



Leseprobe aus Münch, Der bildungsindustrielle Komplex, ISBN 978-3-7799-3950-4

© 2018 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel

[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-3950-4)

[isbn=978-3-7799-3950-4](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-3950-4)

# 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-

ment 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 neo-liberalen 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 Forschungszeige durch die Einrichtung entsprechender Forschungszentren zugespitzt 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