

Außer Kontrolle: Bildung und Erziehung in der „postnationalen Konstellation“

Frank-Olaf Radtke

Zusammenfassung

Als der Humanist Wolfgang Ratke (Ratichius) 1612 dem in Frankfurt am Main tagenden Reichstag des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation ein Memorial vorgelegte, in dem er versprach, mit Hilfe einer von ihm selbst entwickelten „neuen Lehrart“ im ganzen, sichtbar vom Zerfall bedrohten Reich Einheit und Frieden herbeiführen zu können, war das am Vorabend des Dreißigjährigen Krieges ein mehr als vollmundiges Versprechen. Mit seinem lutherischen Glauben an die Macht schulischen Unterrichts war der Didacticus dem Vorstellungsvermögen seiner Zeitgenossen weit voraus. Er antizipierte das moderne Konzept öffentlicher Erziehung als Teil der Regierung der ganzen Bevölkerung zu einer Zeit, als an eine materiale Realisierung solcher Pläne nicht zu denken war.

Wiewohl sein Vorschlag damals bei den Mächtigen nur auf Unverständnis stoßen konnte, markiert das Ereignis den Beginn eines Prozesses der funktionalen Differenzierung von Politik und Pädagogik: Regierungskunst und Erziehungskunst werden seither komplementär gedacht.

Die Idee der pädagogischen Lenkung der Bevölkerung konnte sich endgültig erst in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, nun im Zeichen der europäischen Aufklärung und des Neuhumanismus durchsetzen. Öffentlich verantwortete Erziehung der ganzen Bevölkerung eines Staatsgebietes soll diese zu einem „Volk“ machen, der menschlichen Gattung zur Entfaltung und Vervollkommnung verhelfen, den Einzelnen aber auch so qualifizieren, dass er von den verschiedenen Funktionssystemen der Gesellschaft in Anspruch genommen werden kann. Ein umfassend ausgebautes Erziehungssystem, das weit über die Schule hinaus greift, wurde im 20. Jahrhundert nachgerade zu einem Souveränitätsmerkmal der europäischen Nationalstaaten, deren Vorbild die Staatenbildung weltweit beeinflusst hat.

Als im Jahre 2000 der Europäische Ministerrat in seiner Erklärung von Lissabon „Lebenslanges Lernen“ als ein Mittel aufrief, mit dessen Hilfe die Europäische Union (EU) binnen weniger Jahre zur wettbewerbsfähigsten Region in der Welt werden soll-

te, bewegte er sich in genau der Logik der pädagogischen Steuerung gesellschaftlicher Prozesse, die vierhundert Jahre zuvor der Reichstag zu Frankfurt am Main noch nicht mitvollziehen wollte. Ein diesbezügliches Zeichen hat parallel dazu auch die von der *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* wieder aufgenommene Strategie internationaler Vergleichsstudien (*large-scale-assessments*) nationaler Schulsysteme gesetzt, die in Deutschland unter dem Akronym PISA-2000 bekannt wurde. Sie zielt auf eine Verbesserung der Qualität der Ergebnisse schulischer Bildungsprozesse, um die *employability* der Absolventen zu erhöhen.

Die Agenda von Lissabon und die PISA-Strategie folgen der gemeinsamen Vorstellung, öffentliche Erziehung könne als wirksames Steuerungsinstrument sozial erwünschter Entwicklungen eingesetzt werden. Heute handelt es sich nicht mehr um das voreilige Versprechen eines allzu selbstbewussten Pädagogen, sondern um eine im öffentlichen Diskurs fest etablierte Überzeugung der sozial-technischen Machbarkeit definierter gesellschaftspolitischer Ziele, die einem mittlerweile ausgebauten Erziehungssystem von der Politik vorgegeben werden können. Die allumfassende Erziehung der ganzen Bevölkerung ist eine politische Option geworden, die regelmäßig aufgerufen wird, wenn soziale Probleme nach Lösungen suchen.

1.

Lissabon und PISA markieren möglicher Weise bedeutende Wendepunkte in der Geschichte des weltweiten Diskurses über Bildung und Erziehung. Die Deklarationen der EU und die Vergleichsstudien der OECD, die mit diesen Städtenamen assoziiert werden, scheinen die bildungspolitische Bedeutung von Nationalstaaten zu relativieren; einflussreiche bildungspolitische Akteure in Gestalt transnationaler Organisationen betreten die Bühne. Erziehung (*education*) wird zunehmend zu einer internationalen Angelegenheit.

Komplementär zu den Kompetenzen der Mitgliedsstaaten reklamiert etwa die *EU-Kommission* eigene Zuständigkeiten für Erziehungsfragen¹. Gleiches gilt für die *OECD* und man könnte als weitere Organisationen außerdem noch die *World Bank (WB)*, den *International Monetary Fonds (IMF)*, die *World Trade Organisation (WTO)* oder die *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organisation (UNESCO)* nennen² (vgl. auch den Beitrag von Schemmann in diesem Heft). Die anwachsende Bedeutung dieser Organisationen in der Diskussion um schulische und außerschulische Erziehung markiert den Übergang zu einer „postnationalen Konstellation“³ auch im Bildungsbereich, insofern die bislang von den Staaten eifersüchtig gehütete nationale Bildungssouveränität zumindest neu justiert wird. Neu ist, dass transnationale Organisationen den Anspruch erheben können, die Organisationen der nationalen Erziehungssysteme der Mitgliedsstaaten, vom Kindergarten bis zur Universität, durch Zielvorgaben und -vereinbarungen zumindest indirekt in ihrer Leistungsfähigkeit zu beeinflussen.

Die Internationalisierung des Bildungsdiskurses der letzten zwanzig Jahre ist empirisch verbunden mit einer *dreifachen Ökonomisierung* der Bildungspolitik: Erziehung wird in allen internationalen Dokumenten (1) überraschend eindimensional als

Form der Bewirtschaftung der Bevölkerung gedacht, vorrangig ökonomischen Zwecken unterworfen und (2) zugleich behandelt als sei sie ein ökonomisches Gut, das genauso produziert sowie (3) so vermarktet werden kann, wie andere Güter der Warenproduktion auch. Diese Engführung muss nicht verwundern. Die beteiligten Organisationen sind, mit Ausnahme der *UNESCO*, inter- bzw. transnationale Zusammenschlüsse, deren Zweck die Ertüchtigung des ökonomischen Systems und seiner Leistungsfähigkeit ist. Sie sind gleichsam satzungsgemäß als die Hüter freier Märkte bestellt, also der Idee verpflichtet, die Verteilung von knappen Waren und Dienstleistungen sei am besten über den Preismechanismus zu regeln.

Die Regierungen der Mitgliedsländer der EU und der OECD verband – mindestens bis Mitte 2008 – ordnungspolitisch der paradigmatische Glaube an die harmonisierende Kraft von Markt- und Wettbewerb, welche individuelles Streben nach Vorteilen und allgemeine Wohlfahrt ins Gleichgewicht bringen soll. Das im 18. Jahrhundert von der Moralphilosophie entdeckte paradoxe Steuerungsprinzip des *laissez-faire*, das von Adam Smith mit dem Bild der „unsichtbaren Hand“ pointiert und von Milton Friedman im 20. Jahrhundert wirtschaftswissenschaftlich radikalisiert wurde, ist im Neo-Liberalismus zum politischen Programm geronnen. Es konnte in den vergangenen dreißig Jahren weltweit den öffentlichen Diskurs dominieren und die Grenzen des Sag- und Denkbaren bestimmen. Sichtbare Wirkung seiner Geltung war die endgültig nach 1989 von beinahe allen Regierungen politisch gewollte Deregulierung und aktive Globalisierung der internationalen Finanz-, Güter-, Dienstleistungs- und schließlich auch der Arbeitsmärkte.

Mit der Redeweise von *Bildungsmärkten*, Investitionen in das *Humankapital* und der Ausschöpfung von Bildungsreserven, die in der Bevölkerung als *Ressourcen* ungenutzt schlummern, hat die Bildungsökonomie⁴ eine plausible gedankliche Verknüpfung von Erziehung und Wirtschaft gefunden.

Neo-liberal ist die neue transnationale Bildungspolitik insofern, als sie im Kern auf einen Wechsel von „marktkorrigierenden“ auf „marktvorbereitende“ Strategien zielt⁵. Längst war damit begonnen worden, den Katalog öffentlicher Güter, die bislang nicht im Fokus kommerzieller Interessen lagen, radikal zu verkleinern. Eröffnet wird die Aussicht auf reale Märkte nun auch für Produkte in dem Segment Erziehung und Bildung. In umfassenden Katalogen werden seit 1995 als Anlagen zum GATS solche international handelbaren Dienstleistungen aufgelistet, die vorwiegend – dies- und jenseits des hoheitlich geordneten Bereichs allgemeinbildender Schulen – im Feld der vorschulischen Kinderbetreuung, der Erwachsenen-, Berufs- und Hochschulausbildung liegen.

2.

Aber die Ökonomisierung der Bildungspolitik erschöpft sich nicht in dem Versuch, Erziehung näher an die Bedarfe der Ökonomie zu rücken und ihre Produkte zu einer marktgängigen Ware zu machen. Eingegriffen wird auch auf der operativen Ebene der Erziehung. Mit der Technik der „offenen Koordination“, welche die EU gegenüber den Mitgliedsstaaten anwendet, bzw. der Indikatoren gestützten „Neuen Steuer-

nung“ (*New Governance*), mit der die OECD auf die Leistungen von Organisationen zielt, kommen im Bildungssektor Lenkungsinstrumente zum Einsatz, die den Methoden des in Unternehmen praktizierten Qualitätsmanagements nachgebildet sind.

Mit der Einführung der neuen Steuerungstechniken wird ein der Betriebswirtschaft vertrautes Denkschemas übernommen: die Produktionslogik. Sie wird in die Selbstbeschreibungen der Organisationen des Erziehungssystems implementiert, die nun nicht länger als bürokratisch verwaltete Anstalten, sondern als managerial geführte Produktionsbetriebe aufgefasst werden, in denen unternehmerisches Handeln gefragt ist.

Hervorgebracht wird das Deutungsmuster von einer international vernetzten „epistemischen Gemeinschaft“ (*epistemic community*)⁶ von (Bildungs-) Experten, die, wollen sie dazu gehören, gleichsam paradigmatisch eine Reihe von Überzeugungen teilen müssen. Im Verbund mit Journalisten und operativen Stiftungen stimmen sie Politik und Publikum auf ihre Sichtweise der Erziehungsorganisationen und der dort zu bearbeitenden Probleme ein. Um das neue, marktorientierte Steuerungsregime durchzusetzen, verbinden sich Politiker, Wirtschaftsverbände, Beratungsfirmen und Bildungsforscher zu einer Koalition der Befürworter (*advocacy coalition*)⁷ neoliberaler Bildungspolitik, in der ideologische Prämissen (*belief system*) und politische Interessen sich selektiv mit ausgesuchten erziehungswissenschaftlichen Forschungslinien zusammenfinden.

Bildungsökonomie bzw. -ökonomie erleben eine bemerkenswerte Renaissance. Von einer ubiquitären Quasi-Naturgesetzlichkeit überzeugt, trauen Unternehmensberater sich zu, nicht nur wirtschaftliche, sondern unterschiedlichste soziale Zwecke, auch Erziehung, in ein *Input-out*-Schema umformen und in *technisch-organisatorisch* erreichbare Ziele übersetzen.

Das von den Managern benötigte Wissen soll von der Schuleffektivitäts- bzw. der empirischen Bildungsforschung bereitgestellt werden. Wie die Ökonometrie verfügen auch diese Forschungslinien⁸ über ein Prozess-Produkt-Modell, das Korrelationen zwischen pädagogischen Interventionen und ihren Effekten zu bestimmen sucht. Auch wenn dieses Modell innerhalb der erziehungswissenschaftlichen Debatte längst aufgegeben und durch ein – ebenfalls aus der Wirtschaft stammendes – Angebots-Nutzungs-Modell⁹ ersetzt werden musste, werden weiterhin bevorzugt Kognitions-Psychologen damit beauftragt, nach quasi-naturgesetzlichen Regelmäßigkeiten von Lehr-Lern-Prozessen zu suchen. Wie die Ökonomen arbeiten auch sie mit a-historischen, kontextfreien Modellen, die auf Korrelationen von wenigen Variablen aufbauen, die belastbares Lösungswissen für das neue *Bildungsmanagement* bereitstellen wollen – sei es im Kindergarten, der Schule oder beim Lernen Erwachsener.

Insgesamt betrachtet greift eine Mittel-Zweck-Rationalität, die auf die gültigen Leitvorstellungen darüber durchschlägt, was mit Erziehung und Bildung im Verständnis von EU und OECD gemeint sein kann: die möglichst effiziente und effektive Erzeugung ökonomisch nutzbarer Kompetenz der Absolventen, die am Ideal des *homo oeconomicus* ausgerichtet werden. Auf den Begriff gebracht ist sie mit dem Programm *Lebenslangen Lernens*, das die wettbewerbsbedingte Notwendigkeit andauernder Investitionen in das (eigene) Humankapital betont.

3.

Es ist strittig, ob das Phänomen der Transnationalisierung der Politik als Souveränitätsverlust der Nationalstaaten zu deuten ist, der dann mit einer Machtreduktion „wider Willen“ gleichzusetzen wäre.¹⁰ Einerseits gilt, dass die Instrumente der neuen, expertokratischen Steuerung, die sich auf inter- und intranationale Vergleiche, wissenschaftliche Evidenz und sich daraus ergebende Sachzwänge berufen, in den internationalen Beziehungen dann, aber auch nur dann greifen, wenn sie innenpolitisch gewollt werden. Die Mitgliedsstaaten und ihre Funktionseliten müssen sich aus eigenen Erwägungen auf ein transnationales Regime in einem Politikfeld einlassen. Die unterschiedliche Umsetzung des Lissabon- wie des PISA-Prozesses in den Mitgliedsländern liefern anschauliche Beispiele für den je besonderen Verlauf des Zusammenspiels von nationaler und transnationaler Ebene.

Die Entscheidung, im Bereich öffentlicher Dienstleistungen Steuerungsmechanismen zu nutzen, die in der Wirtschaft immerhin bewiesen haben, dass sie dort für einen rationelleren Verbrauch von Ressourcen entlang von produktivitätssteigernden Kosten-Nutzen-Kalkülen sorgen können, ist national gut motiviert. Die einzelnen Wohlfahrtsstaaten haben sie im Zuge der Politik der Senkung der Staatsquote und der Ideologie des „schlanken Staates“ getroffen. Wieder geht es um mehr Effektivität und Effizienz in bislang marktfernen Bereichen. Nach Post und Bahn, Wasser und Strom, dem Gesundheits- und Sozialbereich sollen auch im kostenintensiven Bereich der Erziehung über den Preismechanismus die Effizienz der eingesetzten Ressourcen gesteigert und neue Finanzierungsquellen über Gebühren oder Spenden erschlossen werden, welche die programmatisch verknappten Steuereinnahmen kompensieren sollen.

Mit dem Kompetenzzuwachs transnationaler Organisationen korrespondiert die Bereitschaft nationaler Regierungen, die verfügbare Expertise, die bezeichnender Weise von beauftragten „Konsortien“ international tätiger Testfirmen und Forschungsinstitute geliefert wird, für innenpolitische Zwecke zu nutzen (vgl. den Beitrag Grotlüschen in diesem Heft). Gerade weil sich die von diesen Bildungsforschern produzierte empirische Evidenz durch die gewöhnliche Uneindeutigkeit sozialwissenschaftlicher Befunde auszeichnet, können sich alle Entscheidungsträger, in Deutschland Bund und Länder, selektiv aus dem Angebot bedienen und die Schlussfolgerungen ziehen, die ihnen bildungspolitisch entgegenkommen¹¹. Mit dem Begriff „Neue Staatsräson“ beschreibt man in der Politikwissenschaft die beständige Neigung nationaler Regierungen, mit Hilfe internationaler Organisationen zusätzlichen innenpolitischen Druck aufzubauen, um Widerstände gegen „Reformvorhaben“ überwinden¹² zu können. Beispiele sind die Verkürzung von Schul- bzw. Studienzeiten oder der Einführung von standardisierten (Vergleichs-) Prüfungen, Vorschulerziehung und Ganztagsbetrieb in den Schulen.

Wiewohl transnationale Akteure die Autonomie der nationalen Regierungen respektieren müssen, ja auf die Kooperation der nationalen Administrationen angewiesen bleiben, vermögen andererseits die Methoden der Mehrebenensteuerung, mit denen transnationale Organisationen Einfluss zu nehmen versuchen, unter Umständen

Turbulenz in den nationalen Systemen zu erzeugen und darüber indirekt bildungspolitische Traditionen und Denkschemata zu beeinflussen. Allerdings kann sich weder die transnationale noch die nationale Ebene sicher sein, die Kontrolle über die von ihr ausgelöste politisch-administrative Dynamik zu behalten.

4.

Mit der Neuen Steuerung stellt sich das Problem der demokratischen Legitimation von politischen Entscheidungen. Methoden der indirekten Steuerung über Indikatoren, Vergleichsdaten (*benchmarks, rankings*) oder Zielvereinbarungen setzen tendenziell die komplexen Verfahren außer Kraft, die in demokratisch verfassten Gemeinwesen zur Entscheidungsfindung üblicher Weise vorgesehen sind.

Alle folgenreichen Eingriffe in das Leben von Gruppen oder Einzelnen bedürfen in modernen Rechtsstaaten idealer Weise einer Kombination aus drei Elementen: *demokratischer, expertokratischer* und *berufsethischer* Legitimationen. Normativ gilt, dass unterschiedliche *Interessen* auf der Basis ausreichenden *Wissens* nach zweck- aber auch *wertrationalen* Gesichtspunkten deliberativ gegeneinander abgewogen werden sollen. Die staatliche Politik hat in diesem Modell die moderierende Aufgabe, verbindliche Entscheidungen herbeizuführen und ihnen bis auf weiteres Geltung zu verschaffen. Rechtfertigungen der sozialen Ordnung in wichtigen Lebensbereichen sollen vor den Augen des Publikums im öffentlichen Disput von Parteien, Verbänden, Wissenschaft, Verwaltung und Professionen ausgehandelt werden. Auch und gerade Entscheidungen im Bereich staatlich verantworteter Erziehung müssen, weil sie die Teilnehmemechanen des Einzelnen am sozialen Leben betreffen, in Übereinstimmung mit allgemein anerkannten Prinzipien einer gerechten politischen Ordnung zu rechtfertigen sein.¹³

Wo die Experten der OECD, die EU-Kommission und nationale Gremien wie die deutsche Kultusministerkonferenz (KMK) die Neue Steuerung euphemistisch mit einer Entideologisierung der Bildungspolitik gleichsetzen, wird diese Regierungstechnik von kritischen Beobachtern umgekehrt als Symptom für die Schwächung des demokratischen Elements der Entscheidungsfindung gesehen. Die Rede ist von einer Entpolitisierung und Entdemokratisierung des Bildungsbereichs. „Märkte“, so hatte Jürgen Habermas allgemein gewarnt, „die ja nicht wie staatliche Verwaltungen demokratisiert werden können, übernehmen zunehmend Steuerungsfunktionen in Lebensbereichen, die bisher normativ, also entweder politisch oder über vopolitische Formen der Kommunikation zusammengehalten wurden. (...) Auch der Bereich, der öffentlichen Legitimationszwängen unterliegt, schrumpft“.¹⁴ Nun scheint auch für den internationalisierten Bildungssektor zu gelten, dass „eine Handlungskoordination über Werte, Normen, und verständigungsorientierten Sprachgebrauch“¹⁵ verdrängt wird zugunsten einer technokratischen Betriebs- und einer einfachen Marktrationalität, deren Effekte man erst im nachhinein beurteilen und bewerten kann.

EU und OECD, deren Exekutiven nicht demokratisch gewählt sind, verfügen jedoch über keinen anderen normativen Orientierungsrahmen als den kleinsten gemeinsamen Nenner ihrer Verpflichtung auf die freie Marktwirtschaft und das Ideal

ökonomisch definierter Effektivität und Effizienz. Bislang jedenfalls fällt der Mechanismus demokratischer Meinungsbildung und Legitimation von Entscheidungen in der EU wie in der OECD weitgehend aus. Das verschafft Experten wachsenden Einfluss, die ihre Legitimation auf wissenschaftlichem Wissen (Evidenz) gründen. Soweit die Internationalisierung der Politik gleichbedeutend ist mit ihrer Expertokratisierung und diese wiederum ein Regime der *Output*-Steuerung zum Maßstab rationaler Politik erhebt, vollzieht sich ein „kalter“ Abbau demokratischer Kontroll- und Legitimationsformen nun auch im Feld der Erziehung. Ob diesem Verlust ein entsprechend großer Gewinn an Rationalität gegenüber steht, der sich in der Steigerung der Systemleistungen messen lassen müsste, werden Evaluationen der eingeschlagenen Strategie zeigen müssen.

5.

Mit Einführung der Neuen Steuerung wird im Mechanismus der Entscheidungsfindung nicht nur das demokratische Element geschwächt. Auch die zweite Komponente, das hervorgehobene expertokratische Element selbst, das auf einer möglichst realitätsnahen Beschreibung der Wirklichkeit beruhen müsste, wird von den neuen Steuerungspraktiken in seiner Reichweite erheblich eingeschränkt. Unter den Bedingungen einer marktförmig organisierten Auftragsforschung und dem mit der Politik des knappen Geldes bis in die Universitäten hinein verlängerten Erfordernis, ständig neu sogenannte Drittmittel akquirieren zu müssen, um überhaupt forschen zu können, bleibt der Bildungsforschung kaum etwas anderes übrig, als sich den Erwartungen der Politik nach unmittelbar nützlichem Gesetzes- bzw. Regelwissen zu fügen.

Um die Responsivität der Forscher auf externe Anforderungen zu erhöhen, hat die Politik konsequenter Weise damit begonnen, die Bildungsforschung aus der Universität auszulagern und die Erziehungswissenschaften in den Universitäten selbst umzubauen. Nicht nur in den neu begründeten Service-Instituten, die Evaluationsaufträge brauchen, sondern auch in Universitätsinstituten ergeben sich Forschungsfragen nicht mehr aus der Logik der Disziplin. Der *context of discovery* wird von außen durch sogenannte Programmförderung vorgegeben. Die erwünschte paradigmatische Orientierung wird über eine strikte Forschungsförderungs- und Berufungspolitik durchgesetzt. Die Bildungsadministration setzt den disziplinären Wettbewerb zwischen Paradigmen und Forschungslinien um die bessere Erkenntnis außer Kraft und schafft sich die Bildungsforschung, die sie braucht.¹⁶

Schließlich wird auch das dritte, professionsethische Element der Legitimation des Erziehungshandelns durch das neue Steuerungsregime geschwächt. Wenn Erziehungseinrichtungen als Betriebe konzipiert werden, muss auf der operativen Ebene der Erziehung ein Austausch des Leitbildes des Professionellen zugunsten des (*Classroom*-)Managers vorgenommen werden, der im Sinne einer Durchgriffskausalität über bewährte Techniken verfügt, um Zielvorgaben der Auftraggeber bzw. Erwartungen des Marktes erfüllen zu können. Die damit einher gehende Reduktion autonomer Entscheidungskompetenz tendiert dazu, den spezifischen Mechanismus wertrationa-

ler Selbstbeschränkung zweckrationalen professionellen Handelns unter professionsethischen Gesichtspunkten außer Kraft zu setzen.

Ein spezifisches Merkmal beruflichen Handelns in der besonderen Form der *Professionalität* ist ihre „moralische Potenz: die ‚*Kollektivorientierung*‘ der Professionen“¹⁷. Professionelles Handeln unterscheidet sich „vom strategischen Verhalten des ›selbstorientierten‹ Geschäftsmannes und des Interessen marktkonform kalkulierenden Managers“¹⁸. Professionelles Handeln ist geleitet wird von „höherstufigen Formen universeller Solidarität“¹⁹. Die spezifische Leistung entwickelter Professionalität, die in allen Berufen erwartet wird, die ihre Aufgaben in direkter Interaktion mit und stellvertretend im Interesse der Klienten erfüllen, droht mit den neuen Steuerungstechniken und der Umstellung des Leitbildes auf den Manager nicht nur im Erziehungssystem zurückgedrängt zu werden. Man wird einen Mangel an Empathie beklagen.

6.

Die neuen Techniken der Kontextsteuerung, des Qualitätsmanagements und der Performanz-Kontrolle wurden eingeführt als Antwort auf die Erfahrung der Nicht-Regierbarkeit („Reformstau“) komplexer Funktionssysteme der Gesellschaft. Aus der Sicht der Reformer sind enorme Anfangserfolge zu verzeichnen. Die Neue Steuerung hat im Erziehungssystem vom Kindergarten bis zur (Volks-) Hochschule zu großer Turbulenz geführt und Anpassungsreaktionen an die von außen gesetzten Erwartungen ausgelöst. Dieser Erfolg darf das Erziehungsestablishment freilich nicht darüber täuschen, dass starke Steuerung auch starke *Fehls*steuerung einschließt. Wo viel Wirkung erzeugt wird, können ebenso viele unerwünschte Nebenwirkungen entstehen.

Eine unübersehbare Folge der Neuen Steuerung im Bildungsbereich ist die Tendenz zu einer Reduktion demokratischer und professionsethischer Kontrolle und Legitimation der nun als Produktionsprozess aufgefassten Erziehungsvorgänge. Nimmt man hinzu, dass die Befunde der empirischen Bildungsforschung uneindeutig, wenig belastbar und methodisch überhaupt nicht geeignet sind, bildungspolitische Entscheidungen zu begründen, ist zu erwarten, dass Enttäuschungen nicht ausbleiben und bald eine Reform der Reform eingeleitet werden wird.

Man weiß seit langem, dass unter Bedingungen funktionaler Differenzierung Wirtschaft am besten von der Wirtschaft gemacht wird, Wissenschaft von der Wissenschaft und Erziehung im darauf spezialisierten Erziehungssystem. Politiker sollten auch unter öffentlichem Erwartungsdruck nicht vergessen, dass sie weder Banken managen noch Autos bauen, weder selber forschen, noch Kinder erziehen können. Ihre Aufgabe besteht darin, den darauf spezialisierten Organisationen und Professionen optimale Rahmenbedingungen zu schaffen, damit diese tun können, was nirgendwo sonst in der Gesellschaft besser erledigt werden kann.

Wenn von einer internationalisierten Bildungspolitik aus nachvollziehbaren Gründen das expertokratische Element übermäßig betont, Zielvorgaben über Vergleiche ermittelt und dann als alternativloser Sachzwang präsentiert werden, werden die beiden anderen Elemente, Demokratie und Profession, sofort vermisst. Das viel-

fach artikulierte Unbehagen an einer zunehmend marktförmig organisierten Welt, die sich nun auch in dem Versuch der dreifachen Ökonomisierung der Erziehung auf allen Stufen zeigt, nährt den Impuls, gegen eine gesellschaftliche Realität, die als unvernünftig oder ungerecht erlebt und so nicht gewollt wird, politisch und moralisch anzugehen.

Es mag sich bei der Hoffnung, komplexe (internationale) Systeme demokratisch-wertbezogen steuern und kontrollieren zu können, um eine ungedeckte Illusion, auch um uneingelöste, utopische Überschüsse aus einer überkommenen politischen Semantik handeln. Die Hoffnung markiert jedoch einen Anspruch, der auch in einer postnationalen Konstellation nicht aufgegeben werden kann, sofern man weiter *politisch* und *pädagogisch* handeln, also normorientiert auf eine soziale Ordnung hinarbeiten will, der möglichst alle zustimmen können. Dieser Anspruch bleibt bestehen, solange man sich nicht einfach dem Schicksal der gesellschaftlichen Evolution und ihren Gewinn- und Verlustzuweisungen ergeben will – auch wenn man sich der Grenzen der Einflussnahme der Politik und der Pädagogik auf die einzelnen Funktionssysteme bewusst bleiben muss.

In der Tradition des Nationalstaates war es das öffentlich verantwortete Erziehungs- und Bildungssystem, welches die künftigen Staatsbürger in die Lage versetzen sollte, diesen Anspruch auf politische Mitsprache selbstbewusst geltend zu machen. An diesem Ziel der Urteilsfähigkeit des Bürgers wird sich die Europäische Union, will sie von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer politischen Union werden, und wird sich auch OECD ausrichten müssen, wollen sie als bildungspolitische Akteure die Krisen der Marktwirtschaft überstehen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Ruth Keeling: The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role in higher education, in: European Journal of Education, Vol. 41, 2, 2006, S. 203-223
- 2 Vgl. Kerstin Martens/Alessandra Rusconi/Kathrin Leuze (Hg.): New Arenas of Education Governance, The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making, Houndmills 2007; Michael Schemmann: Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung, Bielefeld 2007
- 3 Vgl. Jürgen Habermas: Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Ders.: Die postnationale Konstellation, Frankfurt 1998, S. 91-169
- 4 Gary S. Becker: Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, Chicago 1993
- 5 Fritz Scharpf: What have we learnt? Problem-Solving Capacity of the Multi-level European Politics, in: MPIfG Working Paper 01/04, Köln 2001
- 6 Peter M. Haas: Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: Ders.: (Hg.): Knowledge, Power and International Policy Coordination, Columbia 1992, S. 1-36
- 7 Paul Sabatier/Hank Jenkins-Smith (Hg.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach; Boulder 1993
- 8 Jaap Scheerens/Roel J. Bosker: The Foundations of Educational Effectiveness. Oxford 1997

- 9 Helmut Fend: Qualität im Bildungswesen. Schulforschung zu Systembedingungen, Schulprofilen und Lehrerleistung. Weinheim und München 1998
- 10 Michael Zürn/Martin Binder/Matthias Ecker-Ehrhardt/Katrin Radtke: Politische Ordnungsbildung wider Willen. Ein Forschungsprogramm zu transnationalen Konflikten und Institutionen, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Discussion Paper SP IV 2006-301, Berlin 2006
- 11 Vgl. Klaus Jürgen Tillmann: Was leistet die PISA-Studie zur Steuerung des Bildungssystems?, in: Rudolf Tippelt (Hg.): Steuerung durch Indikatoren, Opladen 2009, S. 17-30
- 12 Vgl. Klaus Dieter Wolf: Die neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden 2000
- 13 vgl. Rainer Forst: Das Recht auf Rechtfertigung, Frankfurt 2007
- 14 Jürgen Habermas: Vorpolitische Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates, in: Ders./Josef Ratzinger: Dialektik der Säkularisierung, Freiburg i. B. 2005, S. 15-37
- 15 Ebd., S. 32
- 16 Frank-Olaf Radtke: Die Erziehungswissenschaft der OECD, in: Dieter Nittel/Wolfgang Seitter (Hrsg.): Die Bildung des Erwachsenen. Erziehungs- und sozialwissenschaftliche Zugänge, Bielefeld 2003, S. 277–304
- 17 Hauke Brunkhorst: Professionalität, Kollektivitätsorientierung und formale Wertrationalität. Zum Strukturproblem professionellen Handelns aus kommunikationstheoretischer Perspektive, in: Bernd Dewe/Wilfried Ferchhoff/Frank-Olaf Radtke: Erziehen als Profession. Zur Logik professionellen Handelns in pädagogischen Feldern. Opladen 1992, S. 53
- 18 Ebd.
- 19 Ebd.