

Der internationale Kontext von Governance

Regula Julia Leemann

Pädagogische Hochschule Nordwestschweiz, Professur Bildungssoziologie, Basel

regula.leemann@fhnw.ch

Vortrag gehalten am 3. November 2016, Universität Zürich, im Kontext der Buchvernissage Philipp Gonon, Anton Hügli, Rudolf Künzli, Katharina Maag Merki, Moritz Rosenmund, Karl Weber (2016). Governance im Spannungsfeld des schweizerischen Bildungsföderalismus. hep Verlag.

Die Autoren und die Autorin dieses Buches¹, das ich mit grossem Genuss gelesen habe, stellen Reflexionen und kritische Überlegungen zur Governance von Bildung, Schule und Unterricht in der Schweiz an. Sie verweisen dabei zum einen darauf, dass sich das, was sie an Verschiebungen und Veränderungen in der Governance des Schweizer Bildungssystems beobachten und analysieren, Ausdruck, Folge und Ergebnis von Entwicklungen auf einer *supranationalen beziehungsweise globalen Ebene* ist. In diesem Sinne sind die Kräfte und Einwirkungen auf die Neuordnungen in der Regulierung von Bildung – die "Umsteuerung von Bildungssystemen" (Amos und Radtke 2007) – ein Phänomen, das auch in anderen Nationalstaaten zu beobachten ist. Diese Kräfte und Einwirkungen werden jedoch im nationalen Kontext und seinen historisch gewachsenen Strukturen und Selbstverständlichkeiten – für das Buch zentral ist hierbei der Schweizer Bildungsföderalismus – verarbeitet und legitimiert. Zum anderen machen die Autoren darauf aufmerksam, dass diese Transformationen der Governance in einem erstaunlichen Tempo stattgefunden haben, und bisherigen sozialwissenschaftlichen Hypothesen von pfadabhängiger und nur inkrementeller Entwicklung im Bildungswesen teilweise widersprechen.

Damit knüpfen sie an Forschungsergebnisse an, welche eine globale Standardisierung von Bildung – von deren Strukturen, Inhalte, Organisation und Steuerung – belegen. Diese These einer Konvergenz, d.h. einer Homogenisierung nationaler Bildungssysteme in Richtung eines globalen Modells, das zumindest teilweise Verlassen nationaler Gepflogenheiten und Traditionen und dies auch noch in einem wie gesagt erstaunlichen Tempo ist natürlich erklärungsbedürftig.

Diese globale Institutionalisierung von – in unserem Zusammenhang hier – Modellen der Steuerung von Bildung, Schule und Unterricht können weder rein funktionalistisch, d.h. bezogen auf die Bedürfnisse und die Anforderungen nationaler Gesellschaften, noch herrschaftssoziologisch, d.h. als Ergebnis der Ausgestaltung des Bildungssystems durch

¹ Gonon, Ph., Hügli, A., Künzli, R., Maag Merki, K., Rosenmund, M. & Weber, K. (2016). Governance im Spannungsfeld des schweizerischen Bildungsföderalismus. Sechs Fallstudien. Bern: hep.

nationale Eliten, überzeugend und abschliessend erklärt werden. Wenn ich die Autoren richtig lese, orientieren sie sich zumindest partiell an der These, dass der die Bildung organisierende Nationalstaat in ein Nationalstaatsensystem (kurz: Weltgesellschaft) eingebettet ist, und dass die Einheiten dieser Weltgesellschaft – die Nationalstaaten – sich an gemeinsamen Standards eines kulturellen Modells von "moderner und fortschrittlicher Gesellschaft" ausrichten (Meyer & Ramirez 2009). Zu diesem kulturellen Modell gehören kollektive Überzeugungen und Vorbilder, wie Bildung am besten erzeugt und hervorgebracht wird, d.h. wie gesteuert, reguliert und legitimiert werden soll.

Wirkmächtige Modelle

In dieser Beziehung ist es mit Max Weber zu einer globalen Verbreitung eines von der westlichen Kultur hervorgebrachten **Rationalismus** gekommen, der verschiedene Gesichter hat und sich für unsere Frage von Bildung und Erziehung in einer Reihe von Modellen, Ordnungen und Prinzipien äussert, auf die ich nun kurz eingehen will.²

Rationalisierung durch Bürokratisierung manifestiert sich in der Verbreitung des *Organisationsmodells der Bürokratie* "als organisationale Manifestation dieses rationalen Geistes". Das "stahlharte Gehäuse" (Weber 1988, 203f.) der rationalen Ordnung eines Verwaltungshandelns, welches auf Hierarchie, Regelgebundenheit und Arbeitsteilung setzt, hat sich zunehmend als Leitidee vernünftigen Organisierens auch für die Organisation Schule und Hochschule durchgesetzt (DiMaggio und Powell 1991). Dazu gehören Vorstellungen, dass das, was in Schule und Unterricht geschieht, oder vielleicht besser, geschehen soll, über rationalisierte Praktiken wie z.B. Aufgabenzuschneidungen, fixierte Pläne und Planung, klare Zielformulierungen, definierte Auswahl von Methoden, Kosten-Nutzen- und Wirksamkeitsanalysen oder leistungsabhängige Entlohnungen gesteuert werden soll und kann und damit berechenbarer wird (Weick 1976, 86; Richter 2012, 97-98).

Als weitere Manifestation dieses westlich-rationalen Geistes können wir eine **Rationalisierung durch Ökonomisierung** bezeichnen. Seit den 1980er Jahren wurden zunehmend betriebswirtschaftliche Management- und Qualitätsmodelle wie jenes des New Public Management in den Bildungsbereich eingeführt (vgl. Parreira do Amaral 2011: 58, Münch 2007: 307; zitiert in Höhne 2013; Amos und Radtke 2007). Die dem NPM zugrunde liegende Logik ist jene der Konkurrenz, des Marktes, der Wirtschaftlichkeit (Pelizzari 2001). Betriebswirtschaftliche Effizienzkriterien werden auf Bildungsverwaltung und Schule/Hochschule übertragen. Der Staat soll nur noch strategisch mittels Zielvereinbarungen führen und ist für die Rahmenbedingungen des Bildungsmarktes zuständig. Schulen sollen dagegen operativ handlungsfähig werden und "wie Unternehmen" organisiert sein. Auch innerhalb gemeinwirtschaftlich erbrachten Leistungen, so die Überzeugung, führen simulierter Wettbewerb z.B. über freie Schulwahl, Pseudomarkt zwischen verschiedenen Anbietern, das Outsourcing an private Anbieter, Public Private Partnership sowie Benchmarking, d.h. ein öffentlicher Vergleich der Bildungsleistungen, zu einer besseren Kosteneffizienz und Qualität. Diese neoliberalen Umformungen der Steuerungsmodi implizieren eine bedeutende Transformation der Aufgaben und der Rolle des Staates (Dale 2007).

² Nicht eingehen werde ich auf **Rationalisierung durch Standardisierung**, wie sie z.B. durch die Einführung (neuer) Klassifikationssysteme im Rahmen des European Qualification Frameworks am Werk ist. Siehe dazu z.B. Baumeler und Engelage (2016).

Ebenfalls Ausdruck dieser Rationalität ist das Denkmuster der wirtschaftlichen Verwertbarkeit von Bildung. Individuen haben den Auftrag, im Laufe ihrer Ausbildung sich Kompetenzen anzueignen, die auf dem Arbeitsmarkt einsetzbar sind und verlangt werden. Hochschulen müssen Beschäftigungsfähigkeit der Abgänger, d.h. deren Employability (Kraus 2006) garantieren. Mangelnde Bildung wird den Individuen angelastet, Schüler/innen aus sog. Risikogruppen werden zur Belastung der Effizienz in den Schulen (Gomolla 2013) und zum Kostenfaktor für die Gesellschaft (Bittlingmayr 2014).

Eine dritte Manifestation der Ausbreitung eines westlichen Rationalitätsmodells ist der Glaube, dass alleine mit wissenschaftlichen Methoden – insbesondere mit jenen, die auf einem positivistischen Verständnis des Zugangs zur Erkenntnis beruhen – auf gesellschaftliche Fragen geantwortet werden kann. In dieser **Rationalität eines Szientismus, einer Verwissenschaftlichung** (Münch 2012) sollen Planungen und Entscheidungen durchwegs auf der Basis von objektiven Tatsachen, quantitativen Daten und harten Facts sowie kausal belegten Zusammenhängen gefällt werden. Diese Form von sogenannter evidenz-basierter Steuerung referiert auf Zahlen, Kennziffern, Indikatoren (Grek 2009; Münch 2012), auf Messungen und Tests, die im Modus des internationalen Vergleichens und Evaluierens (Grek 2009, Steiner-Khamsi 2010) zu operativen Aussagen führen sollen. Diesbezüglich ist dieses Rationalitätsmodell gut kompatibel mit der Rationalisierung durch Ökonomisierung.

Eine letzte Manifestation von **Rationalität**, die ich für die Thematik der Bildungsgovernance ebenfalls als relevant betrachte, ist jene der **Gleichheit, Gerechtigkeit und Inklusion**. Für die Governancethematik relevant sind Überzeugungen und Selbstverständlichkeiten, was die Bildung verschiedener sozialer Gruppen – Mädchen und Buben, Kinder mit Migrations- und Fluchterfahrung, soziale Klassenzugehörigkeit, Religionszugehörigkeit – betrifft. In den letzten Jahren sind mit der Ratifizierung der UN-Behindertenkonvention durch die Schweiz auch Erwartungen an die Inklusion von Kindern mit Behinderungen in die Regelschule dazu gekommen. Die Equity-Thematik hat sich aber zunehmend mit der Rationalität der Ökonomie und Verwissenschaftlichung gepaart. Sie wird zu einer technisch zu lösenden Fragen, von gesellschaftlichen Zusammenhängen losgelöst, es werden querdurch Daten erhoben und analysiert (Gender-Mainstreaming) statt gesellschaftliche Verhältnisse untersucht. Die Bemühungen, möglichst alle Jugendlichen bis zu einem Sekundarstufe II Abschluss zu führen, Mädchen in sog. Männerberufe und Buben in sog. Frauenberufe zu bringen, oder den Ausstieg von Frauen aus wissenschaftlichen Laufbahnen zu verhindern, wird mit Argumenten wie den langfristigen Kosten für den Wohlfahrtsstaat, dem Verlust von wirtschaftlich wichtigem Humankapital oder dem Fachkräftemangel begründet.

Aus Zeitgründen kann ich hier nicht mehr auf weitere wirkmächtige Modelle eingehen, die sich auf der Ebene der **europäischen Union** etabliert haben, und zu substanziellen Umbauten in der Schweizer Hochschul- und Forschungslandschaft geführt haben. Stichworte hier zu sind die Konstruktion eines europäischen Bildungs- und Forschungsraumes (Lawn und Grek 2012), der die Mobilität von Personen, Wissen, Gütern/Dienstleistungen und Technologien (siehe European Educational Research Journal, geplanter Sammelband für 2017, "The EU's Four Freedoms: moving people, capital, goods and services across the field of European education") sowie die Beschäftigungsfähigkeit verbessern soll und als Projekt der Stärkung des alten Europas gegenüber der Weltmacht USA zu betrachten ist. Mit diesen Modellen (z.B. Powell, Bernhard und Graf 2012a und 2012b) werden u.a. Erwartungen an soziale Mobilität und Durchlässigkeit der Bildungssysteme (Bernhard 2016), geografische Mobilität (Powell und Finger 2013; Leemann und Boes 2015), Vergleichbarkeit sowie Anerkennung der

Qualifikationen, Höherqualifizierung (Powell und Solga 2011) sowie Lebenslanges Lernen portiert.

Akteure

Wer sind nun die Erzeuger dieser kulturellen Modelle, welche zum Motor der Umgestaltung der Bildungssysteme geworden sind? Es handelt sich hierbei nicht um einzelne Akteure, sondern um ein Geflecht von transnationalen und nationalen Akteuren, um Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, um politische Organisationen wie die EU und die UNESCO und wirtschaftliche Organisationen wie die OECD und die Weltbank, um Beratergremien und private Stiftungen (z.B. Bertelsmannstiftung), um "flexible und dynamische Akteurskonstellationen" (Amos und Radtke 2007, 149) von "globalen Eliten und lokalen Autoritäten" (Münch 2009), welche seit den 1960er Jahren die Netzwerke und die darin sich durchsetzenden Denkstile prägten und prägen, die mittels wissenschaftlichen Expertisen, Beratungen, Finanzierungen, Lehrstühlen u.a. Modelle und Vorbilder verbreiten, so dass heute von einem neuen und weltweiten bildungspolitischen Steuerungsregime (Parreira do Amaral 2007, 2011) oder einer 'global governance architecture' (Adick 2012) gesprochen wird.

Zwei Beispiele

Regula Bürgi zeichnet in ihrer Dissertation nach, wie die OECD über Netzwerke von transnational operierenden Organisationen wie z.B. der UNESCO (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur) oder dem Council of Europe und der Gründung des Centre for Educational Research and Innovation (CERI) zu einer internationalen Bildungsexpertin herangewachsen ist, welche mit ihren Denkstilen weltweit auf nationale Bildungssysteme Einfluss nimmt.

Tomas Martilla hat vor einigen Wochen am DGS Kongress in Bamberg dargelegt, wie ab den 1960er Jahren ein transnationales Feld von evidenzbasierter Bildung entstanden ist, welches die rapide Verbreitung von Ideen und Praktiken von evidenzbasierter Bildung ('what matters is what works') ermöglichte. Die Wurzeln der Idee, dass nur das in Zahlen Messbare und als kausaler Zusammenhang Belegte handlungsleitend sein soll, liegen in der medizinischen Forschung. Von dort hat sich dieser Glaube über Personen in Wissenschaft und Politik und über die Gründung von Forschungszentren in GB und den USA verbreitet und wurde von der OECD, welche auf der Suche nach weltweit geltenden best practice Beispielen war, aufgegriffen und mittels Konferenzen zwischen 2004 – 2006 „Evidence in Education: Linking Research and Policy“ den nationalen politischen Eliten unterbreitet. Anschliessend wurde das neue Paradigma der evidenzbasierten Bildung auch in der Europäischen Kommission mittels zwei Expertennetzwerken etabliert, welche – gemäss Martilla – die evidenzbasierte Bildung zum europäischen „Gold Standard“ erhoben.

Mechanismen

Zum Schluss noch ein paar kurze Stichworte zu den Mechanismen der Einwirkung von globalen bzw. europäischen Modellen in der Schweiz.

Die mehr oder weniger ausgeprägte Orientierung an diesen Modellen erfolgt gleichsam freiwillig, da es auf supranationaler Ebene keine Instanzen gibt, welche die Übernahme und Implementation einfordern könnten. Um jedoch als vernünftiger und verantwortungsvoller Akteur zu gelten, sind Nationalstaaten, Organisationen und Individuen gezwungen, sich an

diesen Modellen auszurichten, sie zu kopieren, ihre Rationalität zu vertreten (Weick 1976). Andernfalls unterliegen sie dem Risiko, als irrational und rückständig Legitimation einzubüßen. Das Aufgreifen der erwähnten Modelle zur Frage, wie und was gesteuert werden soll, symbolisiert das Bemühen, ein achtbares Mitglied der Weltgesellschaft zu werden (Meyer und Ramirez 2009).

Die Ausbreitung und Übernahme solcher Governance-Rationalitäten ist deshalb nicht (oder nicht nur) Ausdruck einer Bemühung um effizienteres und effektiveres Handeln, sondern auch Ergebnis einer Orientierung von Akteuren an den von Experten proklamierten Blaupausen und Best-Practice-Modellen (Meyer und Rowan 1977). Sie helfen mit, Handlungsunsicherheit zu umgehen und sich legitimatorisch abzusichern.

In den Überlegungen und Analysen der Autoren des vorliegenden Buches sind diese und weitere Zusammenhänge zwischen internationalem Kontext und nationalen Traditionen sowie Neuordnungen der Governance eingeflossen. Die Autoren formulieren daraus Herausforderungen an die Governance von Bildung zwischen Staatenbund, Bundesstaat, Öffentlichkeit und Wirtschaft.

Literatur

- Adick, Christel (2012). Transnationale Bildungsorganisationen: Global Players in einer Global Governance Architektur? In: *Tertium Comparationis, Journal für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft*, 18(1), S. 82-107.
- Amos, Karin/ Radtke, Frank-Olaf (2007a): Editorial zum Themenheft:1. Die Formation neuer Bildungsregime: Zur Durchsetzung von Regierungstechniken in der post-nationalen Konstellation. *Tertium Comparationis. Journal für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft*, 13(2), S. 143–156.
- Baumeler, Carmen / Engelage, Sonja. 2016. Neue Steuerung durch Klassifikationssysteme: Nationale Qualifikationsrahmen in der Schweiz, Österreich und Deutschland. In: Bolder, Axel, Bremer, Helmut Epping, Rudolf (Hrsg.): *Bildung für Arbeit zwischen Markt und Neuer Steuerung*. Wiesbaden: VS. Reihe Bildung und Arbeit Band 5, S. 223-244.
- Bernhard, Nadine (2016). Durch Europäisierung zu mehr Durchlässigkeit? Veränderungsdynamiken des Verhältnisses von Berufs- und Hochschulbildung in Deutschland und Frankreich. Opladen u. a.: Budrich UniPress.
- Bittlingmayr, Uwe H. (2014): Der Kurzschluss zwischen Bildung und Ökonomie. Einige Anmerkungen im Kontext des PISA-Diskurses. In: *Erziehung und Unterricht*, 9 (3-4), S. 342-352.
- Bürgi, Regula (2016). Geplante Bildung für die freie Welt. Die Entstehung der OECD als Bildungsexpertin. Opladen: Barbara Budrich (im Erscheinen).
- Dale, Roger (2007). Neoliberal Capitalism, the Modern State and the Governance of Education. In: *Tertium Comparationis, Journal für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft*, 13(2), 183-198
- DiMaggio, Paul / Powell, Walter W. (1991). The Iron Cage Revisited. In: Walter W. Powell and Paul DiMaggio (Eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London: The University of Chicago Press, S. 63–82.
- Gomolla, Mechthild (2013). Schuleffektivität und die Verschiebung von Gerechtigkeitsdiskursen im Bildungsbereich. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 39(2), S. 245-265.
- Grek, Sotiria (200): Governing by Numbers: The PISA 'Effect' in Europe. *Journal of Education Policy*, 24 (1), S. 23-37.
- Höhne, Thomas (2013). Globalisierung. Quelle: <http://www.gloeb.de/index.php?title=Globalisierung>.
- Kraus, Katrin (2006): *Vom Beruf zur Employability? Zur Theorie einer Pädagogik des Erwerbs*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lawn, Martin / Grek, Sotiria. 2012. *Europeanizing Education. Governing a new policy space*. Oxford: Symposium Books.
- Leemann, Regula Julia / Stefan Boes (2015). Transnational academic mobilities from the Perspective of Gender Inequality: Researcher Flows and Knowledge Construction in Europe. In: Lawn, Martin / Normand, Romuald (Eds.): *Shaping of European Education: interdisciplinary approaches*. Abingdon: Taylor & Francis: S. 201 - 220.

- Matilla, Tomas (2016). Die Entstehung eines transnationalen Feldes von evidenzbasierter Bildung. Paper presented at the Konferenz der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. Bamberg, 27.9.-30.9.2016.
- Meyer, John W., / Ramirez, Francisco O. (2009). The World Institutionalization of Education." Pp. 111-132 in *Discourse Formation in Comparative Education*, edited by Juergen Schriewer. Frankfurt: Peter Lang.
- Meyer, John W / Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: *American Journal of Sociology* 83, S. 340–363.
- Münch, Richard (2007). Die akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Münch, Richard (2012). Triumph des Szientismus. Ist ein neuer Positivismusstreit fällig? <http://soziologie.de/blog/2012/08/triumph-des-szientismus-ist-ein-neuer-positivismusstreit-fallig/>. Veröffentlicht am 31. August 2012.
- Parreiro do Amaral, Marcelo (2007): Regimeansatz – Annäherungen an ein weltweites Bildungsregime. In: *Tertium Comparationis, Journal für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft*, 13(2), S. 157-182.
- Parreiro do Amaral, Marcelo (2011): Emergenz eines Internationalen Bildungsregimes? *International Educational Governance and Regimetheorie*. Münster: Waxmann Verlag.
- Pelizzari, Alessandro (2001). Die Ökonomisierung des Politischen. Konstanz: UVK.
- Powell, Justin J.W. / Bernhard, Nadine / Graf, Lukas (2012a). Amerikanisierung oder Europäisierung der (Aus-)Bildung? Die Bologna- und Kopenhagen-Prozesse und das neue europäische Modell der Hochschul- und Berufsbildung. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 52*, S. 437-458.
- Powell, Justin, Bernhard, Nadine / Graf, Lukas (2012). The Emergent European Model in Skill Formation: Comparing Higher Education and Vocational Training in the Bologna and Copenhagen Processes. *Sociology of Education* 85(3), S. 240-258.
- Powell, Justin J.W., / Finger, Claudia (2013). The Bologna Process's Model of Mobility in Europe: The Relationship of its Spatial and Social Dimensions. *European Educational Research Journal* 12(2), S. 270-285.
- Powell, Justin / Solga, Heike (2011). Why are higher education participation rates in Germany so low? Institutional barriers to higher education expansion. *Journal of Education and Work* 24(1), S. 49-68.
- Richter, Peter (2012). Die Organisation öffentlicher Verwaltung. In: Maja Apelt und Veronika Tacke (Hrsg.). *Handbuch Organisationstypen*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 91-112.
- Steiner-Khamsi, Gita (2010). The Politics and Economics of Comparison. *Comparative Education Review*, 54(3), Electronically published May 12, 2010.
- Weber, Max (1988). Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, in: *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie I*. Tübingen: Mohr, S. 203f.
- Weick, Karl E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly* 21, S. 1–19.