

Marianne Heimbach-Steins, Gerhard Kruip (Hg.)

Kooperative Bildungs- verantwortung

Sozialethische und pädagogische Perspektiven
auf „Educational Governance“



Forum Bildungsethik



Kooperative Bildungsverantwortung

Sozialethische und pädagogische Perspektiven
auf „Educational Governance“

Forum Bildungsethik

Die Reihe entstand 2006 im Zusammenhang mit dem DFG-Projekt „Das Menschenrecht auf Bildung: anthropologisch-ethische Grundlegung und Kriterien der politischen Umsetzung“ unter der Leitung von Prof. Dr. Marianne Heimbach-Steins und Prof. Dr. Gerhard Kruip, die seit 2010 zusammen mit weiteren Kollegen und Kolleginnen an Folgeprojekten arbeiten. „Forum Bildungsethik“ veröffentlicht die Ergebnisse dieser Projekte sowie darüber hinaus weitere Beiträge zu einer Sozialethik der Bildung.

Herausgeberin und Herausgeber der Reihe:

Prof. Dr. Marianne Heimbach-Steins,
Direktorin des Instituts für Christliche
Sozialwissenschaften, Universität Münster

Prof. Dr. Gerhard Kruip,
Lehrstuhl für Christliche Anthropologie
und Sozialethik, Universität Mainz

PD Dr. Axel Bernd Kunze,
Vertretungsprofessur für Schulpädagogik
mit den Schwerpunkten Bildung und
Erziehung, Universität Trier

Bisher sind in der Reihe „Forum Bildungsethik“ erschienen:

Band 1

Marianne Heimbach-Steins, Gerhard Kruip, Axel Bernd Kunze (Hg.)

Das Menschenrecht auf Bildung und seine Umsetzung in Deutschland

Diagnosen – Reflexionen – Perspektiven

Bielefeld 2007, Best.-Nr. 6001827, ISBN 978-3-7639-3542-0

Band 2

Alexander Filipović

Öffentliche Kommunikation in der Wissensgesellschaft

Sozialethische Analysen

Bielefeld 2007, Best.-Nr. 6001826, ISBN 978-3-7639-3541-3

Band 3

Stefanie Rieger-Goertz

Geschlechterbilder in der Katholischen Erwachsenenbildung

Bielefeld 2008, Best.-Nr. 6001828, ISBN 978-3-7639-3653-3

Band 4

Hans Jürgen Münk (Hg.)

Wann ist Bildung gerecht?

Ethische und theologische Beiträge im interdisziplinären Kontext

Bielefeld 2008, Best.-Nr. 6001829, ISBN 978-3-7639-3654-0

Band 5

Marianne Heimbach-Steins, Gerhard Kruip, Katja Neuhoﬀ (Hg.)

Bildungswege als Hindernisläufe Zum Menschenrecht auf Bildung in Deutschland

Bielefeld 2008, Best.-Nr. 6001830, ISBN 978-3-7639-3545-1

Band 6

Marianne Heimbach-Steins, Gerhard Kruip, Axel Bernd Kunze (Hg.)

Bildung, Politik und Menschenrecht Ein ethischer Diskurs

Bielefeld 2009, Best.-Nr. 6001831, ISBN 978-3-7639-3546-8

Band 7

Lothar Krappmann, Andreas Lob-Hüdepohl, Axel Bohmeyer, Stefan Kurzke-Maasmeier (Hg.)

Bildung für junge Flüchtlinge – ein Menschenrecht

Erfahrungen, Grundlagen und Perspektiven

Bielefeld 2009, Best.-Nr. 6001832, ISBN 978-3-7639-3547-5

Band 8

Marianne Heimbach-Steins, Gerhard Kruip, Axel Bernd Kunze (Hg.)

Bildungsgerechtigkeit – Interdisziplinäre Perspektiven

Bielefeld 2009, Best.-Nr. 6001833, ISBN 978-3-7639-3548-2

Band 9

Marianne Heimbach-Steins, Gerhard Kruip (Hg.)

Kooperative Bildungsverantwortung Sozialethische und pädagogische Perspektiven auf „Educational Governance“

Bielefeld 2011, Best.-Nr. 6001834, ISBN 978-3-7639-3549-9

Marianne Heimbach-Steins, Gerhard Kruip (Hg.)

Kooperative Bildungs- verantwortung

Sozialethische und pädagogische Perspektiven
auf „Educational Governance“

© W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG
Bielefeld 2011

Gesamtherstellung:
W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld
www.wbv.de

Umschlagfoto:
Shutterstock

Bestell-Nr. 6001834
ISBN 978-3-7639-3549-9 (Print)
ISBN 978-3-7639-4868-0 (E-Book)

Printed in Germany



Das Werk einschließlich seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Insbesondere darf kein Teil dieses Werkes ohne vorherige schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder unter Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Für alle in diesem Werk verwendeten Warennamen sowie Firmen- und Markenbezeichnungen können Schutzrechte bestehen, auch wenn diese nicht als solche gekennzeichnet sind. Deren Verwendung in diesem Werk berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese frei verfügbar seien.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Inhalt

Vorwort	7
----------------------	---

I Einleitung

Educational Governance und kooperative Bildungsverantwortung <i>Gerhard Kruij</i>	11
--	----

II Moralphilosophische und rechtliche Grundlagen

Verantwortung und Kooperation – Versuch einer Begründung ethischer Kriterien <i>Thomas Kesselring</i>	37
--	----

Verantwortung in komplexen Umwelten <i>Christian Neuhäuser</i>	53
---	----

Bildung und Bildungs Kooperation aus careethischer Perspektive – Anregungen zur Debatte <i>Christa Schnabl</i>	67
--	----

Rechtliche Verantwortungszuschreibungen zwischen Elternrecht, Kinderrechten und staatlicher Schulverantwortung <i>Friedhelm Hufen</i>	83
---	----

Rechtliche Verantwortungszuschreibungen – Kirchenrechtliche und staatskirchenrechtliche Perspektiven <i>Ansgar Hense</i>	89
--	----

III Kooperative Bildungsverantwortung in exemplarischen Feldern

Kooperative Bildungsverantwortung in frühkindlicher Bildung – Sozialempirische Perspektiven <i>Birgit Riedel</i>	105
--	-----

Kooperative Bildungsverantwortung zwischen Familie/Elternhaus, kirchlichen Trägern, Kommunen und Gesetzgeber – Sozialethische Perspektiven <i>Marianne Heimbach-Steins</i>	123
Verantwortungsk Kooperationen zur Medienbildung: Zwischen Selbstsozialisation und Erziehungsverantwortung – Ein Blick auf die Frühe Bildung <i>Gudrun Marci-Boehncke</i>	143
Kooperative Bildungsverantwortung in der beruflichen Bildung <i>Ute Clement</i>	161
Public Value für die „Fernsehkinder“ – zur kooperativen Bildungsverantwortung im Fernsehen <i>Matthias Rath</i>	183
Bildungsverantwortung gegenüber den Medien und Bildungsverantwortung der Medien – Überlegungen aus bildungstheoretischer und pädagogischer Perspektive <i>Axel Bernd Kunze</i>	199

IV Internationale Perspektiven

Holland in Not – Zum Verhältnis freier und staatlicher Schulen aus der Perspektive der Niederlande <i>Kim de Wildt</i>	211
Das Hochschulwesen in Polen – Tendenzen der Veränderung und ihre sozialethische Begründung <i>Wioletta Szymczak</i>	229
Bildungsverantwortung auf europäischer Ebene – Sozialethische Perspektiven und Probleme der Modellierung kooperativer Bildungsverantwortung in der europäischen Mehrebenenpolitik <i>Christof Mandry</i>	243
Die Autorinnen und Autoren	261

Vorwort

Seit mehreren Jahren haben wir gemeinsam mit weiteren Kolleginnen und Kollegen an dem Projekt „Das Menschenrecht auf Bildung und seine Umsetzung in Deutschland“ gearbeitet. Aus diesem Arbeitszusammenhang hat sich eine Reihe weiterführender Fragen ergeben, die uns sozialetisch herausfordern und mit denen wir uns deshalb in Zukunft befassen wollen. Zwei Dinge waren vor allem klar geworden: Die Schutzansprüche des Menschenrechts auf Bildung reichen nicht in allen Punkten so weit, dass selbst bei uneingeschränkter Achtung und Umsetzung des Menschenrechts auf Bildung schon von „Bildungsgerechtigkeit“ in einem vollständigen Sinn gesprochen werden könnte. Letztere geht über ersteres offenbar hinaus. Und zweitens wurde deutlich sichtbar, dass schon das Menschenrecht auf Bildung, erst recht aber Bildungsgerechtigkeit nur dann realisiert werden können, wenn als Adressat dieser Forderungen nicht nur der Staat in den Blick kommt, sondern weit darüber hinaus die Lernenden und die Lehrenden, die Eltern, die Träger von Bildungseinrichtungen und die verschiedenen Ebenen staatlicher Verwaltung und politischer Entscheidung, schließlich sogar zivilgesellschaftliche Organisationen einbezogen werden. Offenbar kann mehr Bildungsgerechtigkeit erst dann realisiert werden, wenn die verschiedenen Betroffenen und Akteure in verantwortlicher Weise miteinander kooperieren. Dabei ist nicht von vornherein klar, wer welche Verantwortung zu übernehmen hat, wer zu was verpflichtet werden kann, wer welche Kompetenzen beanspruchen darf und wie sie angemessen zu koordinieren sind. Erst recht ist die Frage offen, ob es für diese Zuschreibungen und Zuteilungen von Verantwortung im Bildungsbereich auch sozialetische Kriterien gibt und inwiefern dem besonderen Gegenstand „Bildung“ für die Konzeption von Verantwortung eine eigene Bedeutung zukommt.

Um dieses neue sozialetisch relevante Thema einer „kooperativen Bildungsverantwortung“ weiter bearbeiten zu können, hatten wir im Oktober 2010 eine Gruppe von Fachleuten zu diesem Themenkomplex zu einer Tagung nach Mainz eingeladen, bei der erste Versuche unternommen wurden, die verschiedenen Aspekte zu sortieren, aufeinander zu beziehen, erste Thesen zu formulieren sowie Ideen für die weitere Arbeit zu entwickeln. In dem vorliegenden Sammelband sind einige der Diskussionsbeiträge zu dieser Tagung für die Publikation überarbeitet worden, andere Beiträge wurden speziell für diesen Band neu geschrieben. Wir dokumentieren damit einen wichtigen Zwischenschritt auf dem Weg unserer weiteren Beschäftigung mit dem Thema „kooperativer Bildungsverantwortung“. Im Vergleich zu unserer früheren sozialetischen Befassung mit Fragen der Bildungsgerechtigkeit haben wir dieses Mal den Fokus auf die inzwischen auch im Bildungsbereich breit behandelte governance-Problematik gelegt

und weitere Disziplinen explizit mit in die Diskussion einbezogen, nämlich die Rechtswissenschaften und die Medienwissenschaften. Außerdem haben wir den geographischen Kontext ausgeweitet, nämlich die Situation in den Niederlanden und in Polen vergleichend berücksichtigt und uns erstmals mit dem Thema bildungspolitischer governance-Probleme auf der europäischen Ebene auseinandergesetzt.

Das Buch gliedert sich in vier Teile. In der Einleitung werden die beiden Perspektiven von Educational Governance und kooperativer Bildungsverantwortung aufeinander bezogen, um daraus die uns interessierende spezifisch sozialetische Fragestellung zu entwickeln und zu profilieren. In den Beiträgen des zweiten Teils geht es darum, moralphilosophische und rechtliche Grundlagen für eine normativ begründete Perspektive auf Verantwortungsk Kooperationen im Bildungsbereich zu erarbeiten. Im dritten Teil werden drei exemplarische Felder behandelt, in denen kooperative Bildungsverantwortung wahrzunehmen ist. Dabei kommen die frühkindliche Bildung (beispielhaft für eine lebensphasenspezifische Bildungsaufgabe), die berufliche Bildung (beispielhaft für einen Teil des institutionellen Bildungssystems) und die Bildungsverantwortung der Medien (beispielhaft für einen Akteurszusammenhang, in dem Bildung überwiegend informell geschieht) zur Sprache. Im vierten Teil werden mit Fallstudien aus den Niederlanden und aus Polen sowie mit einer sozialetischen Analyse zur Wahrnehmung kooperativer Bildungsverantwortung im europäischen Politikzusammenhang internationale Vergleichskonstellationen analysiert.

Mit den vorgelegten Beiträgen ist ein wichtiger Schritt zur Konturierung des Forschungsgegenstandes getan; wir hoffen, dass der Band auf ein breites wissenschaftliches und politisch-praktisches Interesse an den Fragen kooperativer Bildungsverantwortung trifft.

An dieser Stelle bleibt uns, allen zu danken, die zur Realisierung des Vorhabens beigetragen haben, an erster Stelle den Autorinnen und Autoren, die sich auf unsere Themenwünsche eingelassen und weiterführende Beiträge zur Verfügung gestellt haben. Außerdem danken wir der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Finanzierung der Tagung in Mainz und der Katholischen Akademie Erbacher Hof, insbesondere ihrer Referentin Frau Dr. Bernadette Schwarz-Boenneke, für die sehr gute Zusammenarbeit in der Durchführung der Tagung. Wir danken dem Verband der Diözesen Deutschlands und dem Sekretär der Deutschen Bischofskonferenz für den großzügigen Druckkostenzuschuss zur Veröffentlichung dieses Bandes. Herrn Dr. Uwe Glüsenkamp und Frau Luisa Berrang gilt unser Dank für die Erstellung der Datenvorlagen für den Verlag sowie last but not least dem W. Bertelsmann-Verlag und seiner Lektorin, Frau Sonja Rosenberg, für die bewährt gute Zusammenarbeit.

Allen Leserinnen und Lesern wünschen wir eine spannende und gewinnbringende Lektüre.

Münster und Mainz, im April 2011

Marianne Heimbach-Steins, Gerhard Kruij

I **Einleitung**

Educational Governance und kooperative Bildungsverantwortung

GERHARD KRUIP

1 Problemaufriss

Seit einem gemeinsamen Workshop über „Bildung und Beteiligungsgerechtigkeit“ im Herbst 2002¹ beschäftigen sich meine Kollegin Marianne Heimbach-Steins und ich mit sozialetischen Fragen des Bildungssystems. Ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziertes Projekt, das wir unter dem Titel „Das Menschenrecht auf Bildung und seine Umsetzung in Deutschland“ ab 2006 durchführen konnten, hat neben anderen wichtigen Ergebnissen² deutlich gemacht, dass das Menschenrecht auf Bildung nur dadurch realisiert werden kann, dass verschiedene Akteure von den Educandi selbst und deren Eltern über die Lehrer/innen und Schulen bis hin zu staatlichen Instanzen zusammenarbeiten und dabei je unterschiedliche Aufgaben verantwortlich übernehmen. Aus sozialetischer Perspektive stellt sich dabei die Frage, inwieweit eine solche Kooperation zusätzlich zu Effizienzkriterien auch sozialetischen Kriterien genügen muss.

Der menschenrechtliche Anspruch auf Bildung gründet in der Menschenwürde und gehört zum geschützten Kernbereich der Persönlichkeit. Entsprechend dem inzwischen sowohl in den einschlägigen UN-Gremien wie auch in der wissenschaftlichen Debatte erzielten Konsens beinhaltet dieses Menschenrecht jedoch keinesfalls nur ein Abwehrrecht gegen den Staat, der das Menschenrecht auf Bildung respektieren muss („to respect“) und zu seiner Einhaltung den sich bildenden Individuen keine diskriminierenden Beschränkungen im Zugang zu Bildung auferlegen darf. Die Menschenrechte verpflichten den Staat zugleich, sie gegenüber möglichen Eingriffen von Dritten zu schützen („to protect“) und, weil es sich auch um ein positives Recht zur Bereitstellung entsprechender Ressourcen handelt, selbst subsidiär eine Gewährleistungsverantwortung zu übernehmen, wenn diese Aufgabe nicht bereits von anderen Teilen der Gesellschaft erfüllt („to fulfil“) wird.³

1 Dokumentiert in Heimbach-Steins/Kruip 2003.

2 Siehe z. B. Heimbach-Steins et al. 2007; Heimbach-Steins et al. 2008; Heimbach-Steins et al. 2009b und Heimbach-Steins et al. 2009a.

3 Vgl. neben vielen anderen Fredman 2008. Vgl. auch Eide et al. 1995.

Mit dieser Gewährleistungsverantwortung ist nun allerdings ein Problem verbunden: Für positive Rechte ist generell charakteristisch, dass nicht eindeutig bestimmt ist, wer genau die ihnen korrespondierenden positiven Pflichten zu übernehmen hat. Im Falle des Menschenrechts auf Bildung wird man zunächst selbstverständlich den Staat in die Pflicht nehmen. Doch gibt es auch hier das Problem, dass dafür sehr unterschiedliche staatliche Instanzen in Frage kommen, erst recht in einem föderal aufgebauten Staatswesen. Darüber hinaus kann Bildung nur gelingen, wenn auch andere Akteure außerhalb des Staates sich ihrer Verantwortung bewusst werden – bis hin zu denen, die gebildet werden – oder besser – die sich bilden sollen, und ohne deren Mitwirkung jede Anstrengung für Bildung ins Leere laufen muss. Dabei können freilich nicht alle in gleicher Weise verpflichtet sein und die Wahrnehmung der unterschiedlichen Pflichten muss in wechselseitiger Absprache erfolgen. Die Gewährleistung positiver Rechte muss von den Verantwortungsträgern kooperativ organisiert werden.⁴ Dafür werden normalerweise Kriterien wie Zuständigkeiten, Fähigkeiten und Ressourcen, Zumutbarkeit und zuvor eingegangene Verpflichtungen oder Vereinbarungen relevant. Im Bildungsbereich müssen zusätzlich Verantwortungsübernahmen bedacht werden, die sich aus der häufigen Asymmetrie zwischen Lernenden und Lehrenden ergeben, was zugleich das Lernziel, nämlich höchstmögliche persönliche Autonomie durch Bildung, nicht beeinträchtigen darf. Den sich daraus ergebenden Problemkomplex benennen wir mit dem Begriff der „kooperativen Bildungsverantwortung“⁵. Erste Perspektiven hierzu versuchten wir auf einer Tagung im Herbst 2010 zu entwickeln, deren Beiträge den Kern des vorliegenden Sammelbandes bilden.

2 Verantwortungs- und Kooperationsdefizite im Bildungssystem

Bei komplexen Herausforderungen, bei denen die Zuordnung der korrespondierenden Aufgaben nicht oder nur unzureichend geklärt ist, ist es nicht überraschend, dass es zu Diffusionen, Verschiebungen und Vermeidungen von Verantwortung kommt – und dies sogar dann, wenn von einer Seite versucht wird, das Verantwortungsdefizit durch Top-down-Steuerung zu beheben. Das gilt auch für das Bildungssystem, wie dies in einem, im Gegensatz zur üblichen Literatur zu „Educational Governance“ sehr anschaulichen Sammelband⁶ zu Fragen der Steuerung und Zusammenarbeit im Bildungssystem deutlich gemacht wurde. Veränderungen, die bürokratisch „von oben“ implementiert werden sollen, werden offenbar viel zu oft nicht akzeptiert, deshalb hinausgezögert, ganz umgangen oder, wenn es nicht anders geht, allenfalls ohne Eigenmotivation und ohne Engagement umgesetzt. Deshalb sind die betroffenen Akte-

4 So die damals wegweisende Erkenntnis von Shue 1988. Siehe auch den Beitrag von Neuhäuser in diesem Band.

5 Eine erste Skizze dessen, was wir uns unter „Kooperativer Bildungsverantwortung“ vorstellen, hat Marianne Heimbach-Steins vorgelegt: Heimbach-Steins 2009.

6 Knoke/Durdel 2011.

ure auch wenig geneigt, wirklich Verantwortung für das zu übernehmen, was sie dementsprechend tun sollen, sondern schieben die Verantwortung nach „oben“ – oder manchmal auch nach „unten“ – ab. Die unmittelbar „unten“ Handelnden jedoch fühlen sich oft nicht genügend autorisiert, selbst Entscheidungen zu treffen, verfügen nicht über nötige finanzielle oder personelle Ressourcen, befürchten bei allzu großer Eigenständigkeit Nachteile, die ihr Engagement konterkarieren – oder haben, wie insbesondere die Lehrkräfte, eine „Vetoposition“⁷. In den höheren Hierarchieebenen konzentriert sich dann eine Verantwortung, die wegen der schwachen Steuerungswirkungen der von dort ausgehenden Handlungen gar nicht effektiv wahrgenommen werden kann, während da, wo die Veränderungen eigentlich passieren müssten, ein „Verantwortungsvakuum“ entsteht: „Vor dem Hintergrund dieser Dynamik verbreitet sich ein Gefühl von ‚Verantwortungs-Losigkeit‘. Unter den bestehenden Entscheidungsbedingungen und in dieser Kommunikationssituation ist man auf allen Ebenen zunehmend erleichtert, wenn man ‚Verantwortung los‘ ist.“⁸ Während unproduktive Kommunikation und „Verantwortungs-Losigkeit“ zu vielen Problemen bei notwendigen Veränderungsprozessen und erheblichen Qualitätseinbußen führen, zeichnen sich umgekehrt „gute Schulen“ dadurch aus, dass in ihnen „ein wohlwollender Umgangston und [...] eine höhere kollektive Verantwortungsbereitschaft“⁹ herrschen.

Für Qualitätsverbesserungen im Bildungssystem ist entsprechenden Untersuchungen zufolge v. a. eine intensivere Kooperation der Beteiligten ausschlaggebend: „Kooperation erweist sich insgesamt als bedeutsames Instrument in der Realisierung einer schulischen Reform, wie es die Einführung des schulischen Qualitätsmanagements darstellt. Wo Kooperation institutionalisiert und wertgeschätzt ist, können Reformanliegen proaktiver angegangen werden.“¹⁰ Dementsprechend ist in den letzten Jahren auch politisch versucht worden, Kooperation zwischen den unterschiedlichsten Akteuren im Bildungssystem zu fördern, z. B. auf der Ebene von „lernenden Regionen“,¹¹ der Regionalisierung und Netzwerkbildung für Schulen,¹² im Blick auf frühkindliche Bildung¹³ oder im Bereich der Berufsausbildung, wo auf Grund des dualen System in Deutschland sehr viele und sehr heterogene Akteure zusammenwirken.¹⁴

Kooperationen setzen jedoch voraus, dass sich die Beteiligten wechselseitig verstehen, sich auf gemeinsame Ziele einigen und ihr Handeln koordinieren. Das ist schon innerhalb einzelner Bildungseinrichtungen nicht einfach, wenn etwa die „Organisationslogik“ der Schulleitungen auf die „Individuallogik“ der Lehrkräfte trifft und dadurch Missverständnisse provoziert werden. Nicht nur dort lässt sich zeigen, „wie über das Einfühlen in die jeweilige Logik des Anderen eine produktivere Handlungskoor-

7 Vgl. Kussau 2007a, 176–181.

8 Knoke/Hoffsommer 2011, 20.

9 Halbheer/Kunz 2011, S. 36.

10 Ebd., S. 295.

11 Vgl. Emminghaus/Tippelt 2009.

12 Vgl. Emmerich 2011.

13 Bertelsmann Stiftung 2008.

14 Clement 2007. Vgl. auch ihren Beitrag in diesem Band.

dination möglich werden könnte, die ohne wechselseitige Unterstellung von Irrationalität auskäme.“¹⁵ In Anbetracht solcher Probleme wundert es nicht, dass immer wieder dazu aufgefordert wird, dass die Beteiligten einfach intensiver miteinander reden sollten: „Um die bestehenden Herausforderungen unseres Bildungssystems zu meistern, bedarf es in erster Linie eines ernsthaften Dialoges zwischen den Verantwortungsträgern im Ministerium, in der Schulverwaltung und an den Schulen – über die gemeinsamen Ziele ebenso wie über die jeweiligen Handlungsmotive, -strategien, -grenzen und Erwartungen.“¹⁶ Sonst entsteht nur immer wieder „ein Kreislauf von Enttäuschungen und Missverständnissen, der demotivierend auf alle Beteiligten wirkt und der vor allem viele Ressourcen bindet, die doch so nötig an anderer Stelle gebraucht werden.“¹⁷ Gelingen umgekehrt produktive Formen von Kommunikation und Koordination, sind die Effekte positiv. So lautet ein Bericht über die Einführung von Netzwerkstrukturen auf regionaler Ebene: „Ein nicht zu unterschätzender Neben- und im Sinne von Partizipationskultur sogar Haupteffekt der Regionalen Schulentwicklungskonferenzen war, dass Vertreterinnen und Vertreter von Schulen und Einzelpersonen miteinander ins Gespräch gekommen sind, die bisher nicht in Kontakt zueinander standen. Manch traditionelle Animosität oder Distanz geriet dabei ins Wanken und die gemeinsamen Ziele [...] rückten in den Vordergrund.“¹⁸ Nur so kann es gelingen, „das Wollen (zu) stärken“¹⁹.

Auf diese Weise kommen Motivation, Ziele und Potenziale der Handelnden als individuelle und kooperierende Akteure wieder deutlicher in den Blick, als dies bei reinen „Systemanalysen“ üblicherweise der Fall ist. Sabine Knauer macht sogar darauf aufmerksam, dass eine systemische Betrachtung auch Effekte haben kann, die Reformen verhindern: „Wer ‚das System‘ zum übermächtigen Widersacher und Verhinderer erklärt, kann ohne seine Abschaffung keine Wirkung entfalten, so die zwangsläufige Schlussfolgerung, und legitimiert mit dem Hinweis auf ‚das System‘ die eigene Tatenlosigkeit. Ein solcher, abstrakter Gegner ist unschlagbar und verhindert synergetische, sachbezogene Partnerschaften über System- und Hierarchieebenen hinweg.“²⁰

Diese Hinweise auf den „subjektiven Faktor“ sind zweifelsohne hilfreich. Jedoch ist auch für Knauer unbestritten klar, dass die einzelnen Akteure unter Bedingungen handeln, die bestimmte Handlungsweisen fördern und andere be- oder verhindern (können), so dass die „Stärkung des Wollens“ alleine eben nicht reicht. Denn „Kooperation (ist) kein Selbstläufer, welcher institutionsunabhängig funktioniert. Die Einsicht in ihre Notwendigkeit und ihre Akzeptanz sind immer auch im Zusammenhang mit den jeweiligen schulischen Strukturmerkmalen und dem gewachsenen Selbstver-

15 Heinrich 2008, 144–145.

16 Knoke/Hoffsommer 2011, S. 40. In Berlin wurde dies beispielsweise durch regelmäßige, eher informelle „Kiezrunden“ von Akteuren im Bildungsbereich erfolgreich versucht: Hochschild 2011.

17 Knoke/Hoffsommer 2011, S. 40.

18 Feiß/Schäfer 2011, S. 65.

19 Knoke 2011.

20 Knauer 2011, S. 134.

ständnis eines Kollegiums zu sehen.“²¹ Um das „Müssen“ und das „Können“ zu stärken, ist es unabdingbar, auch Strukturen zu schaffen, die das entsprechend gewünschte Handeln unterstützen. Das ist das Thema der Sozialethik. Zur genaueren Analyse dieser Handlungsbedingungen eignet sich ein wissenschaftlicher Ansatz, der unter dem Begriff der „Governance-Forschung“ firmiert und zunehmend auch auf den Bildungsbereich angewandt wird.²²

3 „Educational Governance“

Das Bildungssystem einer modernen Gesellschaft²³ umfasst selbstverständlich weit mehr als das Schul- und Hochschulsystem. Da aber diese beiden in besonderer Weise der staatlichen Verwaltung und Aufsicht unterstehen, ist dort die Reflexion auf Probleme der politischen Steuerung – oder in einer reformorientierten Perspektive: der politischen Umsteuerung – weiter vorangeschritten als in anderen Bereichen. In den 1960er Jahren sprach man im Kontext der durch eine „aktive Bildungspolitik“²⁴ zu fördernden Bildungsexpansion optimistisch von den Möglichkeiten der „Bildungsplanung“ und später einer „Systemsteuerung“ – einschließlich der Verwendung solcher technischer und leichter Handhabbarkeit suggerierender Begriffe wie „Stellschrauben“ und „Eingriffshebeln“.²⁵ Bald stellte sich jedoch heraus, dass die vorhandenen Planungsdaten zu unvollständig, die beteiligten Institutionen zu unübersichtlich, Ursache-Wirkungsmechanismen zu komplex, viele Akteure zu „eigensinnig“ und deren Interessen und Problemwahrnehmungen zu gegensätzlich sind, als dass Entwicklungsprozesse im Bildungsbereich nach dem Modell einer zentralistischen top-down-Steuerung hätten organisiert werden können. Man setzte wieder stärker auf die Eigenständigkeit bestimmter Akteure („Schulautonomie“), auf Steuerungskonzepte über verschiedene Anreize („Neue Steuerung“ und „New Public Management“), auf „Output-“ statt „Inputsteuerung“ und auf horizontale Kommunikationsstrukturen (Netzwerke), um Entwicklungen in Gang zu setzen und zu fördern.

Die in den letzten Jahren aufgegriffenen Governance-Konzepte stellen einen Versuch dar, diese neu wahrgenommene Komplexität sowohl wissenschaftlich abzubilden und zu verstehen, als auch dann politisch für die nötigen Reformen zu nutzen. Damit hat sich „eine Forschungsperspektive entwickelt, die selbst aus unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Traditionen gespeist wird und das Potenzial hat, disziplinäre Verengungen des Blicks zu überwinden. Sie wurde zunächst anhand von politik- und verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen entwickelt, aber sie wird in der Zwischenzeit international und auch im deutschen Sprachraum für die Analyse des Hoch-

21 Halbheer/Kunz 2011, S. 295.

22 Der Governance-Ansatz hat sich allerdings noch nicht vollständig durchgesetzt. So kommt beispielsweise das Jahrgutachten 2010 des Aktionsrats Bildung ganz ohne ihn aus: Blossfeld 2010.

23 Zur Einführung hervorragend geeignet: Ackeren/Klemm 2009. Siehe auch Fend 2008a.

24 Dahrendorf 1965.

25 Zu diesem kleinen historischen Abriss siehe Altrichter 2011; Kussau/Brüsemeister 2007; Fuchs 2008, 22–27.

schulwesens und des Schulwesens verwendet. Gegenüber früheren ‚steuerungs‘-theoretischen Zugriffsweisen erlaubt das Governance-Konzept eine umfassendere Beschreibung und Analyse von Steuerungs- und Umstrukturierungsfragen im Bildungswesen, die sie als Probleme der *Handlungskoordination zwischen Akteurskonstellationen in einem Mehrebenensystem* analysiert.“²⁶

Seinen Ursprung hatte der Governance-Begriff in den Bemühungen, den Bedarf an Weltordnungspolitik und dazu passenden institutionellen Strukturen zu formulieren, ohne dass auf Weltebene die auf nationaler Ebene dafür üblicherweise genutzten Strukturen vorhanden wären. Auch hier lassen sich politische Strukturen und Prozesse nämlich nicht zentral und geplant implementieren, weil auf mehreren Ebenen mit einer großen Vielfalt unterschiedlicher Akteure zu rechnen ist, die sich einer direkten Steuerung durch eine Instanz entziehen. Aus diesem Grunde war auf globaler Ebene die Vorstellung einer „governance without government“²⁷ besonders attraktiv, um wenigstens im Ansatz trotz polyzentrischer Netzwerkstrukturen Steuerungspotenziale für bestimmte Arten von erwünschten Entwicklungen namhaft machen zu können. Schließlich wurde das Konzept vor allem in der Politikwissenschaft und der Verwaltungswissenschaft²⁸ allgemein auf komplexe Steuerungsprobleme angewandt und hat inzwischen solche Ansätze wie die der „neuen Steuerung“ oder des „new public management“ teilweise abgelöst. In der Wirtschaftswissenschaft wurde das Konzept immer mehr auch für die Beschreibung und Analyse von Formen und Strukturen der Unternehmensführung und einer nicht allein auf staatliches Handeln bezogenen Organisation von Rahmenbedingungen des Wirtschaftens verwandt.²⁹ Inzwischen wird das Governance-Konzept für Steuerungsfragen auf den unterschiedlichsten Ebenen und in den verschiedensten Bereichen eingesetzt.³⁰

Nach Benz umfasst der Begriffskern der Governance folgende Aspekte:

„1. Governance bedeutet Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren.

2. Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Mehrheitsregel, Verhandlungsregeln) vorliegen.

3. Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb).

26 Altrichter et al. 2007, S. 10; vgl. auch Altrichter/Maag-Merki 2010; Heinrich 2007, 39–55. Zu den Beiträgen der verschiedenen Disziplinen vgl. den informativen Aufsatz Brüsemeister 2007a; zu den internationalen Perspektiven der Governance-Forschung Ackeren/Brauckmann 2010.

27 Vgl. Rosenau et al. 1992; Commission on global governance 1995.

28 Vgl. etwa Mayntz 2009.

29 Vgl. z. B. Wieland 2008.

30 Vgl. z. B. Benz 2004b; Schuppert 2006; Benz et al. 2007; zu verschiedenen Ansätzen vgl. Berkemeyer 2010, S. 191–205.

4. Prozesse des Steuerns bzw. Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance-Begriff erfassen will, überschreiten in aller Regel Organisationsgrenzen, insbesondere aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis fließend geworden sind. Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (oder von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen) statt.“³¹

In Bezug auf das Bildungssystem lenken die interdisziplinär entwickelten Governance-Konzepte den Blick darauf, dass wir es auch in diesem Bereich mit hochkomplexen „Akteurskonstellationen“ auf unterschiedlichen Hierarchieebenen („Mehrebenensystem“) zu tun haben, in denen verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Interessen, Problemwahrnehmungen, Handlungslogiken, Entscheidungskompetenzen und Fähigkeiten zusammenwirken (Handlungskoordination).³² Unterschiedliche Governance-Regime können dann beispielsweise dadurch analytisch unterschieden werden, dass man jeweils den Grad an staatlicher Regulierung durch Rahmenbedingungen, das Ausmaß direkter Eingriffe zur Außensteuerung, die Spielräume der autonomen Selbstorganisation sowie die Bedeutung von Markt und Wettbewerb bestimmt.³³

Verschiedene Governance-Regime lassen sich auch anhand der Frage unterscheiden, welche Art der „Handlungskoordination“ in ihnen bevorzugt praktiziert wird. Lange und Schimank³⁴ haben drei „basale“ Formen ermittelt: Erstens *beobachten* sich die Akteure. Sie passen sich entsprechend ihrer je eigenen Interessen und Situationswahrnehmungen aneinander an bzw. stellen sich auf mögliche Widerstände oder Gefahren, die von anderen ausgehen, ein. Sie übernehmen für das eigene Handeln, was sie an anderen als erfolgreich beobachtet haben (z. B. anhand von „best-practice“-Beispielen), oder lernen von den Misserfolgen anderer. Und wer sich beobachtet weiß, handelt allein deshalb anders. Schließlich kann auch Selbstbeobachtung zu Handlungsänderungen führen. Zweitens versuchen sie, andere Akteure zu *beeinflussen*, sei es, dass sie dazu Macht ausüben, manipulieren oder zu überzeugen versuchen. Drittens schließlich treten sie mit anderen Akteuren in *Verhandlung*, um auf der Grundlage von als gemeinsam erkannten Zielen nach Lösungen zu suchen, ihr Handeln zu koordinieren oder durch verschiedenste Arten von Tauschgeschäften zum wechselseitigen Vorteil Probleme aus der Welt zu schaffen. Dabei hängen diese drei Formen der Handlungskoordination voneinander ab, denn sowohl Beeinflussung als auch Verhandlung setzen Beobachtung voraus, umgekehrt kann man einander auch beim Beeinflussen und Verhandeln beobachten. Ein Zwang, andere oder sich selbst ständig und in reflektierter Form zu beobachten, oder umgekehrt die Weigerung, sich beobachten zu lassen oder das Verbot, andere zu beobachten, stellen massive Beeinflussungen dar. In Verhandlungen werden immer auch Beeinflussungen eine Rolle spielen, um ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen – und Ergebnisse von Verhandlungen sind oft die Grundlage für

31 Benz 2004a, S. 25.

32 Zu den genannten Begriffen ausführlicher Kussau/Brüsemeister 2007. Dort finden sich übrigens sehr ausführliche weiterführende Literaturhinweise. Vgl. auch Langer 2008.

33 So etwa am Beispiel der Governance im Hochschulbereich: Schimank 2007.

34 Lange/Schimank 2004.

neue Potenziale der Beeinflussung der anderen und führen dazu, dass eigene Spielräume erweitert oder eingeschränkt werden.

Klar ist, dass dabei Asymmetrien zwischen den Akteuren eine große Rolle spielen. Manchmal sind sie auch unvermeidbar. Ob aber die Handlungskoordination in irgendeinem Verständnis als „fair“ zu beurteilen ist, steht selbstredend auf einem anderen Blatt. Die Vielzahl und Komplexität dieser Formen der Handlungskoordination haben aber zur Folge, dass Veränderung nicht einfach durch neue Rechts- und Verwaltungsnormen oder direktes Verwaltungshandeln – etwa von einer Ministerialbürokratie mit direkten Auswirkungen über die Schulen und das Lehrpersonal auf den Unterricht – erreicht werden kann. Vielmehr müssen zumindest den Akteuren, die über ein gewisses Maß an Autonomie oder Widerstandspotenzialen verfügen (und sei es durch „Dienst nach Vorschrift“), die notwendigen Veränderungen verständlich gemacht werden, sie müssen überzeugt und motiviert werden. In vielen Bereichen werden die notwendigen Innovationen eher „von unten“ kommen, was nur möglich ist, wenn auch die ausführenden Akteure ihre eigene Arbeit reflektieren können, Rückmeldungen über sie erhalten und Handlungsspielräume zur Verbesserung haben. Viele Veränderungen sind auch erst dann möglich, wenn es unter den Akteuren zu Verständigungen über gemeinsame Problemwahrnehmungen und Ziele kommt und Kooperationsvereinbarungen getroffen, umgesetzt und deren Ergebnisse kontrolliert werden. Aus der Kooperationsforschung weiß man, dass echte und erfolgreiche Kooperation am ehesten dann zustande kommt, wenn die Akteure Ziele haben, die sie als gemeinsame erkennen und von denen sie wissen, dass sie sie nur gemeinsam realisieren können.³⁵

Die Governance-Forschung im Bereich des Bildungswesens steht noch am Anfang, aber sie „hat schon einiges über einzelne problematische Annahmen in verschiedenen Steuerungskonzepten zutage gebracht, ohne *das beste Steuerungskonzept* identifizieren zu können. Es gibt offenbar nicht nur einige wenige ‚Megafaktoren‘ die die Wirksamkeit von Schulsystemen entscheidend verändern können, sondern sehr viele, von uns bisher theoretisch nicht voll erfasste und empirisch nicht erhobene individuelle, schulische, systemische und kulturelle Merkmale, die in ‚Konfigurationen‘ auf unterschiedliche Weise zusammenwirken.“³⁶ Die zentrale Botschaft lautet nach Berkemeyer: „Soziale Ordnung ist nicht – wie es die Steuerungstheorie annimmt – Ergebnis einer Beziehung von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt, sondern Resultat einer wechselseitigen Handlungskoordination, die im Modus der Kooperation oder aber unter den Modi der Beeinflussung, Beobachtung und der Verhandlung untersucht werden kann.“³⁷ All dies läuft selbstverständlich unter gestaltbaren Rahmenbedingungen ab, weshalb auch „Educational Governance“ als „institutionelle Ordnungspolitik“³⁸ begriffen werden muss.

35 Vgl. Tuomela 2000.

36 Altrichter 2011, S. 130.

37 Berkemeyer 2010, S. 312.

38 Vgl. Fend 2008b, S. 39–144.

4 Normative Aspekte der „Educational Governance“

Auch wenn empirische und analytische Herangehensweisen in der wirtschafts-, politik- und neuerdings bildungswissenschaftlichen Governance-Diskussion vorherrschen, finden sich doch immer wieder Hinweise auf normative Fragestellungen. Im entwicklungspolitischen Kontext taucht „good governance“ als Forderung an ärmere Staaten und ihre Regierungen³⁹ auf, wird jedoch zunehmend auch in anderen Feldern verwendet, um komplexe Steuerungskonzepte zu kennzeichnen, die dazu verhelfen, dem angestrebten, normativ bestimmten Ziel – hier etwa guter Bildungschancen für alle – möglichst nahe zu kommen.⁴⁰ Budäus geht noch weiter. Für ihn „hat der mit dem Begriff ‚Governance‘ jeweils angesprochene Sachverhalt überwiegend eine normative Komponente. In sehr allgemeiner Form geht es um die Analyse und Gestaltung von Prozessen und Strukturen zur generellen Verbesserung der Problemlösungsfähigkeiten und -kompetenzen von institutionellen und interaktiven Arrangements [...]“.⁴¹

Damit ist schon angesprochen, dass eine normative Komponente nicht nur über das Ziel, dem die entsprechende Governance-Konzeption dient, in die Diskussion eingebracht wird. Einige der Forderungen für eine funktionierende Kooperation bzw. an die an der Kooperation beteiligten Akteure haben ebenfalls bereits einen ethischen Gehalt: Wenn nämlich auf Verhandlungslösungen und Netzwerkstrukturen gesetzt wird, so ist es in solchen „konsensuellen Bereichen“⁴² von zentraler Bedeutung, „ein offenes Klima des Vertrauens und Verstehens [...] aufzubauen und aufrechtzuerhalten sowie allen Akteuren Wege und Argumente dafür aufzuzeigen, wie und warum sie traditionelle Denkweisen – Einzelinteressen, Fachlogiken, Einzelzuständigkeiten – überwinden können, um den Bedürfnissen der Kinder und ihrem Recht auf Bildung besser gerecht zu werden.“⁴³ Gerade in solchen Kooperationsformen muss häufig auf einseitige Beeinflussungsversuche und das Ausspielen von Macht verzichtet werden. „Damit ist vielfach ein normativer Aspekt von Governance verbunden, wenn in Steuerungskontexten auf Verhandlungen als probates Mittel verwiesen wird“⁴⁴ und dort „die Akzeptanz nur durch eine über Verhandlung befriedete Akteurskonstellation innerhalb der Ebenen zu erreichen ist“⁴⁵. Auch die zunehmend eingeforderten und durchgeführten Formen von Selbst- und Fremdevaluation haben zweifelsohne „eine implizite Normativität“.⁴⁶

Governance-Konzepte kommen deshalb auch nicht ohne den normativ konnotierten Begriff der „Verantwortung“ aus. So stellte Noel Epstein sein Buch zur „school-governance“ unter den Titel „Who’s in charge here?“⁴⁷ Weil die gemeinsamen Ziele am

39 Vgl. z. B. Klemp/Poeschke 2005.

40 So z. B. bei Brüsemeister/Kussau 2007, S. 16; Ackeren/Brauckmann 2010, S. 44–45.

41 Budäus 2005, S. 2.

42 Berkemeyer 2010, S. 318.

43 Bertelsmann Stiftung 2008, S. 31. Zur Bedeutung des Faktors Vertrauen siehe auch Kussau 2007a, S. 198–220.

44 Heinrich 2007, S. 50.

45 Ebd., S. 303.

46 Brüsemeister und Kussau 2007, S. 16.

47 Epstein 2004.

besten durch Kooperationen und „Koproduktionen“ zu erreichen sind, muss in Begriffen wie „Verantwortungsteilung“⁴⁸ und „Verantwortungsstufen“⁴⁹ gedacht werden. Und dabei wird auch immer wieder die durchaus je individuelle und persönliche Verantwortungsübernahme der Lehrkräfte und der Entscheidungsträger an den Schaltstellen des Systems⁵⁰ eingefordert. Knauer beklagt explizit: „Trotz besseren Wissens, trotz über fünfzigjähriger Geschichte der qualitativen und ökologischen Sozialforschung, trotz der philosophischen Verankerung des Subjektiven in den Erziehungswissenschaften [...] als letzte Instanz der pädagogischen Verantwortung und Verantwortlichkeit, wird dem subjektiven Faktor bis heute seine Bedeutung und Berechtigung streitig gemacht.“⁵¹

Verantwortungsübernahmen geschehen jedoch im Rahmen von Institutionen und Strukturen, die weit über den „subjektiven Faktor“ hinausreichen. Einzelne Akteure übernehmen nicht nur Verantwortung, sondern sie „werden dafür verantwortlich gemacht, sich verantwortlich zu machen; es ist eine Fremdzuschreibung, sich selbst etwas zuschreiben zu sollen.“⁵² Damit ist die Aufgabe einer Sozialethik benannt, die die jeweilige Art der Verantwortungszuschreibung und damit explizit Institutionen und Strukturen einer ethischen Bewertung unterstellt. Denn kein Mensch allein „kann etwas in Ordnung bringen, er bedarf der verlässlichen, organisierten, strukturierten Unterstützung durch andere Menschen und der wechselseitigen Bezugnahme: eines Systems. Wir müssen unsere Systeme in Ordnung bringen.“⁵³

In pädagogischen Einrichtungen kommt den Strukturen und Institutionen noch eine besondere Bedeutung zu. Denn Personen, die sich in Einrichtungen bilden, lernen nicht nur im Unterricht, sondern auch durch offene oder verdeckte Normen dieser Einrichtungen, durch deren Kultur, durch die dort vorherrschenden Kommunikationsformen etc. Diese sind ein pädagogisch durchaus relevanter „heimlicher Lehrplan“⁵⁴. Nicht nur die Lehrerpersönlichkeit ist für den pädagogischen Prozess wichtig, sondern auch – wie die Organisationspädagogik⁵⁵ lehrt – die „Persönlichkeit“ der Einrichtung, in der gelehrt wird. „Dies bedeutet auch, dass Schulleitung zur erzieherisch bedeutsamen Wirklichkeit von Schule gehört und die Art und Weise, wie Schulleitung wahrgenommen wird, pädagogisch relevant ist. Als Konsequenz muss auch in diesem Bereich erzieherisch bedeutsame Wirklichkeit bewusst pädagogisch gestaltet werden [...]. Das heißt, es muss eine kommunikative Alltagspraxis verwirklicht werden, die mit den Erziehungs- und Bildungszielen konkordant ist bzw. diesen zumindest nicht widerspricht.“⁵⁶ Konkreter: In einer Schule werden die Schülerinnen nur dann Autonomie, Verantwortlichkeit und Kooperationsfähigkeit lernen können, wenn sie erfahren,

48 Schuppert 1999.

49 Jann und Wegrich 2004, S. 209.

50 Vgl. Knauer 2011, S. 142–143.

51 Ebd., S. 139.

52 Brüsemeister 2007b, S. 147.

53 Knauer 2011, S. 141.

54 Vgl. Zinnecker 1975.

55 Rosenbusch 2005.

56 Huber 2008, S. 121.

wie auch die Schulleitung Autonomie, Verantwortlichkeit und Kollegialität der Lehrkräfte respektiert und fördert. Das hat zweifelsohne normativ-ethische Implikationen.

Diese Einsicht lässt sich auch auf die Ebene übertragen, auf der den Einrichtungen eine gewisse Autonomie zugestanden wird, damit diese sich selbst entwickeln können. Auch hier

„muss der Fokus der Aufmerksamkeit auf die strukturellen Bedingungen gelegt werden, die dafür gegeben sein müssen, dass im Entwicklungsprozess keimhaft entstandenes Neues von der sich transformierenden Lebenspraxis selbst auf Dauer festgehalten werden kann.“⁵⁷

Letzten Endes sind die Autonomieforderung und die ihr entsprechende Verantwortungszuschreibung nur dann glaubwürdig, wenn sie verwiesen bleiben „auf die Idee des mündigen Subjekts als aufgeklärtem Souverän der eigenen Gesetzgebung. Jede Forderung nach Autonomie – sei es die nach der abgeleiteten Autonomie von Organisationen oder die nach der direkten der Subjekte – die diesen Kern der Autonomievorstellung nicht ernst nimmt, wird hinter dem Proklamierten zurückbleiben.“⁵⁸

5 Governanceethik

Für unser Konzept „kooperativer Bildungsverantwortung“, das sich aus sozialem Interesse mit „Educational Governance“ befasst, ist sicherlich ein Blick auf die Debatte anregend und hilfreich, die im wirtschafts- und unternehmensethischen Kontext unter dem Stichwort „Governanceethik“ geführt wird. Ihr wichtigster Vertreter in Deutschland ist Josef Wieland. Er bestimmt als Gegenstandsbereich der Governanceethik „die moralischen Ressourcen, die Handlungsbeschränkungen aus organisationalen Regeln und Werten sowie deren Kommunikation in und mittels von Kooperationsprojekten. [...] Governancestrukturen sind Sets oder Matrizen kommunizierter formaler und informeller Regeln und Werte, die als Constraints den kooperativen Akteur konstituieren und ihn mit expliziten und impliziten Spielregeln für Vertrags- und Organisationsbeziehungen zur Realisierung spezifischer Transaktionen ausstatten.“⁵⁹ Wieland hat dabei vor allem die Regeln vor Augen, die sich Unternehmen jeweils selbst geben oder für eine Branche gemeinsam erarbeiten und vereinbaren. Unter der Voraussetzung, dass die Akteure sich an eigenen Präferenzen orientieren, unter denen auch moralische Wertvorstellungen ihren Platz haben können, erklärt die Governanceethik dann „die Präsenz, Relevanz und den Wandel von moralischen und unmoralischen Präferenzen, also die Tugenden und deren Missachtung im Kontext einer separierbaren Transaktion, aus der ökonomischen und moralischen Anreizstruktur der formalen und informellen Arrangements einer gegebenen Organisation

⁵⁷ Heinrich 2007, S. 311.

⁵⁸ Ebd., S. 312.

⁵⁹ Wieland 2007, S. 73.

und ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwelt.“⁶⁰ Wieland geht von einer Gleichwertigkeit ökonomischer und moralischer Handlungsgründe aus und wehrt sich gegen einen „Primat der Ethik“, ⁶¹ was verständlicherweise Diskussionen ausgelöst hat.⁶² Wielands normativer Zielwert ist „die Entwicklung und Implementierung solcher ethischer Systeme [...] in und mittels Organisationen [...], die als Steuerungsstrukturen für Transaktionen die Kooperationsbereitschaft, die Kooperationsfähigkeit und die Kooperationschancen der Wirtschaftsakteure durch ökonomische und moralische Prämierung und performative Kommunikation fördern und mit moralischer Erwartungssicherheit durch Selbstbindung und indirekte Fremdbindung ausstatten.“⁶³ In manchen Formulierungen Wielands hat man sogar den Eindruck, dass die Ethik funktional ökonomischen Zielwerten untergeordnet wird: „Moralische Werte in Kulturen können als informale Institutionen verstanden werden, die in der Wirtschaft negative (Opportunismus etc.) oder positive (Ehrlichkeit etc.) Wirkungen haben. Sie beeinflussen nämlich die formalen Institutionen, die zur Steuerung von wirtschaftlichen Transaktionen notwendig sind. In einer Gesellschaft mit negativen wirtschaftsethischen Werten kann ökonomisches Leben nur bei entsprechend hohem Sicherheitsaufwand (organisatorische Kontrolle, rechtliche Erzwingung, private oder staatliche Ausfallbürgschaften) spärlich gedeihen. Im umgekehrten Fall kann in dieser Hinsicht abgerüstet werden und die frei werdenden Mittel können produktivitätssteigernden Zwecken zufließen. [...] Moralkulturen beeinflussen in Organisationen und in Gesellschaften das wirtschaftliche Leistungsniveau über die Transaktionskosten positiv oder negativ.“⁶⁴

Um die Funktionsweise von Governance-Strukturen zu verstehen, schlägt Wieland die Unterscheidung von vier Faktoren vor, nämlich erstens die oben „subjektiver Faktor“ genannten Wertpräferenzen und „Tugenden“ einzelner Akteure, die Wieland als „individuelles Selbstbindungsregime“ (IS) bezeichnet, zweitens „formale Institutionen“ (FI), drittens „informale Institutionen“ (IF) und schließlich viertens die „organisatorischen Koordinations- und Kooperationsstrukturen“ (OKK) der jeweiligen einzelnen Organisationen (Unternehmen). Der Sozialethiker Michael Schramm betont, dass es in der Wirtschafts- und Unternehmensethik keine einseitige Über- oder Unterordnung zwischen ethischen Begründungsdiskursen und moralökonomischen Anwendungsdiskursen gebe, sondern „strukturelle Kopplungen“, die sich durch eine Parallelität der Diskurse, gegenseitige Irritation, die Notwendigkeit der Übersetzung in die jeweilige Eigenlogik des je anderen Sprachspiels und, damit verbunden, durch Lern- und Evolutionsfähigkeit auszeichneten. Bei solcher struktureller Kopplung gebe es dann eben keinen Durchgriff von Begründung auf Anwendung, aber eben auch nicht umgekehrt!⁶⁵ Unter dem Strich hält er fest: „Erstens dürfte Tugend nur dann Anwen-

60 Ebd., S. 74.

61 Ebd., S. 88–96.

62 Vgl. z. B. die Kritik von Kettner 2006.

63 Wieland 2007, S. 74–75.

64 Ebd., S. 110–111.

65 Schramm 2003, S. 19–26.

dungsrelevanz besitzen, wenn das TugendManagement [sic] sowohl moralischen als auch ökonomischen Interessen Rechnung trägt. Einseitigkeiten führen zum Absturz. TugendManagement erweist sich daher als eine moral-ökonomische Herausforderung. Und zweitens neige ich [...] zu der Vermutung, dass der Hebel zur Realisierung einer (ökonomisch tragfähigen) Moral bei *allen* vier Argumenten der Governancefunktion [den oben genannten vier Faktoren – GK] gleichermaßen angesetzt werden muss. Insofern ist es zu einseitig, sich nur auf gute Spielregeln und nicht auch auf gute Spieler zu konzentrieren.“⁶⁶

Davon geht inzwischen offenbar auch Wieland selbst aus: Er fordert eine „Simultani-tät“ der verschiedenen Elemente der Governance-Struktur: „Konkret geht es darum, individuelle Selbstbindungsregimes (IS), informale Institutionen (IF), formale Insti-tutionen (FI) und Organisationsstrukturen (OKK) so zu konzipieren und so aufeinander abzustimmen, dass die angestrebte Realisierung einer moralischen Dimension einer ökonomischen Transaktion tatsächlich gelingen kann.“⁶⁷

Ohne auf die hier bearbeiteten, aus dem Kontext der unternehmens- und wirtschaftsethischen Debatten stammenden Fragen eingehen zu müssen, lässt sich unschwer erkennen, welche Parallelen zwischen der Governanceethik und normativen Fragen der „Educational Governance“ bestehen und welche Anregungen sich daraus auch für eine sozialetische und wohl auch pädagogische Perspektive auf „Educational Governance“ ergeben könnten: Erstens scheint mir die Differenzierung in individuelle Selbstbindungsregimes (IS), zu denen dann auch pädagogische Professionalität zu zählen wäre, informale Institutionen (IF), formale Institutionen (FI) und organisationelle Kommunikations- und Koordinationstrukturen (OKK) auch für die Governance im Bildungsbereich hilfreich zu sein. Zweitens macht die Governanceethik deren inneren Zusammenhang deutlich, der auch im Bildungsbereich besteht, dort aber möglicherweise noch nicht ausreichend reflektiert wird. Drittens ist im Bildungsbereich, obwohl es dort nicht in erster Linie um ökonomisches Handeln geht, analytisch und strategisch stärker zu berücksichtigen, dass die Akteure nach eigenen individuellen und institutionellen Interessen handeln und deshalb für Veränderungsprozesse durchaus auch die Veränderung von Anreizsystemen in Betracht genommen werden kann und muss. Viertens – und das gilt übrigens auch für den Bereich der Unternehmensethik – muss stärker, als dies die Governanceethik bisher tut, darüber nachgedacht werden, ob nicht unter bestimmten Bedingungen ökonomische Anreize auch dazu beitragen können, andere Präferenzen oder werthafte Einstellungen (z. B. intrinsische Motivation) zu untergraben oder zu beschädigen. Fünftens scheint es mir plausibel, dass die Förderung von Kooperationsfähigkeit und Kooperationsstrukturen die „Transaktionskosten“ im Bildungsbereich zwar nicht automatisch reduziert, aber erheblich zur Steigerung von Qualität und Innovationsfähigkeit beitragen kann und deshalb eine sinnvolle Investition in die Zukunft darstellt. Weil wie Wirtschaftsunternehmen auch Bildungsinstitutionen „polylingual“ funktionieren, lässt sich sechstens noch der Gedanke gewin-

66 Ders. 2005, S. 78.

67 Wieland 2005, S. 14.

nen, dass in Analogie zum Verhältnis von ökonomischer und moralischer Sprache in Unternehmen in Bildungseinrichtungen eben auch das Verhältnis der beiden prinzipiell erst einmal gleichwertigen Sprachen der Ethik und der Pädagogik reflektiert werden muss – neben den ebenfalls eine eigene Sprache sprechenden Faktoren der Politik, der Finanzierungsprobleme, der sozialen Anforderungen etc.

6 Kooperative Bildungsverantwortung – Sozialethische Perspektiven

Eine sozialethische Perspektive auf Governance im Bildungsbereich, die hier nur in Form einer noch sehr unvollständigen Skizze kurz angedeutet werden kann, fragt in doppelter Hinsicht nach „Good Educational Governance“: Zum einen geht es darum zu prüfen, ob die Educational Governance dem normativ gerechtfertigten Ziel der Errichtung und Weiterentwicklung eines Bildungssystems entspricht, das für alle das „Menschenrecht auf Bildung“ in einem umfassenden Sinn realisiert, was mit dem Verweis auf die Ziele „Equity and Excellence“⁶⁸ nicht hinreichend beschrieben sein dürfte.⁶⁹ Zum anderen fragt sie, ob auch die Art und Weise, *wie* die Governance im Bildungsbereich zur Realisierung dieses Ziels führt, sozialethischen Kriterien entspricht. Dabei ist hier noch einmal zu betonen, dass diese sozialethische Perspektive wegen der „Polylingualität“ auch des Bildungswesens gerade in Anwendungsfragen ihrerseits mit anderen Perspektiven, so insbesondere der pädagogischen, aber auch der sozialen, der politischen und der ökonomischen Perspektive, in Bezug gesetzt werden muss.

Um Fragen nach der sozialethischen Überprüfung der Governance in Angriff zu nehmen, ist es hilfreich, sich die Bezugspunkte der vierstelligen Relation des Verantwortungsbegriffs vor Augen zu führen: „*Jemand* (Subjekt) ist *für* etwas (Gegenstand) *vor* oder *gegenüber* jemandem (Instanz) *aufgrund bestimmter normativer Standards* (Normhintergrund) – prospektiv – verantwortlich.“⁷⁰ Normativ auf unsere Frage hin gewendet würde das bedeuten: *Wer* soll im Bildungsbereich *wofür* oder *für wen* und *gegenüber welcher Instanz* auf Grund *welcher Normen* Bildungsverantwortung übernehmen? Das durch das Menschenrecht auf Bildung benannte Ziel gehört selbstredend zum Normhintergrund. Hierher und zur Frage nach den Instanzen gehört aber auch noch das Problem, *durch welche Mittel* erreicht werden kann, dass diese Verantwortungsübernahmen tatsächlich so vonstatten gehen, wie das sozialethisch zu rechtfertigen möglich scheint. Klar ist bei alledem, dass die Antworten auf die *Wie-Frage* immer noch einmal anhand der Frage nach dem Ziel der Realisierung des Menschenrechts auf Bildung überprüft werden müssen.

Um die ersten beiden Relationen zu klären, wer also welche Verantwortung für wen übernehmen sollte, dürfte es als erster Schritt hilfreich sein, orientiert an Mehrebe-

68 So Fuchs 2008, S. 26.

69 Zu unseren diesbezüglichen Vorarbeiten siehe die Angaben in Anm. 2.

70 Werner 2006, S. 543.

nenmodellen und Akteurskonstellationen eine Matrix der Beteiligten zu entwickeln, ähnlich wie sich das in der einschlägigen Literatur bereits an verschiedenen Stellen finden lässt.⁷¹ Hier kommen dann etwa in Bezug auf die Schule Ebenen und Akteure wie das internationale Bildungsmonitoring, die Kultusministerkonferenz, die Kultusministerien der Länder, die Schulaufsicht, die Schulleitungen und die Lehrer/innen in den Blick. Alle möglicherweise Betroffenen dabei zu berücksichtigen, ist selbst schon eine sozialetische Forderung. Leider ist zu beobachten, dass in vielen Texten zu „Educational Governance“ manche Akteure kaum vorkommen. Auch Berkemeyer stellte fest: „Einige der Akteure bleiben dem Diskurs [...] weitgehend verborgen und werden entsprechend erst gar nicht berücksichtigt. So finden sich kaum Befunde, die empirisch über die Rolle von Eltern bei Steuerungsprozessen im Mehrebenensystem berichten. Ähnliches gilt für Gewerkschaften und Interessenverbände. Auch der Schulträger, der zunehmend an Bedeutung zu gewinnen scheint, ist bislang kaum systematisch in den Blick genommen worden.“⁷² Dies gilt erstaunlicherweise auch für die Kinder und Jugendlichen selbst. Nur einmal las ich die provozierend gemeinte, aber eigentlich selbstverständliche Frage: „Kommen die Subjekte des Lernens, die Schülerinnen und Schüler, darin vor, sind sie ausreichend repräsentiert, werden sie als aktive Mitspieler wahr- und ernst genommen?“⁷³

Sowohl für die Verantwortungszuschreibungen wie für die Frage, für wen Verantwortung zu übernehmen ist, müssen dann individuelle Rechte und sonstige gerechtfertigte Ansprüche eine grundlegende Rolle spielen. So kann man beispielsweise erwachsene Personen nicht in irgendwelche Bildungsprozesse hineinzwingen, an denen sie nicht beteiligt sein wollen. Insofern ein entscheidendes Bildungsziel die Mündigkeit ist, müssen auch Kinder und Jugendliche altersentsprechend an Entscheidungen über ihre Bildung beteiligt werden. Diese Mitbeteiligung sollte auch die pädagogischen Prozesse selbst prägen, die deshalb in einer Haltung gegenseitigen Respekts gestaltet werden müssen. Weil Eltern für ihre Kinder eine Fürsorgepflicht und ein Erziehungsrecht (Art. 6 Abs. 2 GG) haben, sind auch deren Rechte zu respektieren, soweit sie ihre Fürsorgepflicht im Sinne des Kindeswohls nicht vernachlässigen und die Rechte des Kindes respektieren. Schließlich sind auch die individuellen Rechte der Lehrer/innen zu respektieren. Auch ihnen können außerhalb beruflicher Standards und gesetzlicher Regelungen nicht beliebige Pflichten auferlegt werden, die sie nicht freiwillig übernehmen. Sie brauchen überdies pädagogisch nutzbare Freiräume. Diesen Rechten entsprechen jedoch auch Pflichten, insofern die genannten Personengruppen auch gegenüber dem Gemeinwohl verpflichtet sind. Insofern lässt sich die Schulpflicht nicht nur als ein Schutz der Kinder gegen möglicherweise bildungsfernen Präferenzen ihrer Eltern verstehen, sondern auch als ein legitimer Anspruch des Staates gegenüber Kindern und Eltern, gemeinwohlförderliche Bildungsprozesse zu ermöglichen.⁷⁴ In

71 Vgl. Durdel 2011, S. 45–46; Brüsemeister 2007c, S. 70; Gördel 2008, S. 205.

72 Berkemeyer 2010, S. 143.

73 Knauer 2011, S. 137.

74 Siehe hierzu den Beitrag von Hufen in diesem Band.

diesem Kontext stellt sich auch die heute wieder intensiv diskutierte Frage einer allgemeinen Pflicht zum Besuch des letzten Kindergartenjahres.

Bei der Beantwortung der beiden Fragen, wer für wen Verantwortung übernehmen sollte, spielen selbstverständlich auch individuelle Kompetenzen eine Rolle: Entsprechend dem Grundsatz, dass Sollen Können voraussetzt, finden individuelle Pflichten ihre Grenze an den Fähigkeiten, die die betreffenden Individuen mitbringen. Dies begründet eine subsidiäre Hilfsverpflichtung: was der einzelne Educand nicht kann, müssen evtl. seine Eltern übernehmen, was diese nicht können, die Lehrer/innen oder evtl. das Jugendamt oder die Sozialarbeit usw. Da Verantwortungszuschreibungen vom Alter der Educanden abhängen, legt sich eine biographieorientierte Differenzierung der Verantwortungszuschreibungen nahe: zu unterscheiden wären mindestens Kleinkindalter, Kindergartenalter, Grundschule, Sekundarstufe I und II, Oberstufe bzw. berufliche Bildung und Studium, Fort- und Weiterbildung. Des Weiteren werden Unterschiede zu machen sein entlang der Frage, um welche Bildung es sich handeln soll: dabei eröffnet sich ein Spektrum von der reinen Vermittlung von Wissen und Fertigkeiten bis hin zur Unterstützung persönlicher Entwicklungsprozesse. Unterschiedliche Zuständigkeiten werden zudem zu etablieren sein, je nachdem, ob es um die Entscheidung über Inhalte, Methoden, Strukturen, Zulassungsbedingungen oder Finanzströme geht. Die subsidiäre Struktur wiederholt sich auch auf anderen Ebenen: Was die einzelne Schule leisten kann, müssen nicht übergeordnete Behörden übernehmen. Was einzelne Länder für sich klären können, muss nicht auf Bundesebene gelöst werden. Gleichzeitig müssen der jeweiligen Handlungs- und Entscheidungsautonomie jedoch auch die Verfügung über entsprechende Ressourcen und die Verantwortung für mögliche nachteilige Effekte des eigenen Handelns entsprechen.

Insbesondere allgemeine Rahmenbedingungen, die für alle Bildungsträger gelten sollen, müssen überdies demokratisch legitimiert sein. Deshalb kommen dafür nur demokratisch zustande gekommene, staatliche Entscheidungsinstanzen in Frage. Welche diese allgemeinen Rahmenbedingungen sein können und müssen, ist selbst Ergebnis demokratischer politischer Prozesse. Sie orientieren sich an den Bildungszielen, die aus Gemeinwohlgründen allen Educanden vorgeschrieben werden können (Kompetenzen, die notwendig erscheinen, um den sozialen Frieden, Zusammenhalt, Toleranz, politische Beteiligung – und ökonomischen Erfolg der Gesellschaft zu gewährleisten). Sie finden ihre Grenzen jedoch in den individuellen Rechten und den legitimen Ansprüchen intermediärer Gruppen und Organisationen.

Schließlich ist zu diskutieren, welche historisch entstandenen Strukturen und Besonderheiten der Identität von Gemeinwesen in der Zuschreibung von Bildungsverantwortung allein deshalb beanspruchen können, fortgeführt zu werden, weil sie zum Traditionsbestand gehören und als für die gemeinsame Identität wesentlich angesehen werden (z. B. traditioneller Laizismus oder traditionell enge Zusammenarbeit von Staat und Kirche). Hier kommen auch legitime Differenzen in Fragen des „Guten Lebens“ ins Spiel: Erziehung und Bildung werden immer verbunden sein mit notwendig weltanschaulich (inklusive religiös) geprägten Prozessen der Weltaneignung