Wettbewerbsstaat

Neue Politische Ökonomie der Bildung

Herausgegeben von Thomas Höhne

Im Unterschied zu den Bildungsreformen der 1960er Jahre sind die postdemokratischen Bildungsreformen seit etwa 30 Jahren durch eine ökonomische Logik von Wettbewerb, Vermarktlichung und Individualisierung gekennzeichnet. Hierbei treten Bildung, Staat/Politik, Ökonomie und Gesellschaft in ein neues Verhältnis zueinander, aus dem sich zahlreiche Fragen und Probleme ergeben, denen in der vorliegenden Reihe nachgegangen werden soll: Formen der bildungspolitischen De- und Reregulierung von Bildung • Effekte von Bildungsmärkten • Die zunehmende bildungspolitische Bedeutung von Akteuren wie OECD und Stiftungen • Technologisierung und Rationalisierung von Macht und Kontrolle von Bildung • Bildungsreformen und die Reproduktion sozialer Ungleichheit.

Richard Münch

Der bildungsindustrielle Komplex

Schule und Unterricht im Wettbewerbsstaat

BELTZ JUVENTA

Der Autor

Richard Münch, geboren 1945, ist Emeritus of Excellence an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg und Seniorprofessor für Gesellschaftstheorie und komparative Makrosoziologie an der Zeppelin-Universität Friedrichshafen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.



Dieses Buch ist erhältlich als:

ISBN 978-3-7799-3950-4 Print

ISBN 978-3-7799-5223-7 E-Book (PDF)

1. Auflage 2018

© 2018 Beltz Juventa

in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel

Werderstraße 10, 69469 Weinheim

Alle Rechte vorbehalten

Herstellung und Satz: Ulrike Poppel

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza

Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor_innen und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

Inhalt

Vorwort	7
1 Einleitung: Bildungsforschung als Gesellschaftstheorie	9
1.1 Schule als Kampfplatz des internationalen Wettbewerbs	10
1.2 Die ökonomische Regierung der Schule: New Public Management	13
1.3 Zielsetzung und Vorgehensweise der Untersuchung	24
2 Vom pädagogischen Establishment zum bildungsindustriellen Komplex	29
2.1 Ausdifferenzierung des Erziehungssystems der Gesellschaft	30
2.2 Entdifferenzierung des Erziehungssystems im bildungsindustriellen Komplex?	67
2.3 Der globale bildungsindustrielle Komplex	76
3 No Child Left Behind? Corporate Education Reform in den Vereinigten Staaten	99
3.1 Reformen ohne Ende	103
3.1.1 Charter Schools	114
3.1.2 No Child Left Behind	132
3.1.3 Common Core State Standards	143
3.1.4 Personalisiertes Lernen digital: Das Silicon Valley erobert das Klassenzimmer	165
3.2 Corporate Education Reform im bildungsindustriellen Komplex	191
3.3 Reformen ohne Erfolg	216
3.3.1 Der Bildungsmarkt als Reproduktionsmaschine der sozialen Ungleichheit	218
3.3.2 Viel Aufwand, wenig Ertrag: Reformen und ihre Ergebnisse	232
3.3.3 Kollateralschäden der neoliberalen Reformagenda	296
4 Schlussbetrachtung: Schule und Unterricht im Zugriff des bildungsindustriellen Komplexes	315
4.1 Autonomieverlust des Erziehungssystems: Effekte auf den Bildungsprozess	318

4.2 Schule als Reparaturbetrieb einer zerissenen Gesellschaft?	327
4.3 Was tun?	338
Literatur- und Quellenverzeichnis	347
Abkürzungsverzeichnis	389
Abbildungsverzeichnis	391
Tabellenverzeichnis	392

Vorwort

Jede wissenschaftliche Forschung ist auf einen fruchtbaren diskursiven Kontext angewiesen. Das gilt auch für die hier vorgelegte Untersuchung zur Transformation von Schule und Unterricht im liberalen Wettbewerbsstaat durch einen bildungsindustriellen Komplex von internationalen Organisationen, Think Tanks, Beratungsunternehmen, philanthrokapitalistischen Stiftungen, Bildungsreformern, Bildungsforschern, Test- und Bildungsunternehmen. Sie ist maßgeblich durch Diskussionen mit Kolleginnen und Kollegen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gefördert worden. Den Anfang hat im Februar 2005 eine Einladung von Ansgar Weymann, Kerstin Martens und Reinhold Sackmann nach Bremen gemacht, um ihr Projekt zur Internationalisierung der Bildung zu kommentieren, das sie im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Sonderforschungsbereichs zur Staatlichkeit im Wandel durchgeführt haben. Ich bin dadurch auf die Bedeutung dieser Thematik für den Wandel vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat gestoßen.

Die Forschung zu diesem Thema hat dann erheblich von einigen Jahren der Zusammenarbeit mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern profitiert, die dazu eigene Aufsätze, Dissertationen und Habilitationsschriften veröffentlicht haben. Gefördert durch Forschungsgelder der Deutschen Forschungsgemeinschaft haben wir uns über einige Jahre hinweg gegenseitig unterstützt und angespornt und unseren Erkenntnisprozess vorangetrieben. Es wurden Dokumente und quantitative Daten zusammengestellt und Interviews mit Akteuren im Bildungsfeld geführt. Die gesammelten Daten wurden unter verschiedenen Gesichtspunkten ausgewertet. Tomas Marttila hat überwiegend zu Schweden und Großbritannien gearbeitet, Sigrid Hartong (Piaschinski) zu Deutschland und den USA, Simone Bloem zur OECD. Die entsprechenden Verweise auf ihre eigenen Publikationen zum Thema finden sich an den relevanten Stellen des Textes und im Literaturverzeichnis. Wer den einen oder anderen Aspekt der Thematik weiter vertiefen möchte, sei auf diese Schriften verwiesen.

Sehr wertvolle Dienste haben neben ihren eigenen Projekten Oliver Wieczorek und Len Ole Schäfer als Mitarbeiter und Sylvia Schwanhäuser, Franziska Meergans, Malte Paul Büttner sowie Alexander Brand als studentische Hilfskräfte in verschiedenen Phasen der Arbeit an dem Manuskript geleistet. Oliver Wieczorek hat mit Sylvia Schwanhäuser und Alexander Brand Informationen zum globalen, in der OECD konzentrierten Netzwerk von Akteuren im Bildungsfeld gesammelt und ausgewertet. Franziska Meergans hat Basisdaten zu Bildungssystemen im internationalen Vergleich zusammengestellt, die Grafiken zum bildungsindustriellen Komplex gezeichnet und das Literaturverzeichnis

bearbeitet. Malte Paul Büttner hat die Arbeit am Literaturverzeichnis weitergeführt und hat die Streudiagramme zum Bildungswettbewerb in den USA erstellt sowie die darauf aufbauende multiple Regression (Tab. 3.1) gerechnet. Alexander Brand hat die Grafiken zum Bildungssystem der USA bearbeitet. Oliver Wiczorek ist auch weiterhin ein unermüdlicher und hilfreicher Gesprächspartner geblieben, nachdem er sein Dissertationsprojekt zu einem Thema der Wissenschaftsforschung begonnen hatte. Len Ole Schäfer hat verschiedene Berechnungen zum PISA-Test der OECD und eine Mehrebenenregression (Tab. 3.2) zu den PISA-Ergebnissen der USA im Jahr 2015 beigesteuert. Wertvolle Rückmeldungen dazu hat Maciej Jakubowski von der Universität Warschau gegeben. Und wie immer stand Brigitte Münzel mit Rat und Tat zur Verfügung. Ihnen allen sei ganz herzlich gedankt.

Zu Dank verpflichtet bin ich auch der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld. Die ehrenvolle Aufgabe der Wahrnehmung der Niklas-Luhmann-Gastprofessur im Wintersemester 2016/17 hat mir die Gelegenheit geboten, wieder einmal zum Werk Niklas Luhmanns zurückzukehren. Ich habe mich in dieser Zeit in seine zum Teil allein, zum Teil mit Karl Eberhard Schorr verfassten Schriften zum Erziehungssystem der Gesellschaft vertieft und bin dabei auf Perspektiven und Analysen gestoßen, die sich als höchst relevant und aufschlussreich für meine Arbeit an der Thematik dieses Buches erwiesen. Eine erste Version von Kapitel 2 des Buches bildete die Grundlage für den im Rahmen der Gastprofessur gehaltenen Vortrag im Dezember 2016.

Bamberg und Friedrichshafen, im Mai 2018

Richard Münch

1 Einleitung: Bildungsforschung als Gesellschaftstheorie

„Sapere aude! Habe Mut dich deines eigenen Verstandes zu bedienen!
Ist also der Wahlspruch der Aufklärung.“ (Kant 1784/1977: 53)

„I believe that much of the time and attention now given to the preparation and presentation of lessons might be more wisely and profitably expended in training the child's power of imagery and in seeing to it that he was continually forming definite, vivid, and growing images of the various subjects with which he comes in contact in his experience.“ (Dewey 1897)

„Mit einer Unterscheidung, die von Heinz von Foerster stammt, nämlich der von trivialen und nichttrivialen Maschinen, können wir daher auch sagen, dass die Erziehung zu richtigem Wissen und richtigem Verhalten zu einer Trivialisierung der Zöglinge führt.“ (Luhmann 2002: 77)

„Bildung“ ist das Mantra der Wissensgesellschaft und des Wettbewerbsstaates unserer Gegenwart. Mehr Bildung für alle soll zugleich die Wettbewerbsfähigkeit und die Inklusionskraft der nationalen Gesellschaften im entfesselten internationalen Wettbewerb der globalen Moderne steigern. Und es kann gar keinen Zweifel geben, dass die Zukunft aller Gesellschaften und aller einzelnen Menschen von Bildung und fortlaufender Weiterbildung als lebenslangem Prozess abhängt. Die Frage ist nur, welche Bildung in welchen Varianten und in welchem Umfang damit gemeint ist und was der richtige Weg zu diesem Ziel ist. Einen maßgeblichen Teil zur Beantwortung dieser Frage soll die empirische Bildungsforschung beitragen. Sie soll die notwendige Dateninfrastruktur für die Steuerung des Bildungsprozesses in die gewünschte Richtung bereitstellen. Dadurch wird sie selbst Teil einer Koalition von Akteuren, die Bildung, Schule und Unterricht einem fundamentalen Wandel unterziehen. Dieser Wandel bedarf indessen selbst einer genauen Untersuchung, wenn er sich nicht unreflektiert und ohne Wissen über die Richtung, die er einschlägt, vollziehen soll. Es gilt zu fragen, welche Art von Bildung durch bestimmte Reformprogramme prämiert wird, wer welche Bildung erhält, wie sie auf unterschiedliche Gesellschaften, gesellschaftliche Gruppen und Individuen verteilt ist und welche Entwicklungschancen für die Gesellschaften, Gruppen und Individuen daraus folgen. Einen Beitrag zu dieser Reflexion soll die hier vorgelegte Untersuchung leisten. Es geht dabei um soziologische Aufklärung, die eine Reflexionsebene höher als die konventionelle empirische Bildungsforschung ansetzt und diese

selbst mit zum Gegenstand der Untersuchung macht. Das ist die Agenda einer Bildungsforschung, die sich als Gesellschaftstheorie begreift. Von reiner Gesellschaftstheorie unterscheidet sich dieses Forschungsprogramm wiederum durch die intensive Bemühung um eine empirisch gesättigte Analyse des Wandels von Bildung, Schule und Unterricht in der Gegenwart. Es handelt sich also um Gesellschaftstheorie mit Bodenhaftung. Zu leisten ist nicht weniger als eine idealtypisch zugespitzte, verstehende soziologische Erklärung eines historischen Vorgangs von epochaler Bedeutung, eine Untersuchung mit Wertbeziehung und Kulturbedeutung in dem Sinne, dass ein gesellschaftlicher Wandel in seinen Ursachen, Erscheinungsformen und Folgen erfasst wird, der grundlegende Werte der modernen Kultur tangiert. Wir folgen dabei dem Forschungsprogramm einer verstehenden Soziologie in der Tradition Max Webers (1922/1973a).

1.1 Schule als Kampfplatz des internationalen Wettbewerbs

Die Fähigkeit, von seinem eigenen Verstand Gebrauch zu machen, kann man ohne Zweifel für jeden Menschen als Voraussetzung für ein gelingendes Leben in der modernen Gesellschaft betrachten, nicht erst seitdem die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD 1996, 1999) die Förderung der Bildung zum zentralen Wachstumsfaktor der Wissensgesellschaft unserer Gegenwart erklärt hat. Der Ursprung dieser Agenda liegt in der europäischen Aufklärung. Kant hat ihr in seiner Schrift über die Aufklärung den klassischen Ausdruck verliehen. Nur, wie gelangt der Mensch zu der Fähigkeit, sich seines eigenen Verstandes zu bedienen? Die einfache Antwort darauf lautet: „Erziehung!“ bzw. „Bildung!“, und zum wesentlichsten Teil „schulische Erziehung!“ bzw. „schulische Bildung!“ Aber wie kann die Schule das leisten? Sie ist auf jeden Fall die Institution, von der erwartet wird, dass sie die Heranwachsenden dazu befähigt, ein vom eigenen Verstand geleitetes Leben zu führen. Und hier ist der Klassiker der pragmatistischen Erziehungstheorie John Dewey der Gewährsmann, der anstelle der traditionellen Indoktrination die Förderung der Vorstellungskraft und Urteilsfähigkeit durch exploratives und experimentelles Lernen in der Interaktion von Schüler/innen und Lehrer/innen in der Schulgemeinschaft in den Mittelpunkt stellt. Die Schule ist allerdings auch eine Organisation, und als solche programmiert sie den Bildungsprozess zielgerichtet auf Ergebnisse hin. Das macht aus der explorativen Entfaltung des Verstandesgebrauchs leicht einen durch und durch kontrollierten Prozess, der die Schüler/innen zu „Trivialmaschinen“ werden lässt, wie Niklas Luhmann im Anschluss an Heinz von Foerster festgestellt hat. Nur die Tatsache, dass die Schule genug Spielräume für Distanzierung von ihr selbst übrig lässt, vieles außerhalb der Schule gelernt wird und es für den Erfolg im

Beruf nicht vollkommen auf die schulischen Leistungen ankommt, verhindert in den Augen Luhmanns (2002: 79) die vollständige Umwandlung der Schüler/innen in Trivialmaschinen.

Die Erwartungen an die Schule sind heute jedoch so weit hochgeschraubt worden, dass es für Distanzierung, Lernen außerhalb der Schule und beruflichen Erfolg jenseits schulischer Leistungen keinen Platz mehr gibt, von Spielräumen für Exploration im Sinne von Dewey ganz zu schweigen. Die Schule soll alle aus sozialer, kultureller, religiöser und migrationsbedingter Heterogenität folgenden Verwerfungen, Ungleichheiten und Konflikte einer Gesellschaft auflösen, die sich von den Extremen eines entfesselten Kapitalismus, eines elitären Kosmopolitismus und eines rückwärtsgewandten Nationalismus zerissen sieht. Nach dem von allen politischen Parteien geteilten Credo, dass Bildungspolitik die beste Sozialpolitik sei, wird der Schule eine Aufgabe gestellt, die sie nicht in dem erwarteten Umfang bewältigt, sodass sie unter permanenter Kritik steht (Bude 2011; Kaube 2015: 23-36). Statt die neuen Verwerfungen, Ungleichheiten und Konflikte aufzulösen, wird sie selbst zu ihrem Opfer. Sie ist zum Schauplatz der erbittertsten Kämpfe um die gesellschaftliche Zukunftsgestaltung geworden. Auf diesem Kampfplatz ringen alte und neue Akteure um die Deutungshoheit und durchschlagenden Einfluss, um Macht und Profite. Das alte pädagogische Establishment in den Schaltzentralen der Kultusbürokratie sieht sich dabei zunehmend von einem bildungsindustriellen Komplex entmachtet, in dem die OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), Beratungsunternehmen, Think Tanks, philanthrokapitalistische Stiftungen, Bildungsreformer, Bildungsforscher, Bildungs- und Testindustrie den Bildungsprozess in Schule und Unterricht in den Griff nehmen und einem tiefgreifenden Wandel unterziehen. Wohltätigkeit und Profitmaximierung verbinden sich hier unter der Ägide des Philanthrokapitalismus missionarischer Stiftungen wie derjenigen von Bill & Melinda Gates auf das Engste miteinander.

Ein wesentlicher Bestandteil der neuen Regierung der Schule sind internationale und nationale Leistungsvergleiche. Ihre in regelmäßigen Abständen veröffentlichten Ergebnisse lösen stets Alarmismus aus, wenn sie nicht den Wunschvorstellungen entsprechen. Enttäuschte Erwartungen haben in der Regel eine engere Taktung von Tests zur Folge, allerdings selten nachhaltige Leistungsverbesserungen. Das beginnt schon damit, dass jeder Test eine höchst einseitige Definition von Leistung beinhaltet und zwangsläufig mit der Verdrängung anderer, nicht weniger relevanter Dimensionen von schulischen Leistungen verbunden ist, und endet noch nicht mit der einseitigen Umstellung des Unterrichts auf Testvorbereitung. Die Schule soll sowohl Spitzenleistungen hervorbringen als auch für die umfassende Inklusion aller Heranwachsenden in die Wissensgesellschaft sorgen. Sie ist deshalb zum bevorzugten Objekt intensivster Reformbemühungen geworden, die sicherstellen sollen, dass alle Heranwachsenden höchstmögliche Kompetenzen erwerben und damit einerseits

ihren Platz in der Gesellschaft finden und andererseits ihren Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ihres Landes leisten. Das ist über alle politischen Parteien hinweg die Agenda des Wettbewerbsstaates in der globalisierten Ökonomie, der zunehmend den Wohlfahrtsstaat ablöst (Cerny 1997, 2008; Münch 2012).

Das Spannungsverhältnis zwischen der Förderung des eigenen Verstandesgebrauchs und der zielgerichteten Organisation und Kontrolle des Bildungsprozesses tendiert unter diesen Bedingungen zur Auflösung zugunsten von Organisation und Kontrolle, zumal die angestrebten Leistungssteigerungen weitgehend ohne zusätzliche Investitionen in das Bildungssystem erreicht werden sollen. Es wird beispielsweise angesichts der immer wieder neu berichteten Leistungsdifferenzen nach sozialer, kultureller und religiöser Herkunft in der Regel zu wenig getan, um die Schulen materiell überhaupt in die Lage zu versetzen, daran auch nur minimal etwas ändern zu können (siehe nur Schmoll 2017, 2018; Dauelsberg 2017). Wo es an Geld mangelt, muss umso mehr auf Kontrolle gesetzt werden, in der Regel jedoch ohne den gewünschten Erfolg. Das geschieht einerseits weltweit unter der Ägide der OECD, beispielhaft mit dem internationalen Leistungsvergleich der fünfzehnjährigen Schüler/innen in Basiskompetenzen von Lesen, Mathematik und Naturwissenschaft des Programme for International Student Assessment (PISA), andererseits in jeweiligen nationalen Anstrengungen, die darauf zielen, im globalen Wettbewerb mithalten zu können. Dabei findet eine weltweite Diffusion von Reformkonzepten statt, die jeweils auf nationale Institutionen, Akteurskonstellationen und Traditionen treffen und auf diesem Weg je eigene Formen ausbilden (vgl. Steiner-Khamsi 2014). Als Folge ergibt sich eine in Abhängigkeit von den nationalen Institutionen, Akteurskonstellationen und Traditionen mehr oder weniger tiefgreifende Transformation des Bildungsprozesses, in der Tendenz in die Richtung der Erzeugung von Trivialmaschinen.

Eine Pionierrolle in diesem Transformationsprozess nehmen die angelsächsischen Länder ein. Beispielhaft dafür stehen die USA, die deshalb Hauptgegenstand der hier vorgelegten Untersuchung sind. Diese will die Ursachen, Erscheinungsformen und Konsequenzen der neuen Regierung der Schule und der Transformation des Bildungsprozesses im globalen Wettbewerb unserer Gegenwart am Beispiel der USA erfassen. Es soll dabei – lange Zeit zurückliegende Forschung wieder aufgreifend – für Bildung, Schule und Unterricht auf dem heutigen Stand der Entwicklung und Forschung herausgefunden werden, was Modernität heißt und wie sie sich in den USA präsentiert (Münch 1986/1993: 255-459). Kernpunkt ist dabei die zunehmende Usurpation und Transformation des Bildungsprozesses durch das Geflecht von Akteuren, das wir als bildungsindustriellen Komplex bezeichnen können. Was in diesem Geflecht aus der Regierung der Schule und dem Bildungsprozess gemacht wird, bedarf einer viel grundsätzlicheren öffentlichen Diskussion, als es immer nur kurz aufflam-

mend im Anschluss an die Veröffentlichung der erwähnten internationalen und nationalen Leistungsvergleiche in sehr eingeschränkter, letztlich der Definitionsmacht dieser Leistungsvergleiche unterworfenen Weise geschieht. Die Leistungsvergleiche selbst gehören auf den Prüfstand einer intensiven öffentlichen Debatte über Sinn und Zweck von Bildung, Schule und Unterricht. Ob sie überhaupt helfen, den Bildungsprozess zu verbessern, bedarf einer eingehenden Diskussion. Die hier vorgelegte Untersuchung will am Beispiel der USA einen Beitrag dazu leisten. Die Vereinigten Staaten sind ein lehrreiches Beispiel für eine Politik, die von der Schule erwartet, alle Verwerfungen, Ungleichheiten und Konflikte einer sozial, kulturell und religiös höchst heterogenen Gesellschaft aufzulösen. Und sie bieten ein lehrreiches Beispiel für die zunehmende Unterwerfung von Bildung, Schule und Unterricht unter einen bildungsindustriellen Komplex, in dem sich Bildungsreformer mit besten Intentionen, Bildungsforscher mit dem Interesse an der Nutzung ihrer Erkenntnisse, Think Tanks, Beratungsunternehmen, Milliardärsstiftungen und eine Bildungs- und Testindustrie mit handfesten geschäftlichen Interessen die Hand geben (vgl. Bude 2011; Verger et al. 2017).

1.2 Die ökonomische Regierung der Schule: New Public Management

Die Veränderungen von Bildung, Schule und Unterricht im internationalen Wettbewerb sind als Teil einer größeren Umwälzung zu verstehen, die durch einen neuen Steuerungsoptimismus gekennzeichnet ist. Die Regierung der Schule wird dabei grundlegend verändert. Auf der Grundlage einer ökonomischen Theorie der Schule wird eine ökonomische Regierung der Schule errichtet. Die Instrumente dafür stellt New Public Management (NPM) bereit. Der alte Steuerungsoptimismus war in Deutschland eine Sache der 1970er Jahre. Er gewann hier zu einer Zeit an Bedeutung, als der vom New Deal in den 1930er Jahren ausgehende und von einer dem gesellschaftlichen Fortschritt dienenden Sozialwissenschaft unterstützte Steuerungsoptimismus in den USA schon seinem Ende entgegen ging (vgl. Streeck 2015a: 66-68, 70-73). Er war insbesondere von einem sozialdemokratischen Impetus geprägt, durch staatliche Planung und Interventionen in die einzelnen Funktionsbereiche der Gesellschaft die Lebensverhältnisse für alle Bürger in gleicher Weise zu verbessern. Zentraler Bestandteil dieser Idee der staatlichen Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung zu immer höherem Lebensstandard war die von John Maynard Keynes übernommene antizyklische Wirtschaftspolitik. Die Staatsausgaben sollten bei nachlassender Konjunktur erhöht werden, um sie bei anziehender Konjunktur wieder zu senken. Die sogenannte Stagflation – steigende Inflationsraten bei Nullwachstum der Wirtschaft – hat in den 1970er Jahren der neoliberalen Ge-

genbewegung gegen den Keynesianismus so viel Auftrieb gegeben, dass sie schließlich weltweit obsiegt hat. An die Stelle der Nachfragesteuerung durch Staatsausgaben trat nun die Angebotspolitik im Sinne von Anreizen für die Anbieter von Gütern und Dienstleistungen durch die Liberalisierung von Märkten und die Privatisierung von zuvor öffentlichen Dienstleistungen.

Aus einer umfassenden, über die Wirtschaft hinausgehenden gesellschaftstheoretischen Perspektive hat die von Niklas Luhmann (1998) prominent vertretene Theorie der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft in autopoietisch operierende Teilsysteme die Gründe für einen grundsätzlichen Steuerungs- pessimismus geliefert. Luhmann (1989) hat das in einer Diskussion mit Fritz Scharpf (1989) auf den Punkt gebracht. In dieser Perspektive kann die Politik als autopoietisch operierendes Funktionssystem für die Gesellschaft die Funktion kollektiv verbindlicher Entscheidungen erfüllen und Leistungen für die anderen Teilsysteme erbringen. Das geschieht aber allein nach dem Code des politischen Systems „Macht haben vs. Macht nicht haben“ bzw. nach der Zweitcodierung „Regierung vs. Opposition“ sowie nach dem Programm, das die Regeln von Machterwerb und Machtverlust bestimmt. So werden Gesetze nach diesen Regeln initiiert und verabschiedet. In einer funktional differenzierten Gesellschaft sind diese Gesetze für die adressierten Funktionssysteme (z. B. Wirtschaft, Bildung, Wissenschaft) Umweltdaten, die in diesen Systemen nach ihrem eigenen Code wahrgenommen und in systemeigene Operationen umgesetzt werden (vgl. Willke 1992, 2007). Ob gute Absichten des Gesetzgebers auch immer gute Folgen haben, ist dann nicht von vornherein gesichert. In dem adressierten Funktionssystem können die Gesetze aufgrund von dessen Wahrnehmung und Operation nach eigenem Code und Programm Prozesse auslösen, die ein erlassenes Gesetz nicht direkt verletzen, aber den mit dem Gesetz verfolgten Absichten widersprechen. So kann z. B. eine strengere Fassung des Kündigungsschutzes zwar Arbeitnehmer in gesicherter Beschäftigung noch besser als zuvor vor Kündigung schützen, zugleich aber in größerem Umfang Arbeitssuchende von gesicherten Beschäftigungsverhältnissen ausschließen, sodass die Quote gesicherter Beschäftigung nicht wie beabsichtigt steigt, sondern sinkt. Gesetzlich initiierte Programme zur Förderung von lernbehinderten Kindern können auch die Folge haben, dass sie sich in Förderschulen vom normalen Schulbetrieb exkludiert oder sich auch umgekehrt in Normalschulen zurückgesetzt fühlen und erst recht auf die Bahn von Außenseitern gebracht werden.

Genau betrachtet, kann ein politischer Steuerungsversuch auf drei Ebenen durch das adressierte Funktionssystem auf eine nicht-intendierte Bahn gelenkt werden. Auf der Ebene des Codes scheitert ein Steuerungsversuch grundsätzlich, wenn er dessen Eigenqualität ignoriert. Überzogene Steuersätze können z. B. entgegen der Absicht, für mehr Steuereinnahmen zu sorgen, das Steueraufkommen mindern, weil sie wirtschaftliche Aktivitäten erlahmen lassen. Per Gesetz verkündete „Wahrheiten“ sind auf politischer Macht gründende Dekrete, aber

keine Erkenntnisse, die aus einem nach den Regeln des Wissenschaftssystems geführten Diskurs hervorgehen. So weit die Dekrete jedoch tatsächlich den wissenschaftlichen Diskurs mitbestimmen, können wir nicht mehr von Wissenschaft als autopoietisch operierendem Funktionssystem sprechen. Auf der Ebene von Programmen können gesetzliche Initiativen daran scheitern, dass die etablierten Spielregeln deren Umsetzung in sichtbare Erfolge behindern. Eine gesetzliche Förderung der Generierung von Patenten durch Universitäten bewirkt nicht viel, wenn Forscherinnen und Forscher in der wissenschaftlichen Gemeinschaft für Veröffentlichungen in Fachzeitschriften weit mehr Anerkennung erhalten als für die Anmeldung von Patenten. Und schließlich können die Akteure durch Gesetze verstärkt zu Handlungen bewegt werden, die den Intentionen des Gesetzgebers zuwiderlaufen. Gesetzliche Maßnahmen zur verstärkten Kontrolle von Investitionen und Ertrag öffentlicher Einrichtungen können den Berichtsaufwand in eine Höhe treiben, auf der mehr neue Kosten entstehen, als durch das neue Kontrollprogramm eingespart werden.

Die Wendung zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik in den 1980er Jahren ist von einer Gruppe von Ökonomen, Philosophen und Historikern theoretisch angeleitet worden, die sich an Ostern 1947 auf Einladung von Friedrich A. von Hayek am Fuße des Mont Pèlerin am Nordufer des Genfer Sees nahe Vevey zusammengetan haben, um über die Wirtschaftspolitik für eine Gesellschaft zu beraten, die ihre Stärke aus der Mobilisierung der Märkte und der freien Entfaltung der Eigeninitiative der Individuen gewinnt. Schon im August 1938 war die Erneuerung des Liberalismus Gegenstand des Walter-Lippmann-Kolloquiums in Paris gewesen, auf dem dessen 1937 erschienenes Buch *An Inquiry into the Principles of the Good Society* diskutiert wurde (Lippmann 1937/2005). Eine schlagkräftige intellektuelle Bewegung ist jedoch erst aus dem Treffen am Mont Pèlerin und der Gründung der Mont Pèlerin Society hervorgegangen, der man den größten Einfluss auf die neoliberale Wende in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zuschreiben kann, wie sie mit nachhaltiger weltweiter Verbreitung in den 1980er Jahren von Ronald Reagan in den USA und Margaret Thatcher in Großbritannien vollzogen wurde (Mirowski und Plehwe 2015). Nicht weniger als acht Mitglieder der Mont Pèlerin Society haben den von der schwedischen Reichsbank zu Ehren von Alfred Nobel gestifteten Preis für Wirtschaftswissenschaften erhalten, was nicht nur Ausdruck ihrer wissenschaftlichen Kompetenz ist, sondern auch ihren großen Einfluss auf die weltweite wirtschaftspolitische Meinungsbildung widerspiegelt. Der Neoliberalismus ist ja in der Tat zum heute weltweit herrschenden Paradigma der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geworden. Der prägnanteste Beweis dafür ist die nahezu nahtlose Fortsetzung seiner Programmatik nach dem Abtritt von Margaret Thatcher in Großbritannien durch New Labour unter Führung von Tony Blair.

Die neoliberale Kritik am Staatsinterventionismus und die entsprechende

Ernüchterung im Hinblick auf die Möglichkeiten, die Gesellschaft durch staatliche Maßnahmen auf gewünschte Ziele hinzusteuern, hat indessen keineswegs zur Folge gehabt, dass dem Staat gar keine Bedeutung für die Steuerung der Wirtschaft und der weiteren Funktionsbereiche der Gesellschaft mehr zugesprochen wurde. Im Gegenteil, vom Staat wurde jetzt erwartet, dass er die notwendigen Anreize für die Entfaltung der Eigeninitiative der Individuen zum Wohle der ganzen Gesellschaft setzt. Zu diesem Zweck mussten die Marktkräfte entfesselt und so weit wie möglich Märkte für Dienstleistungen geschaffen werden, wo vorher staatliche Behörden nach bürokratischer Logik arbeiteten. Öffentliche Dienstleister sollten durch private Konkurrenten herausgefordert und zu besseren Leistungen gebracht werden (vgl. Streeck 2015a: 73-74). In der Konkurrenz mit den privaten Anbietern sollten die öffentlichen Dienstleister wie Unternehmen handeln und dadurch an Effektivität und Effizienz gewinnen. Wo keine durch Geld und einen entsprechenden Preis-Leistungs-Mechanismus gesteuerte Märkte geschaffen werden konnten, mussten Quasi-Märkte eingerichtet werden, bei denen die Steuerung durch Kennzahlen den Preis-Leistungs-Mechanismus ersetzt (vgl. Le Grand und Bartlett 1993). Das ist das entscheidende Prinzip von New Public Management (NPM), wie es insbesondere in Großbritannien verwirklicht wurde. Die Umsetzung von NPM in administratives Handeln ist allerdings selten in Reinform, sondern eher hybridartig geschehen (vgl. Hood 2000; Pollit und Bouckaert 2011).

Die Weiterentwicklung von NPM zu New Public Governance (NPG) ändert dieses Steuerungsmodell durch die Vergrößerung der Zahl der Stakeholder, die an der Selektion, Definition, Produktion, Rezeption und Interpretation der Kennzahlen teilnehmen (vgl. Osborne 2010; Wiesel und Modell 2014; Xu et al. 2015). Dadurch wird der Steuerungsprozess komplizierter und unvorhersehbarer. Deshalb hält sich die Erweiterung von NPM durch NPG in engen Grenzen, wo der Staat versucht, die Effizienz und Effektivität von öffentlichen Dienstleistungen zu steigern. Das gilt auch für den Bildungssektor. In Großbritannien hat der Staat durch die Implementation der neuen Steuerungsphilosophie eine ganz neue Rolle in der Steuerung der unterschiedlichen Funktionsbereiche der Gesellschaft durch Quasimärkte und Kennzahlen übernommen, viel mehr als dies in den USA geschehen ist, wo staatliche Dienstleistungen immer schon eine nur sehr begrenzte Bedeutung hatten, sodass auch geringerer Bedarf für deren Umgestaltung durch NPM bestand. Wie wir noch sehen werden, lässt sich die Steuerung der Schule in den USA tatsächlich am besten mit dem Begriff „New Public Governance“ beschreiben.

Die Regierung der Schule verändert sich unter der Regie von NPM und auch NPG fundamental. Die alte Schule wurde von drei Instanzen in abgestimmter Arbeitsteilung regiert: von demokratischer Gesetzgebung zur Bestimmung der allgemeinen Ziele und der Regularien von Schule und Unterricht, von bürokratischer Kontrolle der Einhaltung der Regularien und von professioneller Treu-

händerschaft in der Gestaltung des Schulbetriebs und des Unterrichts. Die neue Schule muss sich im Wettbewerb um Leistungspunkte behaupten. Dieser Umstellung liegt die schöne ökonomische Idee zugrunde, dass der Wettbewerb auf einem Markt das beste Instrument zur Leistungssteigerung ist (vgl. Lohr et al. 2013; Peetz 2014; Höhne 2015; Schimank und Volkmann 2017). Öffentliche Einrichtungen werden wie Unternehmen im Wettbewerb mit anderen Anbietern von Dienstleistungen geführt. Nach außen müssen sie sich gegen Konkurrenten behaupten, nach innen ein betriebswirtschaftliches Management praktizieren. Die Regierung der Schule wird dabei von der arbeitsteiligen demokratischen, bürokratischen und professionellen Herstellung eines öffentlichen Gutes auf das Angebot eines privatisierten Gutes in der Dienstleistung für private Klienten nach Angebot und Nachfrage umgestellt. Die Regierung der Schule wird zu deren Selbstregierung, die wiederum in die Selbstregierung der Schulleitungen und Lehrkräfte im Wettbewerb um die jeweils bessere Dienstleistung umgemünzt wird. Das Ergebnis soll die fortlaufende Leistungssteigerung sein. Es setzt sich so auch im Feld der Bildung diejenige Form der Selbstregierung durch, die Michel Foucault (2006b) als Kennzeichen des amerikanischen Neoliberalismus und als konsequenteste Ausprägung der liberalen Idee des Regierens mit den Mitteln der selbstregulativen Kräfte des Marktes identifiziert hat. Die theoretischen Grundlagen dafür haben im Wesentlichen drei Ökonomen geschaffen: Friedrich A. von Hayek (1969a, 1969b) mit der Idee des Wettbewerbs als Instrument der Suche nach Problemlösungen, Milton Friedman (1955) mit der Idee der Ausstattung von Eltern mit Bildungsgutscheinen, um sie zu souveränen Konsumenten auf einem Bildungsmarkt zu machen, und Gary S. Becker (1964/1993) mit der Idee des Individuums, das in Lernprozesse investiert, um Humankapital zu akkumulieren. Das sind die Kernelemente der ökonomischen Theorie der Schule, auf die sich die ökonomische Regierung der Schule mit Hilfe von NPM stützt (vgl. Wetzel 2013; Aspers 2015).

Von einem neuen staatlichen Steuerungsoptimismus im Fahrwasser der neoliberalen Revolution der 1980er Jahre kann nun insofern gesprochen werden, als NPM von dessen Protagonisten als ein Instrument betrachtet wird, mit dem der Staat in der Tat die Gesellschaft höchst effektiv und effizient auf gewünschte Ziele hinsteuern kann. Das gilt in besonderer Weise für Gesundheit, Bildung und Wissenschaft. In Großbritannien wurden für die Implementation des neuen Steuerungsmodells umfangreiche und arbeitsintensive staatliche Apparate geschaffen, die auf die Kennziffernverwaltung spezialisiert sind. Sir Michael Barber, der uns noch sehr oft begegnen wird, hat dafür im Anschluss an seine Tätigkeit als Leiter der Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) in der Regierung von Tony Blair mit dem Delivery-Konzept einen vielfach genutzten Leitfaden entwickelt (Barber et al. 2011a, 2011b). Kritische Analysen stellen eine Nähe des britischen NPM zur Kennziffernsteuerung der Zentralverwaltungswirtschaft unter dem staatssozialistischen Regime der Sowjetunion fest. Das gilt gerade auch für

die zentrale Schwäche dieses Steuerungssystems. Sie bestand bekanntlich darin, dass das Kennziffernsystem viel zu einfach und unflexibel war, um zu einer effektiven und effizienten Allokation von Gütern und Dienstleistungen an die an sich unbegrenzten Bedürfnisse zu führen. Die Überproduktion über den Bedarf hinaus, auf der einen Seite, war stets mit der systematischen Unterversorgung in vielen anderen Bedarfen, auf der anderen Seite, gepaart. Genau dasselbe Phänomen sieht die Kritik als großen Mangel von NPM. Dazu kommen noch überbordende Kosten für einen staatlichen Apparat, der mit der Verwaltung der Kennziffern beschäftigt ist, und ein Umfang der Beschäftigung der Dienstleister selbst mit der kennziffernbezogenen Berichterstattung über ihre Tätigkeit, der ihre Aufmerksamkeit so weit auf sich zieht, dass ihre eigentliche Arbeit massiv beeinträchtigt und dadurch ineffektiv und ineffizient gemacht wird. Aus kritischer Perspektive ist das im Gesundheitswesen genauso zu beobachten wie in den Schulen und den Universitäten (vgl. Binswanger 2010). Es ist kein Zufall, dass die an Michel Foucault (2006a, 2006b) anschließenden Gouvernementalitätsstudien von Michael Power, Nikolas Rose, Peter Miller und anderen in Großbritannien wie in keinem anderen Land zu einer großen Blüte gelangt sind. Das liegt ganz einfach daran, dass sie in diesem Land die größtmögliche Annäherung an Foucaults Konzept der neoliberalen Gouvernementalität vorfinden (Power 1997; Dean 1999; Miller und Rose 2008).

Der neue Steuerungsoptimismus von NPM gründet insbesondere auf der Ersetzung von Inputsteuerung durch Outputsteuerung. Inputsteuerung kann man als Merkmal des sozialdemokratischen Planungsstaates der 1970er Jahre betrachten. Nehmen wir als Beispiel das Bildungssystem, dann bedeutete Inputsteuerung die staatliche Sorge für eine ausreichende Zahl von Schulen und Hochschulen, Lehrer/innen und Professor/innen für eine politisch gewünschte wachsende Zahl von Schüler/innen und Studierenden in einem politisch gewünschten Fächerspektrum und die Bereitstellung von Forschungsmitteln im politisch gewünschten Umfang für ein politisch gewünschtes Spektrum an Forschungsgebieten. Inputsteuerung dieser Art konnte zusätzlich auf die Förderung bestimmter Forschungszweige durch die Einrichtung entsprechender Forschungszentren zugespielt werden. Was daraus an gebildeten Schul- und Hochschulabsolventen und Forschungsergebnissen hervorging, war dann Sache der Lehrer/innen und Wissenschaftler/innen im Kontext des Bildungs- und des Wissenschaftssystems und vollzog sich in systemtheoretischer Perspektive nach Code und Programm der jeweiligen Funktionssysteme. Die Ergebnisse waren mehr oder weniger allgemein oder fachspezifisch gebildete bzw. kompetente Absolventen und mehr oder weniger neue Erkenntnisse, die das kollektive Wissen mehr oder weniger weit vorangebracht haben. Damit einher ging immer, dass nicht alle Schul- und Hochschulabsolventen die allerhöchsten Kompetenzen erworben haben und immer auch eine gewisse Zahl von Schüler/innen und Studierenden zu keinem erfolgreichen Abschluss gelangt sind und nicht jedes

Forschungsprojekt zu neuen und viel beachteten Erkenntnissen geführt hat. Die Misserfolge wurden in der Regel in der Bildung nicht den Lehrkräften, sondern dem Unvermögen der Schüler/innen und in der Forschung dem notwendig einzugehenden Risiko zugerechnet. Eine Erfolgsquote von 100 % wäre als ein Zeichen für zu niedrige Standards gewertet worden. Um die Erfolgsquote bei gleichbleibend hohen Standards auf ein gewünschtes Niveau zu erhöhen, hätte man auf der Inputseite angesetzt. Man hätte mehr Lehrkräfte eingestellt, um bessere Betreuungsquoten zu erreichen, und mehr Forscher/innen, um die Forschung auf bestimmten, politisch gewünschten Gebieten zu forcieren.

Genau mit dieser Programmatik der Inputsteuerung hat NPM Schluss gemacht. NPM überlässt die Generierung von Output nicht mehr den Bildungs- und Forschungssystemen, sondern zielt auf die fortlaufende Steigerung des Outputs und seiner Qualität. Es geht vor allem um die Effizienz. Mit den eingesetzten Mitteln soll der größtmögliche Erfolg erzielt werden. Das heißt, dass die Bildungsökonomik und die Forschungsökonomik zu den Königsdisziplinen der neuen Steuerung von Bildung und Forschung werden. Mehr Lehrkräfte werden nur dann eingestellt, wenn sie auch mehr Absolventen mit besseren Kompetenzen hervorbringen. Wenn kleinere Klassen in dieser Hinsicht keine besseren Ergebnisse erzielen, dann braucht man auch keine neuen Lehrkräfte. Forschungsmittel sollen genau dort hinfließen, wo die größten beachteten Erkenntnisfortschritte produziert werden, und können von dort abgezogen werden, wo das nicht geschieht. Diese Strategie soll höchste Effizienz in Bildung und Forschung garantieren.

Um diese auf ihrer Abstraktionshöhe höchst einleuchtend klingende Steuerungsphilosophie in die Tat umsetzen zu können, bedarf es einer wesentlich engeren Kopplung der Funktionssysteme von Bildung und Wissenschaft an die politischen Zielvorgaben, als dies bei der alten Inputsteuerung der Fall war. Letztere gilt im Lichte von NPM als „Gießkannenprinzip“ delegitimiert. Dem Gießkannenprinzip wird eine breit streuende Förderung von Schulen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen zugeschrieben, die immer auch dort Mittel hineinfließen lässt, wo daraus zu wenig gemacht wird, und die keine Kontrolle über die Ergebnisse der Mittelverteilung hat. Genau diese Kontrolle möchte NPM im Interesse der Effizienzsteigerung ausüben. Den Anfang dieses Wandels zur Outputsteuerung und des mit ihr verbundenen neuen Optimismus hat die insbesondere in Großbritannien von Margaret Thatcher unter dem Einfluss des Mont-Pèlerin-Netzwerks mit größter Härte und Konsequenz durchgesetzte neoliberale Agenda gemacht. Entscheidend dafür war die Messung des Outputs von Funktionssystemen und erst recht von Organisationen wie Schulen und Hochschulen als verantwortliche Akteure. Zu diesem Zweck mussten entsprechende Messinstrumente eingeführt werden, die komplexe Dienstleistungen in leicht zu erfassende und auszuwertende Kennziffern aufgliedern (vgl. Mennicken und Vollmer 2007; Heintz 2007; Messner et al. 2007).

Erst die Entwicklung der modernen Informationstechnologie hat diese Programmatik überhaupt durchführbar gemacht. Die Bereitstellung von in Kennziffern verdichteten Informationen erscheint als ein massiver Fortschritt der „Objektivierung“ von politischen Maßnahmen (vgl. Porter 1995; Desrosières 2008a, 2008b, 2014; Mau 2017). Die Politik scheint in einem bis dahin nicht für möglich gehaltenen Maß vom Kampf der Ideologien befreit werden zu können. Wie man möglichst viele junge Menschen zu besserer Bildung und höheren Fachkompetenzen führt, ist nicht länger Ansichtssache einer je eigenen Ideologie, sondern messbar und damit unabhängig von ideologischen Voreingenommenheiten entscheidbar. Der Erfolg unterschiedlicher Lehrmethoden, Klassengrößen, Schulleitungsprogramme, Schuladministrationen und Bildungsphilosophien lässt sich in Leistungsvergleichen zwischen Lehrkräften, Schulklassen, Schulleitungen, Schulbezirken und Bildungssystemen auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene von Jahr zu Jahr genauestens dokumentieren und zur Bezugsgröße einer vollkommen ideologiefreien und rationalisierten Steuerung des Bildungsprozesses machen. Je mehr in Kennziffern verdichtete Informationen dafür zur Verfügung stehen, umso weniger können sich die verantwortlichen Akteure – Eltern, Schüler/innen, Lehrkräfte, Schulleiter/innen, Administrator/innen und Politiker/innen – ihrem Bann entziehen. Sie haben eine geradezu verführerische Wirkung (Espeland und Sauder 2007: 16-19; Sauder und Espeland 2009: 76-78). Die Schulen stehen unter einem in den entsprechenden Kennziffern gemessenen Rechtfertigungszwang. Die Leitlinien dafür sind „Transparenz“ und „Accountability“. Die Kennziffern stehen für die erbrachten Leistungen und dienen als Instrumente zur Herstellung ihrer Vergleichbarkeit sowie zur Schaffung von Transparenz und als Maßstäbe, nach denen die Akteure verantwortlich, d. h. genau genommen in Zahlen berechenbar – accountable – gemacht werden. Genau das ist die höchst einleuchtende und suggestive Erzählung von NPM. Der Bildungsprozess ist nicht länger eine von außen uneinsehbare „black box“, sondern ein mittels Kennziffern hell erleuchteter Prozess von Akteuren unter Dauerbeobachtung. Eltern, Schüler/innen, Lehrkräfte, Schulleitung, Administration und Politik können alle gleichermaßen für ihr Tun verantwortlich gemacht und durch Belohnung oder Bestrafung ihres Verhaltens auf den richtigen Weg gebracht werden.

Die Wirksamkeit der Kennzahlen im Bildungsfeld legt nahe, sie im Sinne der Akteur-Netzwerk-Theorie von Bruno Latour (1988, 2005) als Objekte zu begreifen, die als Aktanten Teil eines Akteur-Netzwerks werden, das den Bildungsprozess einer durchgehenden Kontrolle unterwirft. Die maßgeblichen Akteure – Bildungsforscher/innen, Administrator/innen, Politiker/innen, Berater/innen, Bildungskonzerne und Testanbieter – machen die Kennzahlen zu einer Kontrollinstanz, der sich niemand – auch sie selbst nicht – im Feld der Bildung entziehen kann. Die Kennziffer verändert die Beziehungen zwischen den Akteuren des Bildungsfeldes. Sie steht unverrückbar zwischen ihnen. Die

Akteure können nur noch über die Kennziffer zueinander in Kontakt treten. Die Selektion, Definition, Produktion, Rezeption und Interpretation von Kennziffern wird zu ihrem Hauptgeschäft, das die genuine Tätigkeit, also z. B. die Pflege, die Krankenversorgung oder den Unterricht, in den Hintergrund drängt und überformt. Pflege, Krankenversorgung und Unterricht werden zur Kennziffernproduktion. Ein technisches Hilfsmittel wird zu einem eigenständigen Produkt, das eine nicht mehr zu beseitigende Macht über die Pflege, die Krankenversorgung oder den Bildungsprozess ausübt. Im Bildungsprozess, beispielsweise, sind Schüler/innen, Lehrer/innen, Schulleitungen, Eltern und Schuladministrator/innen hauptsächlich damit beschäftigt, Bildungsdaten herzustellen. Im Sinne der Marx'schen, von Hegel übernommenen Entfremdungstheorie ist es eine von Menschen geschaffene Macht, der sie anscheinend ohne Ausweichmöglichkeit unterworfen sind. Die Kennziffer ist der Fetisch der Audit-Gesellschaft (Power 1997), so wie die Ware als Fetisch der Warengesellschaft dient (Marx 1867/1970: 85-98). In der Perspektive der Kritischen Theorie könnte man hier auch eine neue Form der Verdinglichung in der „verwalteten Welt“ sehen, wie sie Adorno (1960/1972) als Merkmal des Spätkapitalismus identifiziert hat, oder mit Habermas (1981, Bd. 2: 522-547) eine Kolonialisierung der Lebenswelt durch das politisch-administrative System.

Die Verbreitung der neoliberalen Steuerungsphilosophie über ihren Ursprungs-kontext in Großbritannien hinaus in der ganzen Welt ist insbesondere drei treibenden Kräften zu verdanken, die den Diskurs über die Rationalität des Regierens prägen. Dementsprechend gilt es im Sinne von Foucault (1991, 1996) die Wahrheitsproduktion dieses Diskurses zu erschließen (Keller 2011; Marttila 2016). Der *erste Faktor* ist der Aufstieg der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik und ihre Verallgemeinerung zur indikatoren-gestützten Steuerung aller Funktionsbereiche der Gesellschaft mittels Märkten und Anreizen zur globalen Hegemonie, die sich wiederum auf die Hegemonie dieses Paradigmas in den Wirtschaftswissenschaften stützt. Diese Hegemonie resultiert wiederum aus der globalen Hegemonie der USA in der Wissenschaft im Allgemeinen und in der Wirtschaftswissenschaft im Speziellen, der wiederum die Hegemonie der Chicago-Schule in der amerikanischen Wirtschaftswissenschaft zugrunde liegt. Dazu kommt schließlich die Ablösung der Juristen durch die Ökonomen in der hegemonialen Stellung in Regierung und Verwaltung (vgl. Lebaron 2001; Fourcade 2006; Maeße 2015; Heise et al. 2017). Der *zweite Faktor* ist die zunehmende Verfügbarkeit internationaler Leistungsvergleiche nach Kennziffern, speziell in Bildung und Wissenschaft, die in Rankings übersetzt werden (vgl. Heintz und Werron 2011; Werron 2012; Erkkilä und Piironen 2014). Diese Leistungsvergleiche üben einen enormen Druck auf nationale Regierungen aus, die Position ihres Landes in den Rankings zu verbessern oder zumindest zu halten, weil diese Rankings wiederum im Rahmen von NPM als verbindliche Maßstäbe für Leistungen in Bildung und Wissenschaft gehalten werden. Der Druck, den die

Rankings ausüben, wird innerhalb der nationalen Bildungs- und Wissenschaftssysteme in nationale, regionale und lokale Leistungsvergleiche umgesetzt, wodurch die indikatorengestützte Bildungs- und Forschungssteuerung zu einer Realität *sui generis* wird, die den Blick auf Bildung und Forschung vollständig determiniert, sodass Bildungs- und Forschungsleistungen mit der Bedienung von Indikatoren identisch werden. In der OECD kommen beide Faktoren zusammen und bilden in der Agenda für Bildung und Beschäftigung in der wissensbasierten Ökonomie eine machtvolle Programmatik der indikatoren- und anreizgesteuerten Entwicklung von Bildung und Wissenschaft (OECD 1996, 1999). Die OECD folgt maßgeblich der neoliberalen Agenda und stellt die Daten bereit, anhand derer sich die Leistungsvergleiche zwischen den Mitgliedsländern und darüber hinaus an bestimmten Programmen teilnehmenden Ländern durchführen und die entsprechenden Kämpfe um Rangplätze befeuern lassen (vgl. OECD 2013, 2016a, 2016b, 2017a, 2017b, 2017c, 2018a). Das Programme for International Student Assessment (PISA) ist der paradigmatische Ausdruck für die Rolle der OECD in der globalen Unterwerfung des Bildungsprozesses unter die Steuerungsphilosophie von NPM (vgl. Radtke 2005; Krautz 2007; Sjøberg 2012, 2015, 2016; Graupe 2012a, 2012b, 2013; Graupe und Krautz 2014; Stewart 2013; Kreiner und Christensen 2014; Bloem 2016: 182-190).

Zusätzlich angespornt wird die globale Verbreitung von NPM in der Steuerung von Bildung und Wissenschaft durch einen *dritten Faktor*. Das ist die Entdeckung von Bildung und Wissenschaft als entscheidende Produktionsfaktoren in der gegenwärtigen und zukünftigen wissensbasierten Wirtschaft in der neuen ökonomischen Wachstumstheorie (Becker 1964/1993; Romer 1990; Benhabib und Spiegel 1994; Hanushek und Woessmann 2015). Wissensbasierte Ökonomie, Wissensgesellschaft und kognitiver Kapitalismus sind die prägenden Begriffe dafür (OECD 1996, 1999; Stehr 1994; Rindermann 2018). Die Öffnung der Märkte und der Aufstieg der ostasiatischen Schwellenländer hat wiederum den Druck auf verbesserte Bildung und Fachkompetenzen sowie wissenschaftsbasierte Innovationen in den hochentwickelten Industrieländern massiv erhöht. Zusammen mit der zunehmenden Delegitimation wohlfahrtsstaatlicher Sicherheiten als Wachstumsbremse durch die neoliberale, angebotsorientierte Wirtschaftspolitik hat dieser Druck die Bildungspolitik und die Forschungspolitik in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Sie werden nun in erster Linie an wachstumsrelevanten Erfolgen in Bildung und Forschung gemessen. Und für diese Messung stehen jetzt Leistungsvergleiche und darauf gestützte Rankings auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene zur Verfügung. Sie sind zu einer sozialen Tatsache im echten Durkheim'schen Sinn geworden (Durkheim 1961: 105-114). Sie sind allgemein verbindlich, eine Realität *sui generis*, die einen unentrinnbaren Zwang über Regierungen, Administrationen, Schulen, Hochschulen, Schulleiter/innen, Lehrkräfte, Forscher/-innen, Schüler/innen, Studierende und Eltern ausübt und wie ein Ding er-

scheint. Diese Entwicklung lässt sich im Kern als Ablösung des Wohlfahrtsstaates durch den Wettbewerbsstaat beschreiben (vgl. Münch 2012).

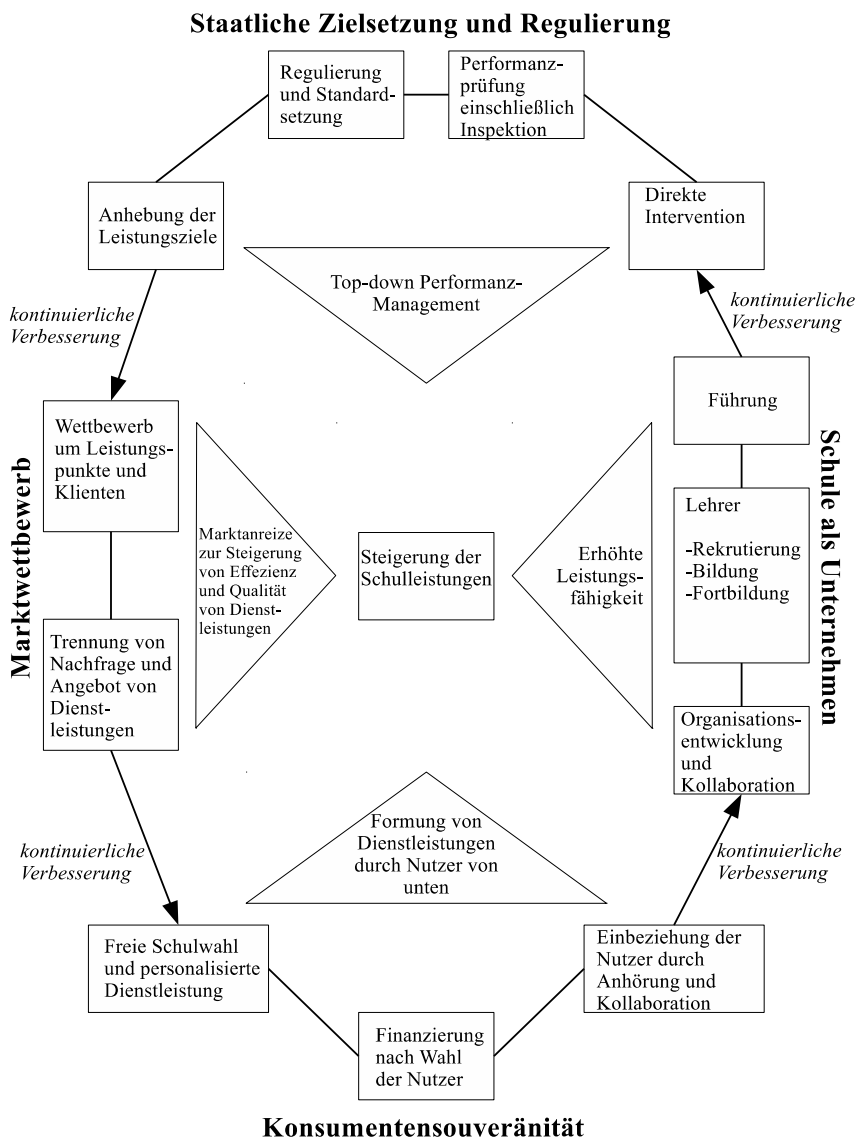


Abb. 1.1: New Public Management im Bildungssystem
 Quelle: Angelehnt an Ball 2012: Figure 3.1, S. 122.

Stephen Ball (2012: 122) hat das neue Steuerungsmodell, wie es paradigmatisch in Großbritannien seit Margaret Thatcher von Regierungen der konservativen Partei wie auch der New Labour Party praktiziert wird, aber auch darüber hin-

aus in vielen Ländern der Welt Nachahmung findet, sehr anschaulich auf den Punkt gebracht. Ziel ist die Schaffung eines sich fortlaufend selbst verbessernden Systems, das auf bessere öffentliche Dienstleistungen für alle zielt, also z. B. bessere Bildung für alle Schüler/innen. Vier Kräfte werden mobilisiert, um dieses Ziel zu erreichen: (1) Von oben regiert ein Top-down-Performanz-Management durch das Setzen von Produktionszielen, durch Regulierung und Standardsetzung, durch Performanzüberprüfung, einschließlich Inspektionen, und durch direkte Interventionen. (2) Von unten prägen Nutzer die Dienstleistungen durch die Ausübung von Wahlfreiheit und die Nachfrage nach personalisierten Angeboten, durch die Steuerung der staatlichen Geldflüsse in die Richtung der Nachfrage durch die Nutzer und durch deren Einbeziehung in den Produktionsprozess, indem ihre Meinung und ihre Kooperation eingeholt werden. (3) Von der linken Seite sollen Marktanreize die Effizienz und Qualität der Dienstleistungen steigern, und zwar durch Wettbewerb und niedrige Eintrittsbarrieren in den Markt sowie durch die Bereitstellung von Hilfen für die Einrichtung von Dienstleistungsbetrieben und die Trennung von Angebot und Finanzierung von Dienstleistungen, wie z. B. bei privat gemanagten, aber öffentlich finanzierten Schulen. (4) Von der rechten Seite wird die Steuerungs- und Leistungsfähigkeit des Anbieters der Dienstleistung, also z. B. der Schule, gesteigert, und zwar durch Reformen, die der Selektion und Entwicklung des Personals, also z. B. der Lehrer/innen und der Schulleiter/innen, und der Verbesserung von dessen Fähigkeiten dienen, sowie durch Organisationsentwicklung und Kooperation des Personals und zwischen den Organisationen, um Informationen auszutauschen und voneinander zu lernen (Abb. 1.1, S. 23).

1.3 Zielsetzung und Vorgehensweise der Untersuchung

Die Forschung zur Governance von Bildung, Schule und Unterricht sieht in der Durchsetzung des neuen Steuerungsmodells einen Wandel von der alten hierarchischen zu einer neuen heterarchischen und topologischen Governance (Jessop 2004; Ball und Juneman 2012; Ball 2016; Lewis und Lingard 2015; Sellar 2015; Hartong 2018: 32-39). „Heterarchisch“ heißt, dass eine größere Zahl von Akteuren auf den verschiedenen Hierarchieebenen in die Gestaltung des Bildungsprozesses involviert sind. Positiv ist damit eine „partnerschaftliche“ Steuerung des Prozesses konnotiert. Kritisch kann darin aber auch das Hineinspielen neuer Interessen und die Entwicklung von verborgenen Machtstrukturen hinter der offiziellen Fassade des partnerschaftlichen Regierens gesehen werden. „Topologisch“ bedeutet, dass die Steuerung des Bildungsprozesses durch neue internationale und nationale Dateninfrastrukturen zu Bildungsleistungen über verschiedene Räume und Ebenen hinweg einander angeglichen und koordiniert wird.

Eine genaue Betrachtung des Wandels in der Steuerung des Bildungsprozesses muss allerdings der Tatsache Rechnung tragen, dass „Hierarchie“ das alte Steuerungsmodell nur vereinfacht wiedergibt. Es wird damit insbesondere die bürokratische Kontrolle der Schule durch die Schuladministration in den Vordergrund gestellt, dagegen bleiben die demokratischen Elemente in der Gesetzgebung und auch in der autonomen lokalen Gestaltung der Schule in föderalen und dezentralisierten Systemen wie den Vereinigten Staaten wie auch die Elemente der professionellen Treuhänderschaft in den Händen der Lehrkräfte in Schule und Unterricht unterbelichtet. Auch das alte Modell verfügte schon über heterarchische Elemente. Und die neue heterarchische und topologische Governance breitet sich in einem transnationalisierten Feld der Bildung aus, in dem neue Akteure materielle und symbolische Macht erwerben und mit dieser Macht in erster Linie eine ökonomische Regierung der Schule ins Werk setzen (Hartong 2018: 39-48).

Auf den ersten Blick liegt es nahe, von der Praktizierung des neuen Steuerungsmodells eine Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen, so auch der Bildung und der Kompetenzen der Schüler/innen zu erwarten. Das Ergebnis ist die vollkommen transparente Schule. Im Zeitalter der Transparenz scheint das nur gut zu sein. Und ökonomisches Regieren beansprucht für sich immer, sparsam, effizient und effektiv zu sein. Was soll man dagegen einwenden? Allerdings ist die Bilanz dieser Praxis bis heute nicht so, dass die hoch gesteckten Erwartungen erfüllt worden wären. Das Modell hat mit erheblichen Effekten der Fehlsteuerung zu kämpfen, sodass die angestrebten Ziele nicht erreicht werden und sich stattdessen jede Menge an unerwünschten Effekten zeigen. Und der damit verbundene Dokumentations- und Kontrollaufwand weckt erhebliche Zweifel an der Erfüllung des Versprechens der Sparsamkeit und Effizienz. Wir werden uns mit dieser Diskrepanz zwischen Zielsetzung und Zielverwirklichung und den nicht erwünschten Effekten des neuen Steuerungsmodells in den folgenden Kapiteln im Detail auseinandersetzen.

Die Wirklichkeit der Umstellung von der arbeitsteiligen demokratisch-bürokratisch-professionellen Regierung auf die Selbstregierung der Schule sieht außerdem ganz anders aus als von der reinen Theorie postuliert. Die Einrichtung des Wettbewerbs zwischen den Schulen ruft eine Vielzahl von Akteuren auf den Plan, die den Prozess mitgestalten wollen, Reformideen verwirklichen, Aufmerksamkeit erzeugen, Dienstleistungen erbringen, Wohltätigkeit praktizieren, Interessen durchsetzen und Profite maximieren wollen. Statt sich selbst zu regieren, wird die Schule einem Geflecht von Akteuren unterworfen, die je eigene Ziele verfolgen, die nicht zwangsläufig im Interesse der Optimierung des schulischen Lernens sind, erst recht nicht im Sinne der Herstellung von Bildung als öffentliches Gut. Und mit dieser ganz anderen Realität der „Selbstregierung“ geht einher, dass sich Schulleitungen, Lehrer/innen, Schüler/innen und Eltern als nutzenmaximierende Akteure begreifen müssen, die jeweils ihre ganz eige-

nen Interessen verfolgen, die nicht zwangsläufig im Sinne der bestmöglichen Gestaltung des Bildungsprozesses und der Bildung als öffentliches Gut sind.

Die Ziele und Regularien des Wettbewerbs werden von einem vielfältigen Geflecht von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen bestimmt: nationale, regionale und lokale Gesetzgebung und Administration zur Zielbestimmung, Regulierung und Kontrolle des Wettbewerbs, auf Reformen drängende advokatorische Organisationen, Bildungsforscher, die sich mit Forschungsergebnissen nützlich machen wollen, Think Tanks, die Reformkonzepte verbreiten, Beratungsunternehmen, die Reformprogramme anbieten, Stiftungen, die missionarisch die Bildungswelt verbessern wollen und Geldmittel für Reformen zur Verfügung stellen, Bildungskonzerne, die Lehrbücher verkaufen und Testunternehmen, die auf umfangreiche Aufträge hoffen. Die Regierung der Schule durch die arbeitsteilige Zusammenarbeit von Gesetzgebung, Administration und Lehrprofession macht einer Regierung der Schule durch ein Konglomerat von Akteuren Platz, die um Einfluss und Profite ringen. Zu welchem Ergebnis die Regierung der Schule gelangt, ist dann weniger demokratisch legitimiert, bürokratisch kontrolliert und professionell verantwortet, sondern mehr durch Reformkoalitionen von Akteuren bestimmt, die in einem Reformprojekt ihre je spezifischen Ideen, Zielsetzungen und Interessen durchsetzen wollen. Es handelt sich dabei um ein unübersichtliches Machtspiel, bei dem es darauf ankommt, die richtigen Akteure zum richtigen Zeitpunkt zu gewinnen.

Wir werden uns also mit der Frage beschäftigen müssen, wie weit die Umsetzung des theoretischen Modells der Selbstregierung der Schule durch den Marktwettbewerb in die Praxis zu einer ganz anderen Realität führt, in der sich die Schule nicht selbst regiert, sondern zum Spielball eines Geflechts von Akteuren wird, die jeweils ganz eigene Interessen verfolgen und zusammen einen bildungsindustriellen Komplex bilden, in dem Reformeifer, Forschung, Beratung, Wohltätigkeit und Profitmaximierung eine höchst wirkmächtige Allianz eingehen. „Ökonomisches“ Regieren bekommt dabei eine ganz andere Bedeutung, nämlich die Bedeutung, dass jede Menge an Akteuren damit gutes Geld verdienen. Diese Realität der ökonomischen Regierung der Schule sichtbar zu machen, ist Ziel dieser Untersuchung. Es geht dabei um eine empirisch fundierte Kritik der ökonomischen Theorie der Schule, allgemeiner und grundsätzlicher gefasst um eine Kritik der ökonomischen Vernunft als eine spezielle Variante der Kritik der instrumentellen Vernunft (Horkheimer 1967). Das ist Kritische Theorie mit den Mitteln einer „empirisch-analytischen“ Soziologie.

Wir haben es also mit drei systematisch miteinander verwobenen Fragen zu tun:

1. In welchem Maße erzeugt die Umstellung der Regierung der Schule von der Arbeitsteilung der demokratischen Ziel- und Rahmensetzung, der bürokratischen Kontrolle der Regelmäßigkeit des Schulbetriebs und der professio-

nellen Gestaltung von Schule und Unterricht auf den Wettbewerb von Schulen auf einem primären Bildungsmarkt einen sekundären Markt privater Dienstleister und Förderer verschiedenster Art, die sich mit den öffentlichen Instanzen zu einem bildungsindustriellen Komplex verbinden?

2. Wie weit wird die arbeitsteilige Gestaltung von Schule und Unterricht nach demokratischen, bürokratischen und professionellen Kriterien mit der Expansion des bildungsindustriellen Komplexes von deren Gestaltung nach Kriterien der Profitmaximierung privater Dienstleister und der Einflussmaximierung privater Förderer verdrängt, und in welche Richtung verändern sich dadurch Bildung, Schule und Unterricht?
3. Welche Erfolge kann die ökonomische Regierung der Schule in Bezug auf die Steigerung der durchschnittlichen Bildungsleistungen und auf die Schließung der Leistungskluft zwischen den Schüler/innen unterschiedlicher sozialer Herkunft vorweisen?

Wir werden uns im Folgenden Schritt für Schritt einer Antwort auf diese drei miteinander verwobenen Fragen nähern. Wir beginnen in Kapitel 2 mit einer grundsätzlichen Untersuchung der Frage, wie sich die Gestaltung von Schule und Unterricht verändert, wenn das alte pädagogische Establishment in den Schaltstellen der Kultusbürokratie mehr und mehr durch einen bildungsindustriellen Komplex eines Netzwerks von politisch-administrativen Instanzen, privaten Dienstleistern und Förderern verdrängt wird. Wir erklären diesen Wandel durch Veränderungen im Feld der Bildung, in denen sich Veränderungen im umgebenden Feld der Macht und im sozialen Raum spiegeln. Maßgeblich dafür ist die Transnationalisierung des Bildungsfeldes, des Machtfeldes und des sozialen Raums, die zu tiefgreifenden Veränderungen in den Akteurskonstellationen und in der Verteilung von materieller und symbolischer Macht führt. Den Wandel der Regierung der Schule untersuchen wir demnach in einer gesellschaftstheoretischen Perspektive, die in in der Feldtheorie von Pierre Bourdieu (1982, 1992, 1999, 2001, 2004) verankert ist. Wir betreiben Bildungsforschung als Gesellschaftstheorie und unterscheiden uns darin grundsätzlich vom Mainstream der empirischen Bildungsforschung, die als Teil des bildungsindustriellen Komplexes selbst zum Gegenstandsbereich unserer Untersuchung gehört. Kapitel 3 widmet sich dem indizierten Wandel des Bildungsfeldes anhand des Pionierfalles USA. Wir gehen auf mehrere Reformschritte ein, in denen sich die Wirkung des bildungsindustriellen Komplexes auf die Gestaltung von Schule und Unterricht im Feld der Bildung entfaltet: Charter Schools, No Child Left Behind, Common Core State Standards und digitales personalisiertes Lernen. Die Betrachtung der einzelnen Reformschritte mündet dann in die Darstellung der Akteure des bildungsindustriellen Komplexes und ihrer Strategien in der Durchsetzung ihrer Programmatik. Darauf folgt eine Bestandsaufnahme der erzielten Erfolge, zunächst im Hinblick auf die Reproduk-

tion sozialer Ungleichheit im Allgemeinen, dann anhand verfügbarer Daten für die Bundesebene und daran anschließend für vier besonders interessante, mit großer öffentlicher Aufmerksamkeit verfolgte Fälle: Chicago, Washington, D.C., New York City und New Orleans. Die Schlussbetrachtung fasst die Ergebnisse der Untersuchung im Hinblick auf die drei miteinander verwobenen Fragen zusammen und endet mit Antworten auf die Frage „Was tun?“.

Die Vereinigten Staaten eignen sich deshalb in besonderer Weise als Gegenstand einer Fallstudie für unsere Fragestellungen, weil in diesem in Land in sehr hohem Maße (1) der Bildungserfolg im Sinne des Wettbewerbsstaates als ausschließliches Vehikel der Inklusion in die Gesellschaft gilt, (2) von der Governance von Schule und Unterricht durch den Wettbewerb auf einem Bildungsmarkt eine Steigerung der Bildungsleistungen und die Schließung der Leistungskluft zwischen den besser gestellten und den schlechter gestellten Schüler/innen erwartet wird und (3) sich an den primären Bildungsmarkt ein sekundärer Markt der Beratungs-, Bildungs-, Test-, Computer- und Softwareindustrie angelagert hat. Wir können an diesem Testfall beobachten, was sich auch in anderen Gesellschaften vollzieht, die diesem Modell folgen. Den Zugang zum Wandel des Bildungsfeldes gewinnen wir durch die Auswertung von vorhandener Forschungsliteratur, Dokumenten maßgeblicher Akteure im Feld und verfügbaren quantitativen Daten in einer feldanalytischen Perspektive.

2 Vom pädagogischen Establishment zum bildungsindustriellen Komplex

Der entscheidende Punkt für eine über kurzfristige Erfolge oder Misserfolge hinausblickende gesellschaftstheoretische Reflexion über den tiefer gehenden gesellschaftlichen Wandel, der durch die Steuerung von Bildung und Wissenschaft durch NPM initiiert wird, ist nun, wie nahe die Messinstrumente an die Komplexität der Dienstleistungen selbst herankommen, ohne sie zu verfälschen. Genau hier scheiden sich die Geister. Die Protagonisten glauben an die neue Steuerungsphilosophie und nehmen zu große Diskrepanzen zwischen der Komplexität der Dienstleistung selbst und dem jeweiligen Messinstrument immer nur zum Anlass für Verbesserungen des Messinstruments. Dagegen halten die Kritiker die Diskrepanz zwischen den beiden Seiten für grundsätzlich unüberbrückbar und den Einsatz der Messinstrumente für kontraproduktiv, weil sie wie bei der Zentralverwaltungswirtschaft der Sowjetunion das Verhalten der gesteuerten Subjekte auf die Produktion von Kennziffern fixieren, sodass wesentliche Aspekte der viel komplexeren Dienstleistung aus dem Blick geraten und deshalb nicht in ausreichendem Maß produziert werden. Das ist die von dem Sozialpsychologen Donald Campbell (1957, 1976) identifizierte „Reaktivität“ von Kennziffern, an die Belohnungen oder Bestrafungen geknüpft sind (Espeland und Sauder 2007). Sie können immer Verhalten auslösen, das den Zielsetzungen entgegenläuft.

Aus einer systemtheoretischen Perspektive stellt sich hier die Frage, ob die neue Steuerungsphilosophie die Eigenlogik und Selbstreferenz von Funktionssystemen überhaupt noch zum Tragen kommen lässt oder ob sie so weit in sie eingreift, dass sie ihre Autonomie und die damit verbundene Leistungsfähigkeit verlieren. Ist also NPM ein Eingriff in das eigene Operieren der Bildungs- und Wissenschaftssysteme, oder ist es lediglich ein Instrument, das deren Operieren nach eigenem Code und Programm anstößt und zu höherer Leistung bringt? Ist NPM systemneutral oder unterwirft es Funktionssysteme einer systemfremden Steuerung, die auf die eigenen Funktionsbedingungen der jeweiligen Funktionssysteme keine Rücksicht nimmt? Wenn wir diese Fragen stellen, dann nehmen wir mit der Theorie der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft in eigensinnig operierende Teilsysteme an, dass funktionale Differenzierung eine „Errungenschaft“ der Moderne ist, die eine Steigerung der Funktionserfüllung und der Leistungen der Funktionssysteme für die jeweils anderen Funktionssysteme mit sich bringt. Zugleich werden die anderen Funktionssysteme durch die Funktionserfüllung eines Teilsystems natürlich auch vor ständig neue Heraus-

forderungen gestellt. Die Generierung von neuem Wissen durch die Wissenschaft in ihrer Monopolstellung für die Wissensproduktion lässt die traditionellen „Wahrheiten“ in Familie, Schule, Gesundheitswesen, Politik oder Recht obsolet werden und zwingt zur Revision aller darauf gestützten Praktiken (vgl. Stehr und Adolf 2015). Die Wirtschaft produziert nicht nur Güter und Dienstleistungen, sondern auch Kranke, Arbeitslose und ökologische Schäden, die der Politik immer neue Aufgaben stellen. Gut gebildete und fachkompetente Hochschulabsolventen bringen frischen Wind in jede betriebliche Praxis, der Turbulenzen erzeugt, und sie treiben mit neuen Ideen den Prozess der schöpferischen Zerstörung voran, der Existenzen vernichtet, um neuen Existenzen Platz zu machen. Die Ausdifferenzierung von selbstreferenziell operierenden Funktionssystemen folgt demnach auf das Ganze betrachtet einerseits einer Steigerungslogik (Schulze 1997), die zu höheren Niveaus der teilsystemischen Funktionserfüllung führt, andererseits aber auch einer Zerstörungslogik, die zu einer ständigen Veränderung von Praktiken in den jeweils anderen Teilsystemen zwingt. Funktionale Differenzierung ist also kein Entwicklungsprogramm der gesteigerten Glückseligkeit, sondern eine höchst zweischneidige Angelegenheit.

2.1 Ausdifferenzierung des Erziehungssystems der Gesellschaft

Auf den Bildungsprozess bezogen, heißt die Ausdifferenzierung eines Teilsystems für Erziehung bzw. Bildung, dass die Prozesse der Erziehung bzw. Bildung ab einem bestimmten Alter aus der Familie ausgegliedert und eigens dafür eingerichteten Schulen und Hochschulen überantwortet werden. Zur Ausdifferenzierung des Erziehungssystems gehört dann, dass Schulen und Hochschulen den Bildungsprozess in eigener Regie gestalten und dabei weder auf familiäre Loyalitäten noch auf religiöse Bekenntnisse, politische Machtansprüche, ökonomische Zahlungen, Nutzenerwägungen oder ständische Gepflogenheiten der Lebensführung Rücksicht nehmen müssen. Was Bildung ist und wie sie gefördert wird, ist dann allein Sache systeminterner Entscheidungen und kann nicht mehr von außen bestimmt werden. Darin impliziert ist aus der Perspektive der Theorie funktionaler Differenzierung die Annahme, dass ein ausdifferenziertes Teilsystem für Erziehung bzw. Bildung die Funktion der Erziehung bzw. Bildung für die Gesellschaft besser erfüllt, als wenn diese unter „fremder“ Regie von Familie, Politik, Wirtschaft oder ständischer Gesellschaft gestaltet würden. Das heißt zwangsläufig, dass die anderen Teilsysteme Bildung und Fachkompetenzen „geliefert“ bekommen, die allein den systemeigenen Kriterien des Erziehungssystems folgen und nicht zwangsläufig den in anderen Funktionssystemen gehegten Erwartungen entsprechen. Jede familiäre, religiöse, politische, wirtschaftliche oder ständische Einflussnahme auf den Bildungsprozess würde

eben Bildung und Fachkompetenzen nicht ihren für sich geltenden Kriterien, sondern „systemfremden“ Maßstäben unterwerfen und dementsprechend das im Bildungsprozess steckende Entwicklungspotential der Gesellschaft beschränken. Um das erfassen zu können und zu bestimmen, ob die neue Steuerungsphilosophie von NPM der systemeigenen Produktion von Bildung und Fachkompetenzen nur einen neuen Impuls gibt, ohne sie selbst zu verändern, oder einen Eingriff darstellt, der die systemeigenen Operationen außer Kraft setzt, müssen wir uns detailliert mit der Ausdifferenzierung des Erziehungssystems der Gesellschaft beschäftigen. Es ist dann die Frage zu beantworten, wie weit NPM diese Ausdifferenzierung wieder zurücknimmt. Um das zu klären, hilft ein Blick zurück auf die Studien zum Erziehungssystem der Gesellschaft, die Niklas Luhmann zum Teil in Alleinautorenschaft und zum Teil zusammen mit dem Erziehungswissenschaftler Karl Eberhard Schorr veröffentlicht hat. Zentral dafür sind die 1979 in erster Auflage und 1988 in zweiter Auflage mit einem Nachwort zusammen mit Karl Eberhard Schorr publizierte Monographie *Reflexionsprobleme im Erziehungssystem* (Luhmann und Schorr 1988), ihr 1979 veröffentlichter, 1982 wieder abgedruckter Aufsatz „Das Technologiedefizit der Erziehung und die Pädagogik“ (Luhmann und Schorr 1982) und die von Dieter Lenzen 2002 posthum veröffentlichte Studie Niklas Luhmanns mit dem Titel *Das Erziehungssystem der Gesellschaft* (Luhmann 2002; vgl. Kurtz 2003; Lenzen 2004).

Luhmann und Schorr verwenden den Begriff „Erziehungssystem“, um die Interaktion zwischen Lehrer/innen und Schüler/innen als elementare Einheit dieses Systems zum Ausdruck zu bringen. „Bildung“ kann dagegen auch als Aneignung von „Bildungsgütern“ (Wissen, Kompetenzen) durch ein lernendes Individuum ohne Einwirkung durch eine Lehrkraft verstanden werden. Luhmann (2002: 186) meint dementsprechend, dass der Begriff „Bildungssystem“ zwar auch eine Interaktion zwischen Lehrkräften und Schüler/innen beinhaltet, dies jedoch nur als ein „Angebot“ von Bildung, das angenommen oder auch zurückgewiesen werden kann. Das im Auge behaltend, verwenden wir jedoch den Begriff des „Bildungssystems“ synonym mit dem Begriff des „Erziehungssystems“, weil er der im pädagogischen Diskurs übliche Begriff ist. Wir verstehen dann „Bildung“ als Vorgang der „Erziehung“, der im Extremfall auch eine Selbsterziehung sein kann. Für Luhmann ist „Erziehung“ eine absichtsvolle Kommunikation, bei der ein Erzieher oder eine Erzieherin auf einen „Zögling“ mit dem Ziel der Erziehung einwirkt. Das Ziel selbst ist nur formal bestimmt, weshalb es Luhmann (2002: 54) ausdrücklich bei der Tautologie belässt, dass „Erziehung“ eine Kommunikation „in der Absicht des Erziehens in der Interaktion“ sei. In der absichtsvollen, auf ein Erziehungsziel hinwirkenden Handlung unterscheidet sich „Erziehung“ von „Sozialisation“, die als ein absichtslos erfolgreicher Vorgang des Hineinwachsens in eine Gesellschaft und der Entwicklung der Persönlichkeit zu verstehen ist (Luhmann 2002: 54).

Ohne Autonomie des Erziehungssystems wird das Ziel der Erziehung von außen vorgegeben. In der ständischen Gesellschaft ist es die Kompetenz zu einer standesgemäßen Lebensführung. Soweit das Erziehungssystem Autonomie erreicht, wird das Ziel innerhalb des Systems definiert. Dabei wird stets auf entsprechende Erwartungen von außerhalb Bezug genommen, jedoch im Sinne einer Fremdreferenz auf Ereignisse in der Umwelt, die nach dem systemeigenen Code und Programm beobachtet und selbstreferenziell in eigene Operationen umgesetzt werden. Der Streit um das richtige Erziehungsziel wird dann innerhalb des Systems ausgetragen. Dabei müssen sich die Verfechter einer Anpassung der Erziehung an standesgemäße Lebensführung oder an berufliche Anforderungen im systeminternen Diskurs mit den Verfechtern einer Erziehung zu einer zweckfreien Vervollkommnung des Menschen auseinandersetzen, wobei natürlich das abstrakte Ideal eines vollkommenen Menschen auch wieder spezifiziert werden muss, um den Lehrplan darauf auszurichten. Was sind aber die Merkmale eines ausdifferenzierten Erziehungssystems der Gesellschaft? Das soll nun im Rückgriff auf Luhmann und Schorr (1982, 1988) sowie Luhmann (2002) Schritt für Schritt herausgearbeitet werden.

Innerhalb der westlichen Tradition beginnt Erziehung als zielgerichteter Bildungsprozess in der griechischen Antike mit dem Begriff der Paideia (Jaeger 1933, 1944, 1947/1989). Er bedeutet „Erziehung“ bzw. „Bildung“. In Athen lag die Erziehung in der Verantwortung der Eltern. Allerdings gab es eine Bestimmung Solons, dass nur Kinder, die eine Ausbildung erhalten haben, auch für ihre Eltern im Alter zu sorgen haben. Für die besser gestellten Familien war die Erziehung der Kinder ihre wichtigste Aufgabe. Die Mädchen wurden nur zuhause, vorwiegend von der Mutter, erzogen, die Jungen dagegen in privat geführten Schulen, und zwar vom sechsten bis zum sechzehnten Lebensjahr. In Sparta übernahm der Staat ab dem siebten Lebensjahr die Erziehung der Jungen. Sobald die Jungen 18 Jahre alt waren, durchliefen sie einen dreijährigen Militärdienst, der auch Unterricht in Redekunst, Literatur, Musik und Geometrie einschloss. Mit 21 Jahren war die Volljährigkeit erreicht. Das Bildungsideal war in Athen die zu Besitz, Ruhm und Ehre führende Lebensführung des Edelmanns, in Sparta die Furchtlosigkeit und Tugendhaftigkeit des Kriegers, beides sind Varianten der tugendhaften und tüchtigen Lebensführung, der Arete. Zur Schule wurden die Knaben in Athen von einem dafür abgestellten Sklaven gebracht, der auch dem Unterricht beiwohnte und dem Jungen Anstand beibringen sollte. Für diese Sklaven wurde der Begriff Paidagogos – wörtlich: Knabenführer – verwendet, auf den sich die Verwendung des Begriffs Pädagoge für Lehrer und Pädagogik für die Wissenschaft von der Erziehung in der modernen Zeit zurückführen lässt (Wikipedia 2018a).

Die Ausdifferenzierung eines eigenen Funktionssystems der Erziehung in der Moderne ist unmittelbar mit der Einführung der allgemeinen Schulpflicht verbunden. Deren Anfänge sind in der Reformationszeit unter dem Einfluss

von Martin Luthers Schrift von 1524 *An die Ratsherren aller Städte deutschen Landes, dass sie christliche Schulen aufrichten und halten sollen* zu beobachten. In der Folgezeit waren es die protestantischen Teile des deutschsprachigen Raums, in denen sich die allgemeine Schulpflicht weit vor den katholischen Teilen ausbreitete, insbesondere im Südwesten, wo im Herzogtum Pfalz-Zweibrücken 1592 zum ersten Mal in der ganzen Welt die allgemeine Schulpflicht für Mädchen und Jungen eingeführt wurde. Vollends durchgesetzt wurde die allgemeine Schulpflicht in der Zeit der Aufklärung im 18. Jahrhundert, beispielgebend in Preußen durch die *principia regulativa* von Friedrich Wilhelm I. vom 28.09.1717, die für ganz Preußen durch das Generalschulreglement Friedrichs des Großen von 1763 verbindlich gemacht wurden. Erst 1802 folgte das katholische Bayern mit einer sechsjährigen gesetzlichen Unterrichtspflicht (Wikipedia 2018b).

Die Ausdifferenzierung des Erziehungssystems wird von Luhmann und Schorr (1988: 46-52) und Luhmann (2002: 111-141) in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts verortet. Das heißt vor allem Loslösung von der Familie ab dem siebten Lebensjahr, von der Religion und im Fahrwasser der Auflösung der ständischen Gesellschaft schon durch den aufgeklärten Absolutismus, dann durch den Aufstieg des Bürgertums zum „allgemeinen Stand“ – wie in der französischen Revolution paradigmatisch formuliert – auch von den Erwartungen einer standesgemäßen Lebensführung. Die Familie konnte die Erziehung in dem nun erwarteten Umfang nicht mehr leisten, die Kirche sollte in einer aufgeklärten und säkularisierten Welt dafür nicht mehr zuständig sein, die ständische Ordnung hatte ihre Legitimität verloren. An die Stelle von Familie, Kirche und Standesgesellschaft sollte nun der Staat als Vertreter des Allgemeinen treten, das sich über alle Partikularitäten der Gesellschaft und ihrer Stratifikation in Reste der alten Stände und neue Klassen und Schichten erhob. Mit der staatlichen Verantwortung für das von Familie, Kirche und Ständen befreite Schulwesen sind die Schulen zu Staatsanstalten geworden, das heißt zu Zwangseinrichtungen für alle Jugendlichen eines bestimmten Alters unter staatlicher Aufsicht. Da ist natürlich gleich zu fragen, ob unter diesen Bedingungen überhaupt von einer Autonomie des Erziehungssystems gesprochen werden kann. Sind die Schulen nicht einfach Teil der staatlichen Administration wie Finanzämter, Polizeidienststellen oder Gesundheitsämter? Gibt es Trennlinien zwischen Politik und Schuladministration sowie zwischen Schuladministration und Schule?

Eine Trennlinie zwischen Politik und Administration lässt sich noch leicht im Sinne von Gesetzgebung und Gesetzesanwendung ziehen. Das ist hier nicht anders als in allen anderen Beziehungen zwischen Politik und Administration. Im Verhältnis zwischen Schuladministration und Schule ist es schon schwieriger. Die Schuladministration ist in erster Linie Schulaufsicht, die überwacht, ob die Schulen die gesetzliche Ordnung einhalten und ihren gesetzlichen Auftrag

erfüllen. Die Probleme stellen sich vor allem beim gesetzlichen Auftrag. Er kann ja ohne weiteres die Erziehung zu fügsamen Untertanen oder die Indoktrination einer Ideologie beinhalten. Dass das Erziehungssystem eine Angelegenheit des Staates ist, der Staat für dessen Finanzierung sorgt, den gesetzlichen Rahmen für den Schulbetrieb setzt und den Erziehungsauftrag erteilt, öffnet auf jeden Fall einer Unterwerfung des Schulwesens unter die Politik die Tür und ist ja in totalitären Systemen die Realität.

Was schützt also das Schulwesen vor einer solchen Unterwerfung und gewährleistet die Autonomie des Erziehungssystems im Verhältnis zur Politik? Zieht man das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland zu Rate, dann erhält man in diesem Punkt keine Hilfestellung. In Artikel 7, Absatz 1, wird das „gesamte Schulwesen“ unter „die Aufsicht des Staates“ gestellt. Die weiteren Absätze bestätigen die Religionsfreiheit und die Aufsicht des Staates auch über zugelassene Privatschulen. Worin die Aufsicht des Staates besteht und wie weit sie geht, ist im Grundgesetz nicht geregelt. Genauere Bestimmungen finden sich in Deutschland erst in den Gesetzen zum „Erziehungs- und Unterrichtswesen“ der einzelnen Bundesländer. Im Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen in der Fassung vom 31. Mai 2000, zum Beispiel, finden sich in Artikel 1 sowohl abstrakte als auch recht konkrete Bestimmungen des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Schulen:

„Sie sollen Wissen und Können vermitteln sowie Geist und Körper, Herz und Charakter bilden. Oberste Bildungsziele sind Ehrfurcht vor Gott, Achtung vor religiöser Überzeugung, vor der Würde des Menschen und vor der Gleichberechtigung von Männern und Frauen ...“ (BayEUG 2000: 5)

Auch die Erziehung „im Geist der Demokratie und in der Liebe zur bayerischen Heimat und zum deutschen Volk“ und im Sinne der „Völkerverständigung“ zählen zum Auftrag der Schulen. In Artikel 2 werden diese Ziele weiter spezifiziert, und die Schulen werden zu einem darauf bezogenen Schulentwicklungsprogramm „unter Berücksichtigung der Zielvereinbarungen“ verpflichtet. Die Erziehungsziele der Schulen festzulegen, ist also eine Sache des Gesetzgebers. Sie sind in einer Demokratie demnach demokratisch legitimiert. Der Schuladministration fällt die Aufgabe zu, die Verwirklichung der Erziehungsziele durch die Schulen zu kontrollieren. In den weiteren Artikeln des Gesetzes zum bayerischen Erziehungs- und Unterrichtswesen werden die unterschiedlichen Schultypen definiert und die Grundzüge des Curriculums beschrieben, das dann in der vom Kultusministerium erlassenen Schulordnung weiter bestimmt wird. Auch die Unterrichtsfächer, ihr Umfang, ihr Stellenwert und das Lernmaterial werden demokratisch legitimiert und ministeriell spezifiziert.

Was in der Schule gelernt wird, das wird dementsprechend in beträchtlichem Umfang politisch und administrativ entschieden. Von einer Autonomie

des Erziehungssystems kann man deshalb an der Schnittstelle zum politischen System einschließlich politischer Administration nicht ohne erhebliche Einschränkung sprechen. Das ist auch nicht überraschend, weil es für die Gesellschaft von großer Bedeutung ist, auf welche Ziele hin und in welchen Fächern mit welchem Lernmaterial ihr Nachwuchs in der Schule erzogen wird. Die demokratische Legitimation der schulischen Erziehungsziele und ihrer Umsetzung in einen Lehrplan ist hier die Grundlage jeder pädagogischen Arbeit. Und die Aufsicht der Schulbehörden über die Schulen sorgt dafür, dass die Erziehungsziele verwirklicht und die Lehrpläne eingehalten werden. Trotz dieser engen und hierarchischen Kopplung an das politische System betrachten sowohl Luhmann und Schorr (1988: 46-58) als auch Luhmann (2002: 129-132) das Erziehungssystem auch im Verhältnis zum politischen System als ausdifferenziert und selbstreferenziell operierend. Was dafür ins Feld geführt werden kann, ist zunächst einmal die fachliche Autonomie. Auch demokratisch lassen sich mathematische Gesetze nicht außer Kraft setzen. So einfach ist es jedoch nicht. In Fächern wie Geschichte, Geographie, Sozialkunde, Wirtschaft und Recht gibt es ohne Zweifel offene Flanken für politische Einflussnahmen. In der Biologie ist Darwins Evolutionstheorie nicht überall vor solchen Eingriffen geschützt. Das Spektrum der unterrichteten Fächer kann politisch unterschiedlich gestaltet werden. Dass keine fachlich und pädagogisch nicht rechtfertigbaren Eingriffe vorgenommen werden, ist nicht von vornherein und für immer gegeben. Sie können jederzeit stattfinden. Kein evolutionärer Selektionsvorteil schützt das Erziehungssystem vor solchen Eingriffen. Es gibt in diesem Punkt keinen im Erziehungssystem selbst vorhandenen Schutzgürtel, der direkte politische Einflussnahmen an den Grenzen des Systems abprallen ließe. Im Verhältnis zum politischen System operiert deshalb das Erziehungssystem nicht selbstreferenziell.

Das pädagogische Establishment

Luhmann und Schorr (1988) sowie Luhmann (2002) gelingt es nur mit einer Hilfskonstruktion, die Autonomie des Erziehungssystems gegenüber dem politischen System plausibel zu machen. Diese Hilfskonstruktion ist das „pädagogische Establishment“, das „ein Netzwerk gebildet hat, das weit in die politischen Parteien und in die Kultusverwaltungen hineinreicht.“ (Luhmann 2002: 130; vgl. Luhmann und Schorr 1988: 51, 343-349) Es ist also die Besetzung der einflussreichsten Positionen in Politik und Verwaltung durch ausgebildete Pädagogen, die garantiert, dass dem Erziehungssystem quasi durch die Hintertür trotz politisch-administrativer Aufsicht keine „systemfremden“ Erziehungsziele und Lehrpläne oktroyiert werden. Die Repräsentation des Erziehungssystems durch seine spezifischen professionellen Experten im politisch-administrativen System ist die Garantie für die Autonomie des Erziehungssystems. Das gilt auch

für die Autonomie gegenüber anderen Funktionssystemen, wie der Wirtschaft, der Wissenschaft oder der Zivilgesellschaft. Ihr Einfluss muss über das politisch-administrative System kanalisiert werden, um Eingang in die Erziehungsziele und die Lehrpläne finden zu können. Die Besetzung der Schleusen durch das „pädagogische Establishment“ stellt wiederum sicher, dass die entsprechenden Einflüsse gefiltert und in pädagogisches bzw. fachliches Vokabular übersetzt werden. In systemtheoretischer Sprache sind die Pädagogen im politisch-administrativen System die Beobachtungsposten, die Interessenartikulationen nach pädagogischer Codierung und Programmierung wahrnehmen und in systemeigene Operationen umsetzen. Damit das auch wirkungsvoll geschieht, müssen die entscheidenden Positionen im politisch-administrativen System auch tatsächlich von Pädagogen eingenommen werden, oder Pädagogen müssen als einflussreiche Berater in entsprechenden Kommissionen auf Nicht-Pädagogen in Regierung, Verwaltung und Parteien einwirken. Dass das wirklich geschieht, ist nicht immer und nicht überall garantiert.

Luhmann und Schorr (1988) und Luhmann (2002) lassen sich bei ihrer Konstruktion des „pädagogischen Establishments“ von der historisch besonderen Konstellation der Entwicklung der preußischen Kultusbürokratie Ende des 18. bis Anfang des 19. Jahrhunderts unter dem Einfluss des Neuhumanismus leiten, zugespielt in der Person Wilhelm von Humboldts und seiner kurzzeitigen, aber nachhaltig umwälzenden Tätigkeit als Leiter der „Sektion des Kultus und des öffentlichen Unterrichts“ im preußischen Ministerium des Inneren von 1808 bis 1810. Humboldts Reformen bedeuteten die Geburt des preußischen „Kulturstaats“ (vgl. Neugebauer und Holtz 2010), in dem in der Tat ein „pädagogisches Establishment“ den Staat auf ein in seinen Zielen und Lehrplänen von Pädagogen beherrschtes Schulwesen einschwört. Der Kulturstaat ist die Garantie für die Autonomie des Erziehungssystems. In seiner Ausgestaltung handelt es sich um eine historisch einmalige Symbiose einer Bildungselite mit dem aufgeklärten preußischen Absolutismus. Das implizierte auch die Fähigkeit des Staates, ständische und wirtschaftliche Interessen von der schulischen Erziehung fernzuhalten und als Schleuse für ihren Einfluss auf die Schulen zu fungieren.

Diese historische Konstellation hat dazu geführt, dass die zur damaligen Zeit von der Bildungselite wieder entdeckte Kultur der Antike zum Bildungsideal gemacht wurde. Das Gymnasium sollte dieses Ideal am weitestgehenden verwirklichen. Die als Neuhumanismus bezeichnete Bewegung hat die Maßstäbe gesetzt, die bis heute die höchsten Ansprüche an die Bildung definieren. Dazu gehört zentral der Unterricht in Griechisch und Latein. Interessen am Erlernen moderner Sprachen, an Naturwissenschaft und Technik wurden lange Zeit als nicht dem Bildungsideal entsprechend abgewehrt. Sie wurden auf die nachgeordnete Realschule verwiesen. Die Entwicklung von Naturwissenschaft und Technik und die Industrialisierung sowie ihre Repräsentation durch die

Bewegung des Realismus haben jedoch im Verlauf des 19. Jahrhunderts das neuhumanistische Bollwerk nach und nach bröckeln lassen, bis Ende des Jahrhunderts Kaiser Wilhelm I. im preußisch dominierten Kaiserreich dem humanistischen Gymnasium das Realgymnasium zur Seite stellte. Das Realgymnasium sollte moderne Sprachen, Naturwissenschaft und Technik unterrichten. Neuhumanismus und Realismus waren fortan gleichberechtigte Repräsentanten der Bildungsidee des Gymnasiums. Man könnte sagen, dass es nun ein zweiköpfiges pädagogisches Establishment gab, Neuhumanismus und Realismus in einem inneren Spannungsverhältnis vereint in der Repräsentation des Erziehungssystems im politisch-administrativen System. Wirtschaftliche und berufsständische Interessen werden durch dieses Arrangement in spezifische Aspekte eines nun erweiterten Bildungsideals und damit in operable Elemente des Erziehungssystems transformiert. Es bedurfte dazu aber einer gesellschaftlichen Machtverschiebung, die innerhalb des Erziehungssystems durch ein neues Machtgleichgewicht von Neuhumanismus und Realismus reflektiert wurde (vgl. Piaschinski 2009: 37-100).

Diese Konstellation macht darauf aufmerksam, dass man das Verhältnis des Erziehungssystems zu seiner Umwelt im Sinne von Bourdieu (1999: 203) als Feld der Erziehung, eingebettet in das Feld der Macht und den sozialen Raum, konzipieren könnte und damit möglicherweise näher an den realen Verhältnissen wäre. Auf jeden Fall wird in dieser Perspektive deutlich, dass die Autonomie des Erziehungssystems immer eine Sache der umkämpften Grenzziehung ist und dass Machtverschiebungen im Feld der Macht durch Machtverschiebungen im Feld der Erziehung reflektiert werden. Es ist der reale Grund für Luhmanns Annahme, dass die Ausdifferenzierung eines Funktionssystems und die funktionale Differenzierung der Gesellschaft „höchst unwahrscheinlich“ seien (vgl. Kieserling 2008). Der Machtverlust der neuhumanistischen Bildungselite und der Machtgewinn des gewerblichen und industriellen Bürgertums im Verlauf des 19. Jahrhunderts im Feld der Macht spiegelt sich im Machtverlust der Neuhumanisten und im Machtgewinn der Realisten im Feld der Bildung. Im weiteren sozialen Raum, in den wiederum das Feld der Macht eingebettet ist, liegt dem Wandel im Feld der Macht und im Feld der Erziehung ein Wandel der Sozialstruktur zugrunde, nämlich der Aufstieg des gewerblichen und industriellen Bürgertums mit der Akkumulation von ökonomischem Kapital und dessen symbolischer Aufwertung bei gleichzeitiger symbolischer Abwertung des kulturellen Kapitals des Bildungsbürgertums. In der weiteren Entwicklung hat schließlich die Demokratisierung der Gesellschaft dafür gesorgt, dass neuhumanistisch definiertes kulturelles Kapital im Verhältnis zu realistisch definierten Fachkompetenzen weiter an symbolischem Wert verloren hat (vgl. Ringer 1969). Das pädagogische Establishment in Politik und Verwaltung hat einen entsprechenden Wandel vollzogen. Das neuhumanistische Bildungsideal ist in diesem Establishment gegenüber dem realistischen Bil-

dungsideal in der Minderheit. Aus Luhmanns und Schorrs Perspektive ist es aber nach wie vor der Garant für die Transformation politischer, wirtschaftlicher und berufsständischer Interessen in systemeigene Bildungsideen. Die Politik als Politik wird dadurch auf Distanz gehalten.

Luhmann geht sogar noch einen Schritt weiter und dreht das Verhältnis zwischen politisch-administrativem System und Erziehungssystem um. Demnach ist die von Moden geprägte Entwicklung der Pädagogik der Auslöser für pädagogische Reformbewegungen, die vom pädagogischen Establishment aufgenommen und der Politik aufgedrängt werden. Die Politik setzt die Reformideen der Bewegung in Reformgesetze mit neuen Erziehungszielen, Didaktiken und Lehrplänen um. Weil jedoch Pädagogik grundsätzlich nicht in berechenbare Technologie gegossen werden kann, bleiben die Reformenerfolge nach Luhmann und Schorr immer hinter den Erwartungen zurück. Das ist das berühmte, von Luhmann und Schorr (1982; 1988: 129-130, 228-232) identifizierte Technologiedefizit der Erziehung (vgl. Tenorth 1999; Giesecke 2004). Dieses grundsätzlich nicht zu behebbende Defizit hat eine unablässige Abfolge von Reformen zur Folge, wobei eine Reform wegen ihrer mangelnden Erfolge stets als Anlass für neue Reformen fungiert (Luhmann 2002: 166-167). Man bleibt dabei aber nach wie vor unter sich. Es handelt sich dabei immer um systeminterne Machtverschiebungen im pädagogischen Establishment. Mit Bourdieu würde man sie zusätzlich auf Machtverschiebungen im Feld der Macht rückbeziehen.

Luhmanns und Schorrs (1988: 18-114) Vertrauen in die Selbstreferenz des Erziehungssystems trotz politisch-administrativer Aufsicht über die Schulen gründet also maßgeblich in der Repräsentation des Erziehungssystems im politisch-administrativen System durch das pädagogische Establishment. Man könnte darin eine spezifische, Autonomie erhaltende strukturelle Kopplung von politischem System und Erziehungssystem sehen. Wir haben allerdings festgestellt, dass diese strukturelle Kopplung einer historisch einmaligen Symbiose von neuhumanistischer Bildungselite und aufgeklärtem Absolutismus im preußischen Kulturstaat zu verdanken ist, die bis heute einem erheblichen Wandel unterworfen wurde und in anderen Ländern nicht in dieser Ausprägung entstanden ist, sodass politische, wirtschaftliche und berufsständische Interessen leichter Einfluss auf Erziehungsziele und Lehrpläne nehmen konnten. Die Ausdifferenzierung des Erziehungssystems ist demgemäß als historisch kontingent zu betrachten und ist in dieser Kontingenz besser mit feldtheoretischen als mit systemtheoretischen Instrumenten zu erfassen. Trotzdem bieten die Arbeiten von Luhmann und Schorr eine Fülle von Erkenntnissen zu den strukturellen Bedingungen für die Ausdifferenzierung des Erziehungssystems. Luhmann hat diese Bedingungen in seiner Studie zum Erziehungssystem der Gesellschaft klar herausgearbeitet. Über das pädagogische Establishment hinaus tragen vier weitere Säulen die Autonomie des Systems:

- (1) Pädagogik als Reflexionstheorie des Erziehungssystems,
- (2) Lehrtätigkeit als Profession,
- (3) Schule als Organisation,
- (4) Unterricht als Interaktionssystem.

Pädagogik als Reflexionstheorie des Erziehungssystems

Die Ausdifferenzierung der Pädagogik aus der Philosophie als eigenständige Disziplin und die Professionalisierung der Lehrtätigkeit sind die tragenden Pfeiler des pädagogischen Establishments. Sie sind die Voraussetzung dafür, dass die Pädagogen als Experten die Entscheidungen über Bildung, Schule und Unterricht in Politik und Verwaltung nach Maßgabe von systemeigenen Vorstellungen der Pädagogik bestimmen können. Mit Bourdieu gesprochen, hängt deshalb die Autonomie des Erziehungssystems maßgeblich an der gesellschaftlichen Stellung und dem symbolischen Wert des Bildungskapitals der Lehrerschaft im sozialen Raum und an der Machtstellung der Lehrerverbände im Feld der Macht. Ohne anerkannte Stellung der Lehrerschaft in der Sozialstruktur und ohne Machtstellung der Lehrerverbände im Feld der Macht gibt es keine Autonomie des Erziehungssystems. Da stimmen sogar Luhmann und Bourdieu überein! Die sozialstrukturelle Verankerung der „Systemautonomie“ hat allerdings ihren Preis. Sie bindet das im System verbindliche Bildungsideal an die jeweils historisch gegebene Vorstellungswelt und Lebensführung sowie an die Interessen der tragenden Bildungsschichten. Im Fall des preußischen Kulturstaats kann man sogar sagen, dass die neuhumanistisch denkende Bildungselite einen privilegierten Zugang zur staatlichen Aufsicht über das Schulwesen hatte, und zwar auf Kosten anderer Schichten und ihrer Vorstellungen von Bildung. Das von wirtschaftlichen und berufsständischen Interessen ferngehaltene neuhumanistische Bildungsideal war in Wirklichkeit eine in der Lebensführung und den Interessen einer privilegierten Bildungselite verwurzelte, sehr einseitige Vorstellung von Bildung. Deren Inthronisation als Leitlinie des staatlich beaufsichtigten Erziehungssystems verdankte sich sogar dem Fernhalten anderer Bildungsvorstellungen und Interessen durch ein nichtdemokratisches, absolutistisches Staatswesen.

Die Öffnung des Bildungsideals für andere, dem Realismus zuzurechnende Bildungsvorstellungen, ist letztlich neben der fortschreitenden Industrialisierung auf die Demokratisierung der Politik zurückzuführen, wenn auch in Deutschland die ersten Schritte dazu noch im Kaiserreich vollzogen wurden. Das neuhumanistische Bildungsideal erweckt nur deshalb einen Schein der Autonomie, weil es Bildung einer Bildungselite für eine Bildungselite ist, die sich anscheinend von nichts anderem leiten lässt als von der Idee der Bildung als Selbstzweck. Die mangelnde Verwertbarkeit dieser Bildung außerhalb des Schul- und Hochschulsystems scheint diese Art der Autonomie des neuhuma-

nistischen Erziehungssystem zu bestätigen. Dieser Tatbestand wird nicht durch erfolgreiche Karrieren neuhumanistisch gebildeter Abiturient/innen außerhalb des Erziehungssystems infrage gestellt, weil es sich dabei in aller Regel um sekundäre Effekte der Wahl humanistischer Gymnasien durch Schüler/innen handelt, die von Hause aus hohe Kompetenzen mitbringen.

Als Zwischenfazit können wir also festhalten, dass ein wesentlicher Stützpfeiler der Autonomie des Erziehungssystems einer spezifischen Konstellation in der Sozialstruktur und im Feld der Macht geschuldet ist, die insbesondere in Preußen Anfang des 19. Jahrhunderts eine besondere Ausprägung erfahren hat. Das lehrt uns, dass andere Konstellationen zu ganz anderen Ausgestaltungen von Erziehung und Unterricht führen können. Die staatliche Aufsicht darüber ist das Einfallstor für wenig gefilterte Einflüsse auf das Erziehungssystem unterschiedlichster Art.

Für Luhmann und Schorr (1988) und auch in seiner späteren Studie für Luhmann (2002) gab es in der historischen Konstellation der Aufklärungszeit allerdings in Preußen nicht nur eine Koalition zwischen Bildungselite und aufgeklärtem Absolutismus mit der vorübergehenden Inthronisierung des neuhumanistischen Bildungsideals als Leitlinie der schulischen Erziehung. Es wurden darüber hinaus auch Strukturen geschaffen, die mit größerer Dauer die Autonomie des Erziehungssystems gesichert haben. Um das zu erfassen, müssen wir auf die strukturellen Eigenarten der vier genannten Pfeiler der Ausdifferenzierung des Erziehungssystems eingehen. Sie leisten das, was Luhmann die Respezifikation der „Kontingenzformel“ Bildung nennt. Um das zu verstehen, müssen wir zunächst klären, was Luhmann unter dieser Formel versteht. Gemeint ist damit, dass die Loslösung von Erziehung und Unterricht von der Familie, von der Kirche und von Vorstellungen der standesgemäßen Lebensführung durch die Einführung der allgemeinen Schulpflicht im aufgeklärten Absolutismus ein Erziehungssystem „ohne Außenhalt“ geschaffen hat, das sich fortan selbst einen Halt geben musste. Diesen Halt – so meinen Luhmann und Schorr (1988: 73-84) und Luhmann (2002: 186-196) – bietet die Kontingenzformel Bildung. Luhmann und Schorr (1988: 84-94) stellen fest, dass diese Formel in der weiteren Entwicklung zur Kontingenzformel „Lernfähigkeit“ abstrahiert und formalisiert wurde. Luhmann (2002: 186-198) hat später allerdings den Begriff der Kontingenzformel Bildung weiter verwendet. Mit dem Begriff „Lernfähigkeit“ sollte eine höhere Abstraktions- und Formalisierungsstufe angezeigt werden. Dem Begriff „Bildung“ – zumal als Besonderheit der deutschen Sprache – haftet eben noch heute seine Verwurzelung im Neuhumanismus an, weshalb alle Vorstöße des Realismus – bis hin zu PISA – als Wege zur „Unbildung“ oder „Halbbildung“ abgewehrt werden können (vgl. Piaschinski 2009: 101-125). Das ist bei der Kontingenzformel „Lernfähigkeit“ nicht mehr möglich. Rein begrifflich kann man jedoch an der Kontingenzformel Bildung festhalten, wenn man sie weit genug von der neuhumanistischen Tradition loslöst.