

---

**Beat Kissling**

## **Demokratie und Bildung im globalisierten Europa – die Geschichte einer schleichenden Usurpation Zum Hintergrund der Bildungssteuerung**

Alles, was dem öffentlichen Wohl dient, scheint heute nicht mehr selbstverständlich in den Händen der *Res publica*, der Bürgerschaft bzw. der Institutionen des demokratischen Rechtsstaats zu liegen. Investoren, allerlei Vertretern privater Interessen sowie internationalen Organisationen ist es in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten in Europa immer mehr gelungen, erheblichen Einfluss auf die Institutionen der öffentlichen Dienste in den verschiedenen Ländern zu nehmen – ein beunruhigender Umstand, der viele Fragen aufwirft. Der Wirtschaftsethiker Peter Ulrich problematisierte diesen Trend schon vor 25 Jahren mit der unbedingten Forderung, den „Primat demokratischer Politik vor ökonomischen Interessen oder ‚Systemzwängen‘“ durchzusetzen.<sup>1</sup> Es gelte, so Ulrich präzisierend, den „Primat der humanen Würde vor jedem zu irgendeinem Preis austauschbaren ökonomischen ‚Gut‘ zu wahren“<sup>2</sup>. Seine warnende Stimme und diejenigen anderer Nicht-Mainstream-Intellektueller wurden bis heute wenig ernst genommen.

In diesem Beitrag wird im Zusammenhang mit diesem demokratiefernen Trend auf das Bildungswesen als die vielleicht zentralste Institution zur Sicherung des Allgemeinwohls fokussiert. Auch die Schulen und Hochschulen wurden von einer Ökonomisierung nach amerikanisch-neoliberalem Muster erfasst, was zu einem radikalen Wandel im europäischen Bildungsverständnis und im Gestalten von Unterricht geführt hat.<sup>3</sup> Mit der offiziellen Argumentation, die Globalisierung erfordere eine grundlegende Neuorientierung an internationalen Maßstäben, wurde die gesamte Bildungsarbeit von der bisherigen, im humanistischen Denken verankerten *Input*-basierten Gestaltung von Schule und Unterricht (mit Blick auf Werte und Ziele von Bildung und fachlichem Wissen und Können) zu einer *Output*-basierten, utilitaristisch orientierten und auf *Controlling* aufbauenden Funktionsweise (mit Instrumenten der Vermessung und des permanenten Vergleichens wie Tests, Standardisierung, Qualitätsmanagement etc.) verändert. Dieser Paradigmenwechsel, der die Qualität einer buchstäblichen Umwertung der Werte (Friedrich Nietzsche) hatte, stieß erstaunlicherweise auf wenig Widerstand – gemessen daran, was auf dem Spiel stand und steht. Es erschien, als ob diese tiefgreifende Neuorientierung schlicht eine schicksalshafte Notwendigkeit wäre.

---

1 Ulrich (1995), S. 74.

2 Ebd.

3 Vgl. Krautz (2017).

Im ersten Teil dieses Beitrages wird hier der Versuch unternommen, den forcierten Transformationsvorgang des Bildungswesens und des zugrunde gelegten Bildungsverständnisses greifbar zu machen. Die Hauptrolle spielt dabei die verblüffend erfolgreiche Einflussnahme internationaler Organisationen – insbesondere der OECD<sup>4</sup> – auf die nationalen Bildungswesen Europas, dies obwohl die OECD primär nicht viel mit Bildung zu tun hatte. Dabei wird auch die interessante Frage zu berücksichtigen sein, in wessen Diensten bzw. Interessen z.B. die OECD diesbezüglich gehandelt hat.

Im zweiten Teil steht die Frage im Mittelpunkt, wie die erstaunlich rasche Umsetzung dieses markanten Paradigmenwechsels so reibungslos glücken konnte. Besonders brisant ist diese Frage für die Schweiz mit ihren hohen direkt-demokratischen Hürden und einem in der Bevölkerung stark verankerten Bewusstsein der überragenden Bedeutung einer guten Bildung für das gesellschaftliche Wohl. Es wird hier gefragt, was das Immunsystem der Demokratien so geschwächt hat, dass die normale Befähigung, sich gegen Fragwürdigkeiten zur Wehr zu setzen oder zumindest Transparenz, Ehrlichkeit und einen offenen Diskurs darüber einzufordern, praktisch lahmgelegt wurde.

## 1 Die erwirkte Umwertung der Werte im europäischen Bildungswesen

### 1.1 Universität und Fachhochschule

Mit der Unterzeichnung der Bologna-Erklärung bewilligten die europäischen Bildungsminister den grundlegenden Wandel ihrer Universitäten nach angelsächsischem Vorbild. Äußerlich formal hieß dies die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge sowie die Einführung von Credits. Damit hielt eine starke Verschulung, Modularisierung der Lehre und Fragmentierung der Inhalte Einzug in die Lehre. Ständiges Prüfen und eine Verlagerung der Schwerpunkte in der Arbeit von Professoren und Mitarbeitern waren weitere Charakteristika der neuen Hochschulkultur. Das Akquirieren von Geldern für Projekte, die fleißige, möglichst weltweite Vernetzung zur Anreicherung der Vita und das emsige gegenseitige Zitieren zur Erweiterung der Publikationslisten gehören seither zu den neuen ‚Aufgabenstellungen‘ der Dozenten. Der gravierendste Wandel ist die Degradierung des zentralsten Gutes einer Universität, nämlich die Freiheit von Forschung und Lehre. Das permanente Ringen und Rivalisieren um finanzielle Mittel hat intransparente Abhängigkeiten geschaffen, und der neue Anreiz, mit der zumeist auch mit öffentlichen Mitteln finanzierten Forschung durch Startups geschäftstüchtig sein zu können, ließ andere Werte als die Verantwortung für das Gemeinwohl prioritär werden.<sup>5</sup>

Der Ökonom und Hochschuldozent Matthias Binswanger hat in seinem Buch *Sinnlose Wettbewerbe*<sup>6</sup> die Pervertierung dieses Strebens und der damit verbundenen Werte im

4 Organization for Economic Cooperation and Development/ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

5 Vgl. Krautz (2012).

6 Binswanger (2010).

Hochschulbereich erhellend veranschaulicht. Es scheint, als ob wir heute nicht mehr sehr weit von der Vision entfernt sind, vor der der Schweizer Linguist und Universitätsprofessor Horst Sitta im Jahre 2000 in der NZZ warnte: „Ist die Brave New World, in der auf dem Dach des Hauptgebäudes der Universität Zürich für Coca-Cola geworben wird und der Dozent am Schluss der Vorlesung erklärt: ‚Diese Vorlesung wurde Ihnen präsentiert von Coca-Cola und der Bildungsdirektion des Kantons Zürich‘, schon gar nicht mehr utopisch? Vielleicht wundert man sich ja in zehn Jahren, dass heute jemand das noch als Horrorvision für die Zukunft sehen kann, vielleicht ist es dann schon absolut normal empfundene Realität. Gott bewahre uns davor.“<sup>7</sup> Sittas Vision ist durchaus kompatibel mit den Leitwerten einer ökonomisierten Gesellschaft bzw. „Marktgesellschaft“<sup>8</sup> und ist leider bereits erstaunlich weit gediehen. Für Deutschland hat der Soziologe Ulrich Beck das Ergebnis knapp und hart so zusammengefasst: „Was zwei Weltkriege nicht geschafft haben, könnte Bologna erreichen: die deutsche Universität zu zerstören.“<sup>9</sup>

## 1.2 Volksschule und weiterführende Schulen

Bei den restlichen, nicht universitären Schulstufen wurde die Transformation zur Output-Steuerung des Bildungswesens vornehmlich durch die Einführung der sogenannten PISA-Studien im Jahre 2000 ausgelöst. Der verursachte PISA-Schock löste im Sinne von Naomi Kleins *Schock-Strategie*<sup>10</sup> eine starke Verunsicherung aus. Diese leistete dem Ruf nach Reformen enorm Vorschub. Die Fragwürdigkeit solcher Ländervergleiche bzw. -rankings angesichts der teils sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen und der unterschiedlichen historischen Entwicklungen der nationalen Bildungssysteme blieb ausgeblendet.

Statt die Fragwürdigkeit und Ziele der Tests international zur Diskussion zu stellen, traute sich kein europäisches Land, den PISA-Studien den Rücken zu kehren – dies sogar dann, wenn sie wie die Schweiz damals ein international sehr angesehenes Schulwesen hatten. Auch die Tatsache, dass die OECD für ihre Tätigkeit in keiner Weise demokratisch legitimiert ist, hat die Europäer seit 2000 nicht davon abgehalten, sich alle drei Jahre diesen ‚Uniformierungsstudien‘ zu unterziehen. Ganz im Gegenteil: Sie lassen ihre nationale Bildungspolitik sogar laufend von OECD-Experten kommentieren, lassen sich von ihnen beraten und strengen sich an, den wiederkehrenden OECD-Hinweisen und Rügen mit entsprechenden Reformen nachzukommen. Alle paar Wochen melden Radio und Presse, was die OECD Neues der Schweiz, Deutschland oder Österreich an dringlichen Korrekturbedarf nahegelegt hat, wobei sich diese ‚Empfehlungen‘ oder gar ‚Forderungen‘ zumeist ausserordentlich ähneln. Die Kernbotschaft lautet immer: Mehr Wettbewerb! Deregulierung! Mehr Markt spielen lassen!<sup>11</sup>

Zu welcher autokratisch agierenden Autorität sich die OECD durch die Einführung von PISA gemausert hat, charakterisieren Heinz-Dieter Meyer und Aaron Benavot zu Beginn ihrer Buchpublikation *PISA, Power and Policy – the Emergence of Global Gover-*

---

7 Sitta (2000).

8 Sandel (2012).

9 Beck (2010).

10 Klein (2009).

11 Vgl. Krautz (2012).

nance<sup>12</sup>: „Through PISA, the OECD is poised to assume a new institutional role as arbiter of global education governance, simultaneously acting as diagnostician judge and policy adviser to the world’s school systems.“<sup>13</sup>

Die durchschlagende Wirkung des PISA-Rankings für die Schweizer ‚agents for change‘ dokumentieren verschiedene Untersuchungen.<sup>14</sup> Zum einen wurde im Nachgang zu PISA das Schweizer Zentralisierungsprojekt *HarmoS* zur Vereinheitlichung der kantonal teils etwas unterschiedlichen Schulsysteme lanciert und nationale Bildungsstandards initiiert. Faktisch wurde damit die Bildungskultur in der Schweiz erheblich in Richtung OECD-Kultur neu ausgerichtet: „Die Einführung nationaler Bildungsstandards bedeutet für die Schweiz den Einstieg in eine bisher fremde Testkultur im Sinn von PISA: Bildungsstandards haben eine stärkere Berücksichtigung der Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler zur Folge. Dies impliziert einen Paradigmenwechsel von einer Inputorientierung hin zu einer Steuerungslogik, die sich an Effizienz orientiert und auf die Kontrolle der Bildungsoutputs des Systems abzielt.“<sup>15</sup>

### 1.3 Herkunft und Rolle der Vergleichstests

Mittlerweile prägen in der Schweiz Vergleichstests das Schulwesen mit – ein wohl gesamteuropäisches Phänomen. Von den ‚Experten‘ und Behörden werden sie als zwingend erforderlich dargestellt, um Rechenschaft über die aktuelle ‚Schulqualität‘ (ebenfals ein internationaler begrifflicher Import) abzulegen.

In seinem Buchbeitrag *Sputnik, die Pädagogisierung des Kalten Krieges und PISA*<sup>16</sup> zeichnet der Schweizer Erziehungswissenschaftler Daniel Tröhler die Geburtsstunde der PISA-Studien nach, beginnend mit dem Sputnik-Schock im Oktober 1957, der die Politik in den USA angesichts des offensichtlichen russischen Vorsprungs in verschiedenen Technologien zu einer fundamentalen Reform des amerikanischen Bildungswesens drängte. 1958 brachte Präsident Eisenhower ein nationales Bildungsgesetz, den *National Defense Education Act (NDEA)*, als Grundlage von Reformen durch den Kongress. Zur Sicherstellung der zentralen nationalen Steuerung des Bildungswesens angesichts der weitgehend schulpolitisch autonomen Kommunen und Gliedstaaten, führte die US-Regierung nationale Vergleichstests ein. Diese Tests hatten also die explizite Aufgabe – damals in den USA, später in Europa – „die bildungspolitischen Machtansprüche von der Kommune bzw. vom Gliedstaat zum Zentralstaat“<sup>17</sup> zu verschieben. Ausserdem gehörte ihre systematische Installierung konstitutiv zum paradigmatischen Richtungswechsel hin zur technisch fundierten Outputorientierung und der damit verbundenen Verdinglichung des Menschen als Humankapital: „Diese durch vergleichende Tests festgestellten Effekte wurden im Sinn der damals boomenden Humankapitaltheorie als *Outputs* definiert und daran hatte sich die Politik fortan zu orientieren: Monetäre Unterstützung für Schu-

12 Meyer/Benavot (2013).

13 Ebd., S. 9.

14 Vgl. u.a. Bieber (2012); Martens/Knodel/Windzio (2014).

15 Bieber/Martens/Niemann/Windzio (2014), S. 154.

16 Tröhler (2016).

17 Ebd., S. 5.

len sollte nur noch gegen messbare Leistung, das heisst gegen nachweisbare *Outputs*, fliessen.“<sup>18</sup>

1983 erstellte die Expertenkommission *National Commission on Excellence in Education* im Auftrag von Ronald Reagan angesichts verschiedener Krisen einen Rechenschaftsbericht mit dem Titel *A Nation at Risk*, der wiederum erhebliche Mängel im Bildungssystem zum Vorschein brachte. Gleichzeitig hätten, wie Tröhler weiter darlegt, die USA die OECD genötigt, über möglichst alle anderen Staaten vergleichende Bildungsstatistiken zu erstellen, dies mit dem Ziel diese (insbesondere die Europäer) dazu zu bringen, dem Output-Paradigma der USA zu folgen. Über das *Centre for Educational Research and Innovation (CERI)* der OECD – gesponsert mit Geldern der *Ford-Stiftung* und der *Royal-Dutch-Shell-Stiftung* – sollte diese gezielte Expansion des amerikanischen Modells erwirkt werden.<sup>19</sup> Den Druck hielten die Amerikaner über das *CERI* so lange aufrecht, bis, wie Tröhler ausführt, es ihnen gelang, ihre bildungspolitischen Ziele gegenüber den europäischen Staaten durchzusetzen. 1993 erschien dann erstmals der seither jährlich publizierte Report *Education at a Glance*, dessen Ausrichtung und Gehalt Tröhler als *Output* eindimensional orientierter Bildungsstatistiker, Bildungsplaner und Testpsychologen bezeichnet. Er charakterisiert die durch uniforme Output-Steuerung zum Ausdruck kommende Gleichmacherei für alle Beteiligten wie folgt: „Der Preis dafür ist eine Form kultureller Indifferenz, die in die Bildungspolitiken Einzug gehalten hat. Was in *Education at a Glance* mit ‚Contexts of Education‘ bezeichnet wird, reduziert sich auf statistische Zahlen und Statistiken und wird mit anderen Zahlen und Statistiken korreliert.“<sup>20</sup> Charakter und Inhalt dieses jährlichen Reports hat sich seither nicht verändert.

## 1.4 Kompetenzorientierung

Zur Output-Konzeption gehört das magische Wort der heutigen OECD-inspirierten Lehrplanreformen und der damit verbundenen Didaktik, nämlich die *Kompetenzorientierung*.<sup>21</sup> Die Erklärungen und Erläuterungen, die man dazu hört, sind je nach Publikum banal oder kryptisch-kompliziert. Die volkstümliche Version sagt, im Unterschied zu früher müssten sich die Schüler mit der Kompetenzorientierung nicht vor allem Wissen aneignen (dies sei ‚totes Wissen‘), sondern Gelerntes vor allem *anwenden* können – als ob die Transferleistung bisher beim Lernen keine Rolle gespielt hätte. Erziehungswissenschaftliche Definitionen übertreffen sich an Komplexität und widerspiegeln v.a. deren Umstrittenheit unter Fachleuten. Es ist wie bei vielen Begriffen innerhalb der Reform-Terminologie (Individualisierung, personalisiertes Lernen, Inklusion, lebenslanges Lernen etc.) so, dass die darin enthaltene ‚Innovation‘ mehr strategische als inhaltliche Bedeutung zu haben scheint. Es sind alles positiv besetzte Begriffe, gegen die auf den ersten Blick niemand vernünftigerweise etwas sagen kann. Roland Reichenbach spricht deshalb von „Überredungsbegriffen“<sup>22</sup>, andere Autoren von Worthülsen oder Containerbegriffen.

---

18 Ebd.

19 Vgl. ebd., S. 102 f.

20 Ebd., S. 104.

21 Vgl. knapp zusammenfassend Krautz (2015).

22 <https://parapluie.de/archiv/worte/paedagogik/> (21.04.2018).

Eine Eigenschaft der von PISA definierten Kompetenzen ist eben deren inhaltliche Indifferenz. Per Definition spielt es keine Rolle, wie ein ‚Können‘ erworben wird, ob z.B. mit Weltliteratur oder mit Comics. Dieses Faktum hängt mit dem zweifellos gewollten Uniformierungscharakter der PISA-Tests zusammen. Unterschiedliche curriculare Inhalte nationaler Lehrpläne sind natürlich für Ländervergleichstests unbrauchbar. Das Beherrschen von deren Inhalten – dies ist in den OECD-Papieren nachzulesen – wird für irrelevant erklärt, da es darum geht, die Beurteilung unterschiedlicher Bildungssysteme über einen Leisten schlagen zu können. Permanenter Vergleich wiederum dient der Durchsetzung von Reformen, indem man den Staaten ständig Defizite vorhalten und die erwünschte Reformbereitschaft erzeugen kann. Die „Abkehr vom Wissen“<sup>23</sup>, die mit der Einführung der Kompetenzorientierung verbunden ist, bezeichnet Daniel Tröhler als „Zaubertrick“, der zur Folge habe, dass ein Bildungsbegriff zum Nennwert erhoben werde, der „an Schwammigkeit kaum zu überbieten“<sup>24</sup> sei. PISA richte sich nach einem Kontext aus, der „global standardisiert“ und somit nichts als „ein utopisches Vakuum“<sup>25</sup> beinhalte.

### 1.5 Die OECD – ein bildungspolitischer Leviathan?

Wenig Verständnis zeigt Tröhler für die Demuthaltung der Europäer gegenüber den Vereinigten Staaten. Er spricht von einer regelrechten „westeuropäischen Unterwürfigkeit gegenüber den US-Amerikanern“<sup>26</sup>, als diese sich sozusagen erpressen ließen, ihre Bildungssysteme von Input- auf Outputorientierung hin zu transformieren. Diese ‚Gefälligkeit‘ gegenüber den USA – man muss eigentlich von einer Instrumentalisierung sprechen – war der Ausgangspunkt dafür, dass die OECD ihre dominierende Rolle in der steten, gezielten Einflussnahme auf die nationalen Bildungswesen in und außerhalb Europas etablieren und bis heute immer weiter ausbauen konnte.

In den deutschsprachigen Ländern wird dies nicht gerne gehört. Wissenschaftliche Studien dazu werden schlicht ignoriert oder durch das Totschlagargument ‚Verschwörungstheorie‘ diskreditiert. Dabei verbirgt die OECD mittlerweile ihren unbedingten Anspruch auf Steuerung der Bildungsentwicklung zumindest innerhalb der OECD-Länder längstens nicht mehr. Es wird an ihren Konferenzen bereits offen darüber nachgedacht, wie die öffentlichen Dienste in den souveränen Staaten (auch über das Schulwesen hinausgehend) durch OECD-Steuerung gezielt erneuert werden können und welche Umsetzungsstrategien dazu erforderlich sind.<sup>27</sup>

#### Die Durchsetzungsstrategie der OECD gegen demokratische Selbstbestimmung

In verschiedenen OECD-Papieren werden Strategien der gezielten steuernden Einflussnahme auf die öffentlichen Dienste der Länder offen erörtert. Im Zeitraum von 2007

23 Tröhler (2016), S. 104.

24 Ebd., S. 105.

25 Ebd.

26 Ebd., S. 106.

27 Vgl. OECD Conference (2014).

bis 2008 hat z.B. das *Directorate for Public Governance and Territorial Development* der OECD eine Studie verfasst, worin diskutiert wird, wie gar innerhalb von nationalen Regierungen gezielt Veränderungen herbeigeführt werden können.<sup>28</sup> Wie fast immer steht bei diesem Beispiel die ‚Reformierung‘ der öffentlichen Hand in den OECD-Staaten im Vordergrund. Dabei sind sich die OECD-Strategen offenbar sehr bewusst, wo und wie der Hebel angesetzt werden muss, um die erwünschte Folgebereitschaft innerhalb einer – immerhin demokratisch gewählten – Regierung herbeizuführen. Die geltenden Werte und Einstellungen seien stets das zu überwindende Hindernis, so dass der politische Druck, der aufgebaut werde, eine eigentliche Kulturrevolution in den Verwaltungen nach sich ziehen müsse: „The principal focus of change is the administrative culture as the traditional values, priorities, routines, and above all mindsets in public organisations are under pressure.“<sup>29</sup> Das Strategieprogramm lautet also: Beseitigung und Ersetzung widerständiger traditioneller Werte durch die „Expected New Cultural Values“<sup>30</sup>. Man staunt über wörtlich zu findende subversive Empfehlungen wie, man müsse die Bevölkerung in ihrem Verhältnis zur Regierung verunsichern und sie politisch mobilisieren, damit sie ihrerseits die Regierung unter den erforderlichen Druck setze: „Citizens dissatisfaction, diminished trust in government and public participation in policy making constitute a trigger force for change in government.“<sup>31</sup> Auch die von Naomi Klein aufgedeckte Schock-Strategie liefert eine plausible Erklärung für mögliche taktische Überlegungen innerhalb der OECD, um ihrer Innovationsvorstellung zum Durchbruch zu verhelfen: „Internal events such as economic crisis, political turmoil, ineffective response to natural disaster, health and sanitary emergencies etc., may also provoke change at the interior of the public sector to deal with problems more effectively.“<sup>32</sup>

### TALIS<sup>33</sup> – das Lehrer-Pendant zu PISA

Hat die OECD bisher ihren Hebel zur Steuerung der nationalen Bildungssysteme vorwiegend über das PISA-Testing angesetzt, so gibt es deutliche Hinweise dafür, dass in absehbarer Zeit, ein weiteres potentes ‚Instrument‘ in den verschiedenen Ländern implementiert werden soll: TALIS, ein Programm dessen Ziel es ist, Erfolg bzw. Misserfolg von Lehrpersonen (allenfalls auch deren Schulen) messen und im Ländervergleich ranken zu können. Bisher hat sich erst eine beschränkte Anzahl von OECD-Staaten in dieses Programm einbinden lassen. Wie lange mag es wohl dauern, bis TALIS so einflussreich wird wie PISA? Die Erziehungswissenschaftler Susan L. Robertson und Tore Sorensen haben sich eingehend in ihrer Forschung mit TALIS beschäftigt. In einem Beitrag für das *European Educational Research Journal* schreiben sie, man könne TALIS als „a pedagogical device acting as a symbolic regulator of consciousness“<sup>34</sup> auffassen. Die beiden Autoren

28 Vgl. ebd..

29 Ebd., S. 4.

30 Ebd., S. 15.

31 Ebd., S. 12.

32 Ebd., S. 12.

33 Teaching and Learning International Survey/Internationale (Vergleichs-)Studie zum Lehren und Lernen.

34 Robertson/Sorensen (2017), S. 2.

verstehen TALIS also als OECD-Instrument, das ‚regulierend‘ auf das Bewusstsein bzw. die Einstellungen der Lehrenden Einfluss nehmen soll. Dabei geht es natürlich nicht um beliebige Zielsetzungen. Laut Robertson/Sorensen diene TALIS der OECD „stategically as a pedagogical device to transform teachers‘ contemporary identities towards being a part of, and producing, competitive knowledge economies.“<sup>35</sup> Mit anderen Worten geht es also um die Wandlung des Selbstverständnisses von Lehrpersonen hin zu willigen Teilhabern und Produzenten einer Wettbewerbsökonomie. Dazu müssen die Unterrichtenden ein neues Bewusstsein dafür erlangen, wie ‚best practice‘ im Sinne der OECD aussieht. Sie müssen ihre Vorstellung vom ‚guten Lehrer‘ revidieren, das heißt ein „different understanding of what represents a ‚good teacher‘“<sup>36</sup> vermittelt erhalten. Die ‚gewandelten‘ Lehrpersonen könnten dann eine Schlüsselrolle darin spielen, junge Menschen als Humankapital für ihre Rolle in einer globalen Ökonomie vorzubereiten; ja sie sollen gar Experten darin werden, „in developing (in students) the requisite ‚human capital‘ for the global knowledge economy.“<sup>37</sup> Die ganze Begrifflichkeit verrät – was nicht sonderlich erstaunt –, dass die OECD letztendlich nur eine einzige Vision auf ihrer Agenda zu haben scheint, nämlich die Vorbereitung auf das, was Michael Sandel als „Marktgeseellschaft“ bezeichnet.

Die Kategorien, die für die OECD relevant sind, wenn es um Schule und Bildung geht, haben mit Pädagogik kaum etwas zu tun. Mit Slogans wie *Lernen für eine zukünftige Welt*, *Globale Kompetenzen für eine inklusive Welt*, *Haltung der Weltoffenheit*, *der Verantwortlichkeit* wird dies vertuscht und vielmehr suggeriert, die OECD-Konzeption stärke humane Werte. In Wirklichkeit manifestiert sich das OECD-Verständnis von Bildung vorwiegend dadurch, dass darin so etwas wie ein Produktionsprozess gesehen wird, der zu einem bestimmten „pädagogischen Produkt“<sup>38</sup> führt. Auf der Ebene der Didaktik illustrieren Robertson und Sorensen in Ihrem Artikel zur vorgesehenen OECD-Lehreridentität, diese habe prinzipiell Abstand genommen von Formen der Instruktion und verschreibe sich gänzlich dem selbstorganisierten Lernprozess der Schüler. Die Lehrperson vermittele nicht, sondern verwalte, moderiere, begleite und diagnostiziere und bleibe dabei pädagogisch möglichst abstinente. Gemäss den beiden Bildungssoziologen ist es das konstruktivistische Verständnis des Lernens, das ein letztlich funktionales, statt persönliches Verhältnis von Schüler und Lehrer vorsieht. Sie weisen auch auf die damit verbundene Abwertung des fachlichen Wissens und das gleichzeitige Aufwerten des kommerziell nutzbaren (utilitaristischen) Wissens hin. Die Verquickung von Konstruktivismus und Marktorientierung bewirke einen schwerwiegenden Wandel im Verständnis des Lehrerseins. Eine Lehrperson gemäss OECD-Vorstellung sei in ihrer Tätigkeit der pädagogischen Verantwortung entbunden und werde im Wesentlichen von den Vorgaben der OECD gesteuert. Sie übe ihre Tätigkeit nicht aus innerer Berufung aus, sondern als marktkonformen, rein funktional-technokratischen Verwaltungsjob: „A constructivist pedagogy, coupled with market-oriented agency and ‚social knowledge‘ as opposed to ‚disciplinary‘ or ‚scientific knowledge‘, creates a very different knowledge base for the

35 Ebd., S. 7.

36 Ebd.

37 Ebd.

38 Reimer (2009), S. 128-131.



teacher (and, by implication, learning processes and the learner), with its emerging social base of production.<sup>439</sup> Die somit beschriebene Vereinnahmung der Lehrpersonen, die eigentlich jegliche eigenständige Gestaltungs- und Beurteilungsmöglichkeit durch die umfassende OECD-Kontrolle verlieren, führt zu einem Selbstverständnis des Lehrens, das bar jeglicher Berufung ist – so Robertson und Sorensen. Im Falle der Durchsetzung dieser Perspektive ist die Wahrscheinlichkeit sehr groß, dass junge Menschen, die den genuinen Wunsch haben, zu unterrichten und sich Kindern und Jugendlichen in ihrer geistigen und sozialen Entwicklung engagiert anzunehmen, kaum mehr das Interesse aufbringen werden, sich in dieser Art ausbilden zu lassen. Am Schluss ihres Artikels weisen die beiden Erziehungswissenschaftler warnend darauf hin, eine zukünftige institutionelle Kombination von PISA und TALIS würde es der OECD erlauben, ihre Steuerungsmacht in Zukunft noch weiter auszubauen – ein Bestreben, das bereits in einigen Ländern zu beobachten sei.

Die bisherigen Ausführungen widmeten sich der Frage, von wem und auf welche Weise der Paradigmenwechsel in den europäischen Bildungssystemen seit mindestens zwei Jahrzehnten in Szene gesetzt wurde. In der bildungspolitischen Diskussion ist bis heute das Wissen darum, dass dies ausschliesslich ‚von außen‘ implementiert wurde, noch wenig bekannt. Die Art und Weise wie der Lehrerschaft die Notwendigkeit der laufenden Reformen untergejubelt wird, hat bei vielen den Eindruck erweckt, sie seien logische Folgerungen von nicht hinterfragbaren Erfordernissen (z.B. aufgrund der Globalisierung). Im zweiten Teil dieses Beitrags geht es um die daraus erwachsende Anschlussfrage, was die demokratischen Kräfte in den europäischen Ländern so gelähmt hat, dass sie ein derart manipulierendes Einwirken in ihre Souveränität zuließen.

## **2 Erklärungsansatz für den Erfolg internationaler ‚feindlicher Übernahmeversuche‘ in der europäischen Bildungspolitik**

Das Bestehen einer Demokratie ist kein Selbstläufer. Sie kann in ihren Grundfesten jederzeit angetastet werden, sofern sie von ihren Bürgerinnen und Bürgern nicht ständig belebt wird. Ihr Bestand hängt wesentlich davon ab, dass sich möglichst viele für die Realisierung von Menschenwürde, Recht und Solidarität (Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit) engagieren und Mitverantwortung übernehmen – letztlich auch für die Verteidigung dieser Güter mit ihren grundlegenden Voraussetzungen. Die wohl fundamentalste Basis einer Demokratie ist ihr Bildungswesen, zumal diesem nebst der Vermittlung von Kulturtechniken auch die wichtige Aufgabe zufällt, ein demokratisches, rechtliches und mitmenschliches Bewusstsein bei den jungen Menschen mit den dazu gehörenden emotionalen Voraussetzungen aufzubauen und zu fördern. Mit anderen Worten: Ein hohes Niveau des gesamten Schulwesens (nicht einiger weniger) ist konstitutiv für die Sicherung und den Schutz einer Demokratie. Wenn dieses hohe Gut mit seinen dazu gehöri-

<sup>39</sup> Robertson/Sorensen (2017), S. 14.

gen Institutionen in Frage gestellt bzw. bedroht wird, sollte die zu erwartende Reaktion sein, solche Bestrebungen entschlossen zurückzuweisen bzw. abzuwehren.

Wie im ersten Teil gezeigt wurde, gab es über viele Jahre insbesondere von Seiten der OECD laufend gezielte Versuche, auf das Schweizer ebenso wie auf das deutsche und österreichische Bildungswesen und das Bildungsverständnis steuernd Einfluss zu nehmen und eine neue, nicht-europäische Konzeption von Schule und Bildung zu implementieren. Die zu erwartende Abwehrreaktion blieb spätestens seit Ende des Kalten Krieges aus bzw. sie blieb so schwach, dass der intendierte Wandel überraschend schnell herbeigeführt werden konnte. Dies bedarf einer Erklärung. Es ist naheliegend, dass die OECD und andere internationale Interessenvertreter nicht so leichtes Spiel gehabt hätten, wenn es nicht zugleich innerhalb der Demokratien Europas Veränderungsprozesse gegeben hätte, die eine Schwächung der demokratischen Institutionen und deren Willen zur Selbstverteidigung bewirkten. Es gelang offenbar, den öffentlichen Diskurs als konstitutives Element der funktionierenden Demokratie zum Schweigen zu bringen. Man könnte sich fragen: Was hat die schützende Immunreaktion gegen die willkürlichen Eingriffe in das demokratische Staatswesen außer Kraft gesetzt und stattdessen einen ‚Duldungsreflex‘ gegenüber den beschriebenen Anmaßungen der OECD und anderer internationaler Organisationen erzeugt?

## **2.1 *TransState/Staatlichkeit im Wandel: ein Forschungsprojekt zur ‚Reform‘ nationalstaatlicher Institutionen im Fahrwasser der Globalisierung***

Eine erste Teilantwort auf die obige Frage kann dank eines umfangreich angelegten deutschen Forschungsprojekts mit dem Namen *Sonderforschungsbereich (Sfb) 597, Staatlichkeit im Wandel (TransState)* gegeben werden. Das Projekt hatte eine Laufzeit von 11 Jahren zwischen 2003 und 2014, umfasste über 150 Teilprojekte und wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert, also letztlich aus Steuergeldern. Die Gesamtleitung hatten die Universität Bremen, die Jacobs University Bremen und die Universität Oldenburg inne.<sup>40</sup> Bei diesem Großprojekt ging es darum, mit Fokus auf einzelne Länder und einzelne Aspekte der nationalen Institutionen den Wandel im Staatswesen der europäischen Länder infolge geopolitischer, insbesondere wirtschaftlicher Entwicklungen Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu untersuchen. Hier ist insbesondere die Globalisierung gemeint. Der *Sfb 597* befasste sich laut eigener Definition mit der Frage, wie sich die staatlichen Institutionen mit ihren besonderen Aufgaben im demokratischen Rechtsstaat unter dem Einfluss internationaler Organisationen, z.B. der OECD und der EU, „wandelten“. Er untersuchte weiter, was die jeweiligen Veränderungen möglich machte sowie die Folgen des Wandels.

Zunächst erstaunt, dass die Forschergruppen die verbreitete Polemik gegenüber dem klassisch europäisch geprägten demokratischen Rechtsstaat schlicht kolportierten und diesen als genuinen „Herrschaftsmonopolisten“<sup>41</sup> etikettierten. Dazu gehörte die Behaup-

40 Vgl. <http://www.sfb597.uni-bremen.de/> (23.05.2018).

41 Zangl/Leibfried/Genschel (2006), S. 9.

tung einer generellen „Ohnmacht“ der europäischen Nationalstaaten seit dem Mauerfall angesichts der global etablierten und operierenden Märkte. Die Staaten seien aktuell ihren (regulatorischen) Aufgaben nicht mehr gewachsen und müssten praktisch hilflos zulassen, dass ihre Souveränität in einem schicksalhaft anmutenden Prozess mehr und mehr in Frage gestellt würde. Die Forschergruppe spricht auch von einer „Zerfaserung von Staatlichkeit“<sup>42</sup>, die infolge eben dieser staatlichen Ohnmacht zwangsläufig stattgefunden habe. Private Akteure (internationale und nationale Institutionen) hätten sich an die Nationalstaaten „angelagert“<sup>43</sup> und begonnen, sich zunehmend „Organisations- oder Entscheidungskompetenz“<sup>44</sup> innerhalb dieser Staaten anzueignen bzw. diese den Staaten zu entwenden. Mit anderen Worten: Offenbar hatte der ‚von außen‘ initiierte Wandel auch direkte Auswirkungen auf die nationalstaatlichen, demokratisch legitimierten Institutionen, die in ihrer Bedeutung relativiert werden konnten und dafür internationalen Einflussmächten immer mehr Durchsetzungskraft verliehen. Dieser Vorgang habe eine „Selbsttransformation“<sup>45</sup> des Staates bewirkt, so die Forschergruppe – ohne allerdings zu kommentieren, dass dieser Vorgang völkerrechtlich gesehen äußerst problematisch ist. Diese, sich neutral präsentierende Darstellung normalisiert in Wirklichkeit die schrittweise Außerkraftsetzung der republikanischen Selbstbestimmung einer Bevölkerung als vermeintlich unumgänglich und wirkt damit implizit normativ. So suggeriert der Begriff *Soft Governance*, es handele sich dabei um eine alternative Form von Demokratie. In Wirklichkeit werden unter *Soft Governance* politische Steuerungsvorgänge verstanden, die im Wesentlichen nicht demokratisch legitimiert sind. Die Politologin Tonia Bieber hat in ihrer Teilstudie *Soft Governance in Education. The PISA Study and The Bologna Process in Switzerland*<sup>46</sup> gezeigt, dass sowohl die EU als auch die OECD in der Schweiz mit ihrer *Soft Governance* in der Lage waren, ihre Programme und Ziele praktisch ohne Widerstand einfach durchzusetzen. Ihre Beschreibung dieses Vorgangs veranschaulicht ausgezeichnet, was mit der ‚Anlagerung‘ international operierender Institutionen am Schweizer Staat oder mit dem fortschreitenden ‚Zerfaserungsprozess‘ gemeint ist.

## 2.2 Governance – eine postdemokratische Steuerungskonzeption

Die Schweizer ‚Bildungsführerschaft‘ hat in der Vergangenheit die parlamentarische Debatte und ein mögliches Volksreferendum bewusst umgangen. Dass dies gelang, ist für Schweizer Verhältnisse sehr bemerkenswert und wurde vom bekannten sozialdemokratischen Bildungspolitiker Hans Zbinden demokratiepolitisch problematisiert:

„Im [...] ersten Länderbericht der OECD über die Schweiz 1990 erhielten die aussergewöhnlich gute demokratische Einbettung und damit die Bürgernähe des Schweizer Bildungswesens besonders gute Noten. Heute stellen wir hingegen fest, dass der wachsende internationale Anpassungsdruck zwar sicherstellte, dass unser schwer steuerbares föderales Bildungswesen den Anschluss an die europäische Reformgeschwindigkeit aufrecht-

---

42 Genschel/Zangl (2007).

43 Zangl/Leibfried/Genschel (2006), S. 17.

44 Ebd., S. 5 ff.

45 Ebd.

46 Bieber (2010).

erhielt, dies allerdings durch eine fragwürdige politische Abkürzung. Der Nachvollzug von europäischen Reformen geschieht immer mehr an Parlamenten und Öffentlichkeit vorbei.<sup>47</sup> Das systematische Ignorieren der zuständigen demokratischen Aufsichtsgremien passt zu Tonia Biebers Feststellung, es sei der OECD offenbar gelungen, die vielfältigen „Veto-Player“ im Referendumsdemokratieland Schweiz durch Soft Governance zu neutralisieren. *Governance* ist demnach eine politische Handlungsstrategie, die gezielt ihr Wirkungsfeld jenseits demokratischer Kontrolle entfaltet. Übersetzt bedeutet *Governance* „Steuerung“ und wird zumeist als Gegensatz zum Begriff *Government* (demokratisch gewählte Regierung) gesetzt. Der Begriff tauchte Ende des Kalten Krieges auf, sozusagen als alternative politische Steuerungsstrategie in der globalisierten westlichen Welt. Er wird besonders gerne von Exponenten neoliberaler Kreise verwendet, aber auch von Vertretern der internationalistisch orientierten Linken.

### Global Governance

Prominent gemacht wurde *Governance* an den großen UNO-Konferenzen anfangs der 1990er-Jahre. Die *Commission for Global Governance* verfasste 1995 zuhanden der UNO ein strategisches ‚Weltsteuerungskonzept‘ mit dem bezeichnenden Namen *Global Governance*. Darin sollte die Bedeutung des Nationalstaats in der Weltpolitik explizit relativiert werden, während die neue (welt-)politische Steuerung (eben *Global Governance*) von UNO-Gremien in einer Art gelenkter Koordination mit allen möglichen ‚globalen Playern‘ geleistet werden sollte. Zum Begriff *Governance* findet sich in diesem UNO-Papier zu Beginn folgende, sehr unspezifische Definition: „Governance is the sum of many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs.“<sup>48</sup> Im über 400-seitigen Schlussbericht *Our Global Neighbourhood* wurde eine Art *Weltinnenpolitik* oder *Weltordnungspolitik* (*Global Governance*) entworfen, die auf jeden Fall anders projiziert wurde, als das bisherige System mit unabhängigen Staaten. In dieser Konzeption verschwinden die Nationalstaaten nicht gänzlich, sondern stehen sozusagen in einem Dienstverhältnis zum Steuerungszentrum der UNO, während die vielfältigen *Corporate Identities* (Firmen, Städte, Banken, NGOs, Hilfsorganisationen, Gewerkschaften usw.) aufgewertet werden, zumal sie als Identifikationseinheiten für die Menschen wichtiger werden sollen als die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staat. Die logische Folge der vorgesehenen Rollenzuweisung für die Nationalstaaten ist bei diesem Modell, dass für die Bevölkerung eines Landes ihr republikanisches Selbstbestimmungsrecht praktisch bedeutungslos wird, während die Zugehörigkeit zu irgendeiner der *Corporate Identities* eine neue Form der politischen ‚Partizipation‘ ermöglichen sollte. Man kann also sagen, Governance steht in verallgemeinerter Form für eine Art von Politik, die auf einer Koordination vielfältiger Netzwerke, gesellschaftlicher Ebenen und Repräsentationen beruht, die von einem Zentrum aus gelenkt werden. Charakteristisch ist dabei, dass die beteiligten Akteure oft nicht wirklich transparent fassbar sind.

47 Zbinden (2009), S. 11.

48 Commission on Global Governance (1995), S. 1.

**Vom Sinn der Governance: Schwächung der Res publica bzw. Aushöhlung des Staates**

Die amerikanische Politikwissenschaftlerin Wendy Brown identifiziert Governance als klar neoliberales Steuerungsmodell. Sie widmet der Governance als global ausgerichteter Steuerungs-Politik in ihrem Buch *Undoing the Demos* ein eigenes Kapitel,<sup>49</sup> denn sie meint, „der zeitgenössische *Neoliberalismus* ist ohne Governance nicht denkbar.“<sup>50</sup> Dies muss kurz erläutert werden. Zunächst zum *Neoliberalismus* selbst. Die programmatischen Ziele des Neoliberalismus – Deregulierung, Reduktion von Leistungen des Sozialstaates, Privatisierung öffentlicher Güter, Verwandlung menschlicher Bedürfnisse in ein profitables Geschäftsfeld usw. – verweisen auf prioritäre Bestrebungen der internationalen wirtschaftspolitischen Institutionen wie OECD, Weltbank, IWF und WTO. Mit diesen Zielen nehmen die Vertreter der neoliberalen Auffassung gemäss Brown die Vergrößerung sozialer Ungleichheit, unmoralische Kommerzialisierung von Dingen und Tätigkeiten sowie die Verquickung von Unternehmensinteressen, Finanzkapital und staatlichen Institutionen in Kauf.<sup>51</sup> Politik gilt in dieser weltanschaulichen Konzeption als eine technische Aufgabe, nämlich den globalen Markt möglichst von hinderlichen Regulierungen zu ‚befreien‘. Brown zeigt nun auf, dass die Governance-Politiksteuerung wesentlich vom *Management*-Denken und -Handeln geprägt ist. Anders gesagt orientiert sich die Governance an grundsätzlichen Prinzipien des Konzernmanagements und kennt keine relevante Unterscheidung von privaten und staatlichen Akteuren. Den ‚öffentlichen Raum‘ beschreibt Brown in den neoliberalen Kategorien als „Bereich von Strategien, Techniken und Verfahren, durch die verschiedene Kräfte und Gruppen versuchen, ihre Programme funktionsfähig zu machen“<sup>52</sup>. Das, was Governance somit bewirke, ist laut Brown eine Werteverchiebung hin zu einer technisch orientierten Politik mit moralisch indifferenten Verfahren und somit sozial desintegrierendem Charakter: „Im öffentlichen Leben verdrängt die Governance liberal-demokratische Anliegen mit Bezug auf Gerechtigkeit durch technische Problemformulierungen, Fragen nach dem, was recht ist durch Fragen nach der Effizienz, selbst Fragen nach dem, was legal ist, durch solche nach der Effektivität. Am Arbeitsplatz verdrängt die Governance den horizontalen Zusammenhalt von Gewerkschaften und das Arbeiterbewusstsein sowie die Politik des Kampfes durch hierarchisch organisierte ‚Teams‘, die Kooperation mehrerer Parteien, individuelle Verantwortlichkeit und Antipolitik.“<sup>53</sup>

Dieser entpolitisierende und werteersetzende Effekt von Governancestrategien, der sich lediglich unter technischen Gesichtspunkten mit Fragen der Öffentlichkeit befasst, spiegelt sich tatsächlich vielfältig in den Aktivitäten heutiger Politik und Verwaltung wider. Insofern sind die Governance-Analysen kompatibel mit den strategischen Zielsetzungen und beschriebenen Aktivitäten der OECD: „Die Nationalstaaten verlieren durch diese Tendenzen an Bedeutung. Ihre Regierungen und Verwaltungen sind zunehmend zur Koordination mit privaten, transnationalen und lokalen Akteuren gezwungen; Staaten verwandeln sich so selbst in Netzwerke aus staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren

49 Vgl. Brown (2015b), S. 122-131.

50 Brown (2015a), S. 144.

51 Vgl. ebd., S. 29 ff.

52 Ebd., S. 149.

53 Ebd., S. 154 f.

ohne einen souverän steuernden oder regulierenden Akteur ([...] diese Verschiebung von Government zu Governance wird im angloamerikanischen Diskurs als *hollowing out of the state* bezeichnet)<sup>54</sup>.

Gesamthaft kann bilanziert werden: Governance steht klar für eine Form der politischen Einflussnahme, sprich Machtausübung, die sich scheindemokratisch tarnt, indem sie sich auf flache Hierarchien beruft, sich in Wirklichkeit aber demokratischer Kontrolle möglichst entzieht. Die Tatsache, dass mit Beginn der Globalisierung Governance als international angelegte Gegenkonzeption zur nationalstaatlich-demokratischen Gestaltung des öffentlichen Interesses von internationalistisch orientierten Kreisen angepriesen wurde, erstaunt nicht. Praktisch alle Forschenden, die sich kritisch mit der Governance-Politik befassen, erkennen darin das Potential eines Herrschaftsinstruments, das sich als Alternative zum demokratischen Nationalstaat empfiehlt, welcher im Zeitalter der Globalisierung notorisch als überholt dargestellt wird.

Offen bleibt die Frage, wieso die nationalstaatlichen Institutionen sich durch Governance-Konzepte in eine passive Statistenrolle haben abdrängen lassen. Dieser Aspekt des *Selbsttransformationsprozesses* der Staaten konnte bisher noch nicht gänzlich plausibel erklärt werden. Es muss noch genauer ins Auge gefasst werden, was *innerhalb* der staatlichen Institutionen geschehen ist bzw. geschehen sein muss, dass sich die staatsinternen Entscheidungsträger Reform nach Reform unkritisch zu eigen machten und dabei alles versuchten, um eine öffentliche Diskussion darüber zu vermeiden.

### 2.3 *New Public Management (NPM)* – die ‚staatsinterne‘ Governance-Strategie

Ein wichtiger Faktor bei der Transformation des Bildungswesens war in jedem Fall die grundlegende Reform der öffentlichen Verwaltungen gemäss *New Public Management (NPM)* seit den 1990er Jahren. Langer und andere Governance-Spezialisten sehen NPM als eine Variante des Governance-Konzepts. Wie im Folgenden gezeigt wird, haben sich die europäischen Nationalstaaten damit sozusagen freiwillig etwas eingehandelt, das mit dem staatlichen Selbstverständnis als Demokratie schwer zu vereinbaren ist.

#### NPM – Theorie aus dem Hochschul-Lehrbuch

In der akademischen Lehre an Wirtschaftshochschulen und Ökonomiestudiengängen hütet man sich verständlicherweise, den republikanischen Bürgerstaat bzw. die Demokratie offen in Frage zu stellen; aber praktisch alle Prinzipien und rechtlichen Bindungen, die den demokratischen Rechtsstaat begründen, werden in der NPM-Lehre Schritt für Schritt als überholt erklärt und durch eine Neuausrichtung des Staatsverständnisses ersetzt. Die folgenden theoretischen bzw. analytischen Ausführungen, die die zentralen Elemente des NPM darlegen und erklären sollen, stützen sich im Wesentlichen auf das Lehrbuch

<sup>54</sup> Langer (2017 a), o. S.

*New Public Management* der beiden Ökonomeprofessoren Kuno Schedler und Isabella Proeller<sup>55</sup> – zweier überzeugter Vertreter einer ‚reformierten‘ Verwaltung nach NPM.

Das entscheidende Merkmal von NPM ist die Revolutionierung der Rolle der Verwaltung. Sie mutiert zu einem einflussreichen ‚Player‘ im Staat mit weitgehenden politischen Gestaltungskompetenzen ganz nach dem Vorbild eines CEO in einem Konzern. Man erinnert sich an die Ausführungen von Wendy Brown zur Governance. Dadurch wird die Verwaltung selbst zum ‚Souverän‘ innerhalb des Staates inthronisiert, weitgehend befreit von allen (bisherigen) rechtlichen und demokratischen Bindungen. Schedler und Proeller fallen nicht mit der Türe in Haus, wenn es darum geht, dies darzulegen, vielmehr versichern sie immer wieder, es sei durchaus weiterhin beabsichtigt, den Rechtsstaat und die Demokratie mit NPM zu respektieren. Sie führen ihre Leser in homöopathischen Dosen an das Wesen und die Implikationen der NPM-Reform heran, insbesondere an die Erklärung, wieso der Verwaltung zwingend eine solch einflussreiche Rolle als Steuerungsorgan im Staat zugesprochen werden müsse. Dazu werden grundlegende Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates relativiert. Um hierfür die entsprechende Legitimation zu erhalten, karikieren die Autoren den Nationalstaat mit seinen Institutionen als impotentes Auslaufmodell bzw. immobilien „Obrigkeitsstaat“<sup>56</sup> exakt in derselben Weise, wie es die Mitwirkenden im Projekt *Sonderforschungsbereich (Sfb) 597, Staatlichkeit im Wandel* formuliert haben. Es ist die Rede von „schier hilfloser Politik“<sup>57</sup> und von einer „Bürokratiepathologie“<sup>58</sup>, die typisch seien für staatliche Organisationen, „deren Strukturen sich nicht am Markt orientieren“<sup>59</sup>. Der Nationalstaat verliere in einer Mobilität fordernden, globalisierten Welt angesichts seiner hilflosen Unflexibilität seine ursprüngliche Funktion und Legitimation; er und insbesondere seine bisherigen Verwaltungsinstitutionen seien pathologisch. Im Licht von NPM erscheint die Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat als kafkaesk: bürokratisch, rückständig, korrumpierend, in vielfältiger Weise entmenschlichend; dies, weil sie eine ausschließlich dem „Obrigkeitsstaat“ hörige Rolle zu erfüllen habe und zu keiner Anpassung an die Erfordernisse der internationalisierten Beziehungen in Politik und Wirtschaft in der Lage sei. Um dies zu ändern, habe sich – so die Ökonomen Schedler und Proeller – die zwingende Notwendigkeit ergeben, der Verwaltung eine neue, wesentlich aktivere Rolle zuzumessen. Sie schreiben: „Während die traditionelle Aufgabe der Verwaltung sich im Sinne der funktionalen Gewaltenteilung auf den Vollzug und die Umsetzung politischer Entscheidungen beschränkte, ist ihr historisch überall eine weitere Aufgabe im Bereich der policy-making zugewachsen. Diese Verschiebung, welche eine Veränderung der normativ geforderten Staatsstruktur ist, wurde vor allem durch die stetig steigenden und neuartigen Aufgaben des Staates gefördert. Das Parlament als eigentlich gedachtes Zentrum der politischen Meinungsbildung ist überfordert und muss wesentliche Aufgabenteile der Exekutive und der Verwaltung überlassen.“<sup>60</sup>

---

55 Schedler/Proeller (2011).

56 Ebd., S. 36.

57 Ebd., S. 39.

58 Ebd., S. 18.

59 Ebd.

60 Ebd., S. 19 f.

### Verwaltungsmanagement ersetzt die Gewaltenteilung

Im Klartext werden im NPM einer erneuerten Verwaltung wesentliche Steuerungsaufgaben im Staat überantwortet. Wer aber kontrolliert diese, wenn der Demokratie die wesentlichen Pfeiler ihres Fundaments entzogen werden: „Eine strenge Gewaltenteilung in Legislative, Judikative und Exekutive entspricht nicht den aktuellen Staatsformen. So nimmt beispielsweise heute die Verwaltung erheblich Einfluss auf die Legislative durch ihre Rolle bei der Politikvorbereitung.“<sup>61</sup> Die Gewaltenteilung als eines der zentralen Prinzipien der Demokratie seit Montesquieu, die als *Conditio sine qua non* im europäischen Staatsrecht bisher unantastbar war, soll somit laut NPM-Experten seine Gültigkeit verlieren. Der „Ermessens-, Handlungs- und Verständnisspielraum“ dieser neuen Verwaltung erscheint in ihrer Rolle als maßgeblicher „Policy-maker“ beliebig ausdehnbar. Wenn Schedler und Proeller selbst von deren politischen Einflussnahme auf die Bevölkerung sprechen, so meinen sie, dass dabei die Verwaltung als *Spiritus rector* walten soll: „Zum anderen ist beim Verhältnis Verwaltung und Gesellschaft zu beachten, dass der Staat und damit auch die Verwaltung die Möglichkeit hat, einseitig Werthaltungen zu prägen. Der Staat kann z.B. durch die Anhebung einer Problemstellung vom individuellen auf öffentliches Niveau und Interesse, wie es bei der Abtreibungsdiskussion der Fall war, das Bewusstsein für bestimmte Werte prägen oder sogar einen Wertewandel in der Gesellschaft provozieren.“<sup>62</sup> Die NPM-Verwaltung ‚steuert‘ somit ausdrücklich die politischen bzw. weltanschaulichen Einstellungen der Bevölkerung und soll dabei offensichtlich aktiv Mittel des Change-Management einsetzen, um die von ihr gewollte politische Entscheidung durchsetzen zu können.

Da die NPM-Verwaltung nicht mehr an rechtliche und demokratische Vorgaben aus dem Parlament oder durch das Volk gebunden ist und ihre Rolle darin gesehen wird, dass sie selbst zum Steuerungsorgan der Politik wird, liegt ihre neue politische ‚Anbindung‘ logischerweise anderswo; wo genau, wird noch zu zeigen sein.

### NPM als Motor der „Selbsttransformation“ im Bildungswesen

Bisher ist klar geworden, dass die Transformation des Bildungswesens in den europäischen Ländern nicht nur der Einflussnahme ‚von außen‘ (OECD, EU et al.) geschuldet ist, sondern auch dadurch enorm erleichtert wurde, dass durch die NPM-Reform staatsintern die Prinzipien der Demokratie ausdrücklich relativiert, geschwächt und teils außer Kraft gesetzt wurden. Somit wird das, was im *Sfb* 597 als „Selbsttransformation“ des Staates formuliert wurde, konkret fassbar. Für die Schweizer Erfahrungen eröffnet dieser Zugang eine plausible Erklärung zu zahlreichen bildungspolitischen Vorgängen der letzten Jahre.

Erstens ist es üblich geworden, dass die ‚Steuerungskapitäne‘ im Bildungswesen – eben die obere Verwaltungsliga – zusammen mit Funktionären der Pädagogischen Hochschulen und anderen, nicht selten auch international angebundenen ‚Akteuren‘ sich als exklusive Experten gebärden, deren professionelle Entscheidungen vom gemeinen

<sup>61</sup> Ebd., S. 16.

<sup>62</sup> Ebd., S. 20.



‚Laienvolk‘ nicht verstanden werden könnten. Die Güte von Lehrplänen (z.B. bei der Implementierung des kompetenzorientierten *Lehrplan 21*) könne von der Bevölkerung – so die Tonlage – nicht beurteilt werden. Auch bei der Durchsetzung der Bologna-Reform seien Volksreferenden schlicht unerwünscht gewesen, so der Präsident der Schweizer Universitätsrektoren: Die Entscheidung über Bologna sei so „grundsätzlich“ gewesen, dass sie „nur auf höchster Ebene getroffen werden“<sup>63</sup> konnte, auf keinen Fall von Parlament und Volk. Was als pure Arroganz erscheinen könnte, hat einen systematischen Zusammenhang zur entdemokratisierten Governance durch Verwaltung und vermeintliche ‚Experten‘.

### Bürger als Kunden

Ein zusätzlicher ‚Spin‘ zur Legitimation dieser politischen Enteignung der Bürger ist die Behauptung, diese erwachse aus dem Begehren der Bevölkerung selbst. Gemäß Schedler und Proeller richten sich die Erwartungen heutiger Bürgerinnen und Bürger an den Staat eher in der Haltung von Kunden als von Citoyens. Deshalb sprechen sie von einer notwendigen ‚Ergänzung‘ des Bürgerverständnisses durch diese neue Rolle als Kunde bzw. Kundin.<sup>64</sup> Die beiden Ökonomen kolportieren damit auch das angeblich distanzierte bis ablehnende Verhältnis der Bevölkerung zum traditionellen Bürgerstaat. Sie stützen diese Sichtweise, indem sie zwei gegensätzliche Staatsauffassungen kontrastieren, nämlich die ‚Kultur‘ des traditionellen republikanischen *Rechtsstaates* mit dem des „*public interest*“.<sup>65</sup> Im republikanischen Rechtsstaat besteht die Aufgabe der Verwaltung ausdrücklich in der Umsetzung von demokratisch beschlossenen Gesetzen. Anders sieht es aus, wenn die Staatsbediensteten zu Managern werden, die sich nicht als „Vertreter und Agenten eines übergeordneten Staates und Gemeinwohls sehen“<sup>66</sup>, sondern eben als Manager des öffentlichen Kundeninteresses. Schedler und Proeller schreiben dazu: „In der *public interest* Tradition hingegen kommt dem Staat eine stärker instrumentelle Rolle für die Bedürfnisse der Gesellschaft zu. Der Staat wird nicht selten als notwendiges Übel angesehen.“<sup>67</sup> Das politische Mandat verschiebt sich damit hin zu den neuen CEOs, den jetzigen staatlichen Steuerorganen, die für die „Kunden“ Dienstleistungen zur Verfügung stellen: „Die Vorstellung staatlicher Souveränität ist entzaubert worden und an ihre Stelle ist der Anspruch getreten, die Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen zu sehen. Die BürgerInnen und Unternehmen wollen sich als Kunden behandelt wissen.“<sup>68</sup> Schedler und Proeller sprechen anschließend von einem betriebswirtschaftlich gesteuerten „Unternehmensstaat“<sup>69</sup>, der wie ein Konzern geführt werden müsse.<sup>70</sup> In der Folge sind private und staatliche Mittel nicht mehr strikt auseinander zu halten, so dass im ‚reformierten‘ Staatsbetrieb undurchschaubar wird, wer die eigentlichen „Policy-Maker“

63 Daum (2012 b).

64 Vgl. Schedler/Proeller (2011), S.71-77.

65 Ebd., S. 230.

66 Ebd., S. 231.

67 Ebd., S. 230 f.

68 Ebd., S. 32.

69 Ebd., S. 19.

70 Vgl. ebd., S. 94 f.

sind oder wer mit der Verwaltung im neuen Staats-Lobbyunternehmen die politischen Fäden zieht.

Die so entstehende, enge Kooperation der NPM-Verwaltung mit privaten Anbietern, Investoren und Interessencliquen, die – wie es die deutsche Forschergruppe genannt hat – am Nationalstaat „angelagert“ sind und die Politik wesentlich „mitsteuern“, ist ein Musterbeispiel von Governance mit direkter Involvierung staatlicher Institutionen. Die Rolle der Verwaltung soll offensichtlich vornehmlich darin bestehen, die privaten Interessen, die neu das staatliche Handeln (mit)prägen, zur Geltung zu bringen. Dies wird natürlich nicht so explizit offengelegt. Schedler und Proeller sprechen stattdessen vom „Empowerment“ der (normalen) Menschen, wenn die Rede von privaten Interessen ist, als ob der gewöhnliche Bürger zugleich der normale Investor in Public-Private-Partnerships sei: „Die Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft sind im Bereich der Politikimplementation nicht klar gezogen, sondern durch Überschneidungen charakterisiert. Durch ‚Empowerment‘ der Bewohnerinnen und Bewohner sollen diese zur Eigenerstellung öffentlicher Güter angeregt werden; in Public-Private-Partnerships werden öffentliche und private Verantwortung miteinander verbunden. Der traditionelle Obrigkeitsstaat mutiert zum Partner, zum Moderator und Katalysator.“<sup>71</sup> Man kann aus dieser Darstellung also schließen, dass die NPM-Reform einer Staats- bzw. Gesellschaftsentwicklung im Sinne der ‚Marktgemeinschaft‘ Vorschub leistet, in der unter aktiver Moderation der Verwaltung verschiedene lobbyierende Körperschaften die Politik-Steuerung wesentlich in die Hand bekommen.

Das genauere Studium des NPM-Reformkonzepts lässt also verständlich werden, wieso auch in der Schweiz die „Veto-Players“ (das demokratische Korrektiv) angesichts von tiefgreifenden Reformen im Bildungswesen, die in einer öffentlichen Debatte niemals den Hauch einer Chance gehabt hätten, akzeptiert zu werden, kalt gestellt werden konnten. Die neuen CEOs in den Bildungsverwaltungen und ihre assoziierten Reformprotagonisten waren gar nicht daran interessiert, ihre politische Agenda zur Diskussion zu stellen. Reform über Reform wurde praktisch diskussionslos durchgewinkt. Die Zurechtlegung dazu lautete: Eine Bevölkerung von „Kunden“ hat ihr politisches Mandat an sie, die Verwaltungselite, abgegeben. Die ‚sich wandelnde‘ Staatlichkeit ebnete entsprechend den Weg für die zunehmende Einflussnahme internationaler Organisationen sowie privater Interessengruppen auf eine mehr oder weniger demokratieentbundene Bildungspolitik. Über ausländische Forschungsprojekte und Forschungsgelder, international besetzte Arbeitsgruppen, synergetische Formen der Zusammenarbeit von Firmen mit Wissenschaftsinstituten (privat und staatlich), über die beratenden Kommissionen, Think-Tanks und PR-Agenturen, die sich der Verwaltung „anlagern“, wurde und wird eine Politik umgesetzt, die alle relevanten Entscheidungen dem demokratischen Willen bewusst entziehen. Diese postdemokratische Form der politischen Kultur hat bekanntlich einen Namen: *Governance*.

---

71 Ebd., S. 36.

### 3 Eine „Schule der Roboter“<sup>72</sup> oder doch europäische Bildung im Geiste der Demokratie?

Walter Herzog, emeritierter Professor für Erziehungswissenschaften an der Universität Bern, hat unlängst in einem Artikel in der NZZ<sup>73</sup> daran erinnert, was die politische Kultur in einer Demokratie auszeichnet, wenn es um die Fragen der öffentlichen Hand – wie z.B. die Schule – geht. In der Schweiz ist sich die Bevölkerung längstens im Klaren darüber, wie sehr die direkte Demokratie auf eine gute Schule angewiesen ist und dass es ihre Sache – diejenige der Bevölkerung – als gemeinsame Angelegenheit ist, über die Ausgestaltung dieses öffentlichen Gutes zu befinden. Herzog zeigt nun auf, dass gerade dies in der Schweiz überzeugend realisiert war, bis nun durch die NPM-Reform solche zivilgesellschaftlichen Institutionen marginalisiert werden: „Gerade die Schweiz kennt eine lange Tradition der Kontrolle der Schule durch die Zivilgesellschaft. Dies im Rahmen von lokalen Schulpflegen oder Schulkommissionen, die nicht selten in autonome, von der politischen Gemeinde unabhängige Schulgemeinden eingebunden sind. Seit einigen Jahren findet jedoch eine schleichende Entmachtung dieser Gremien statt. Ersetzt werden sie durch vollamtliche Schulleitungen und professionelle Evaluationsstellen, die in der Regel in die Hierarchie der kantonalen Bildungsverwaltungen eingebunden sind. Je mehr die Aufsicht über die Schule an Expertinnen und Experten übertragen wird, desto mehr verliert die Öffentlichkeit zugunsten des Staates an Einfluss auf die Schule.“<sup>74</sup> Die behördliche Politik sei, so Herzog weiter, geprägt von technokratischen Zentralisierungstendenzen (euphemistisch als *Harmonisierung* betitelt), die damit einhergehen, dass die behördlichen Entscheidungen im Wesentlichen unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen würden (Herzog spricht von „Geheimnistuerei bei der Ausarbeitung der Projekte“). Dadurch werde „die notwendige, zieloffene Auseinandersetzung um die Neugestaltung des Bildungsauftrags unserer Schule angesichts einer sich dynamisch verändernden Gesellschaft“ grundsätzlich verhindert.<sup>75</sup>

Herzogs Analyse, die in der beunruhigenden Frage „Haben wir noch eine öffentliche Schule?“ gipfelt, bestätigt die dargelegte Einschätzung der NPM-Reform: Sie hat wesentlich zur Lähmung der Öffentlichkeit und somit zur Lähmung der Demokratie beigetragen. Zurecht warnt Herzog vor dieser Entwicklung, die Wendy Brown mit dem englischen Titel ihres Buches treffend auf den Punkt bringt: *Undoing the Demos*. Herzog formuliert es etwas zukunftsöffener mit folgenden Worten: „Fatal wäre, wenn damit auch das Bewusstsein für die politische Bedeutung einer funktionierenden Öffentlichkeit verloren ginge. Sollten wir je an diesen Punkt anlangen, gäbe es keinen Unterschied mehr zwischen einer öffentlichen und einer staatlichen Schule. Fraglich ist, ob wir dann noch in einer demokratischen Gesellschaft leben würden.“<sup>76</sup>

Dieser Prozess der schleichenden Entmündigung der Öffentlichkeit, vor dem Herzog warnt, ist in vielen europäischen Ländern bereits fortgeschritten und entwickelt eine Eigendynamik. Roman Langer geht in seiner Charakterisierung dieser Vorgänge des

---

72 Vgl. Langer (2012).

73 Herzog (2018).

74 Ebd.

75 Ebd.

76 Ebd.

*Undoing the Demos* noch einen Schritt weiter. Er spricht vom Vorgang des „*Shifting Baselines* in Richtung Autoritarismus“<sup>77</sup>: „Dies bezeichnet eine schleichende Veränderung der Wahrnehmungshorizonte, Wertmaßstäbe und Handlungsorientierungen, die sich unterhalb der Wahrnehmungsschwelle ereignet. Das heißt, dass die gesellschaftliche Kommunikation diese Verschiebung nicht explizit erfasst und reflektiert, sondern sie nur mit Hilfe gezielter und systematischer Rekonstruktion *im Nachhinein* beschrieben werden kann.“<sup>78</sup> Mit anderen Worten beschreibt Langer hier die ‚stille Kulturrevolution‘, die – wie gezeigt wurde – gewollt ist, aber so unbemerktbar schleichend vorangetrieben wird, dass die Bürger den Vorgang nicht durchschauen können. Die Strategie „*Shifting Baselines*“ ist dabei offensichtlich identisch mit derjenigen von „Soft Power“ oder „Soft Governance“. Langer nennt drei grundlegende Auswirkungen von *Shifting Baselines* bezüglich der permanenten Reformen und weist nachdrücklich auf deren längerfristig erschreckende Auswirkungen hin, die hier nur verkürzt wiedergegeben werden:

Die Reformen befördern bei den im Bildungswesen tätigen Personen „eine generelle Anpassungs- und Unterwerfungs-,Kompetenz“.

Die Reformen gewöhnen „an ein bislang in Bildungssystemen nicht dagewesenes Ausmaß an Häufigkeit, Intensität und Dichte des Kontrolliert- und Bewertetwerdens“.

Die Reformen befördern „tendenziell autoritäre gesellschaftliche Verhältnisse“.<sup>79</sup>

Die Erfahrung vieler Lehrpersonen bestätigen diese Folgen des *Shifting Baselines*. Die große Mehrzahl von ihnen wagt keinen Widerspruch. Widerstand ist fast ein Fremdwort geworden. *Undoing the Demos* geschieht demzufolge bereits in der Schulpraxis, wenn Menschen nicht mehr vorrangig gebildet werden, sondern *Humankapital* erzeugt wird. Langer endet mit den ernüchternden Worten: „Schulsysteme werden künftig vermutlich Personen hervorbringen, die in ängstlich-routiniertem vauseilendem Gehorsam arbeiten, was ihnen vorgegeben ist. Sie werden dazu neigen, wie Roboter alles zu tun, was man ihnen vorprogrammiert, um in der Karriere zu funktionieren und nicht unterzugehen. Eine Armee solcher Roboter kann dann tatsächlich für alle möglichen Konkurrenzkampfszwecke eingesetzt werden. Aber kaum für demokratische.“<sup>80</sup> Dieses düstere Szenario ist heute noch nicht Realität. Es kann sich aber dann weiter entfalten, wenn der *demos* sich weiter entmündigen und dieser Entwicklung weiterhin freien Lauf lässt.

### ***Biedermann und die Brandstifter muss nicht sein!***

Was hat die schützende Immunreaktion gegen die willkürlichen Eingriffe in das demokratische Staatswesen außer Kraft gesetzt und stattdessen einen Duldungsreflex gegenüber den beschriebenen Anmassungen der OECD und anderer internationaler Organisationen erzeugt? Diese Frage war Ausgangspunkt des zweiten Teils in diesem Beitrag. Die Erörterung der international forcierten Transformationsentwicklungen der europäischen Nationalstaaten seit Ende des Kalten Krieges hat deutlich werden lassen, dass bewusst mittels

77 Langer (2017b), S. 194.

78 Ebd.

79 Ebd., S. 194.

80 Ebd., S. 177 f.

eines Arsenal an politischen Durchsetzungsstrategien jenseits demokratischer Institutionen – *Governance, Soft Power, Change Management, NPM* – eine Situation innerhalb der Staaten geschaffen wurde, die Assoziationen an Max Frischs Drama *Biedermann und die Brandstifter* weckt. Die politischen Eliten in den europäischen Ländern – weitgehend von links bis rechts – haben im Nachgang des Siegeszuges des westlichen marktwirtschaftlich-liberalen Gesellschaftsmodells über die sozialistisch-kommunistischen Experimente seit 1917 erstaunlich rasch postdemokratische Entwicklungen salonfähig werden lassen – alles unter dem Motto einer schon fast naturgesetzlich erscheinenden Globalisierung der internationalen Beziehungen. Die Entschlossenheit von einzelnen Ländern, in der Gestaltung ihrer öffentlichen Dienste und ihres Staatswesens dennoch eigenständig bleiben zu wollen, so auch in der Entwicklung ihres Bildungswesens, wurde generell als *isolationistisch* stigmatisiert, letztlich als Ausdruck hinterwäldlerischer Weltfremdheit oder gefährlicher nationalistischer Überhöhung. Die bereits vor Jahrzehnten verfolgte Forderung der USA, die verschiedenen nationalen Bildungssysteme weltweit nach ihren Vorstellungen uniformieren zu wollen – das, was seit 2000 die OECD mit PISA erfolgreich umgesetzt hat –, konnte auf diesem Hintergrund durchgesetzt werden. Auch die UNO scheint sich mit ihren „Global Governance“-Vorstellungen in derselben Weise instrumentalisieren lassen zu haben, statt wie dies in der UNO-Charta prioritär formuliert ist, die Souveränität der Staaten im Sinn föderaler Beziehungen zu schützen und zu stärken. Besonders einflussreich waren Governance-Konzepte mit neoliberaler Zielsetzung, die sowohl auf internationaler Ebene sowie auf staatlicher Ebene (NPM) schrittweise das ‚Terrain‘ für einen grundlegenden Wandel des Staatsverständnisses (der *Res publica*) vorbereitete und schlussendlich umsetzte. Man muss leider feststellen, dass nur sehr wenige Stimmen der europäischen *Intelligenza* diese demokratiepolitisch verheerenden Vorgänge erkannt, kritisch analysiert und im öffentlichen Diskurs dagegen angetreten sind. Die Intellektuellen scheinen zumeist eher mitgewirkt zu haben, als man sich die Brandstifter selber ins Haus holte und diese ihre recht offen zur Schau getragene Absicht vorbereiten ließ. Skeptiker und Kritiker wurden entweder beruhigt oder sonst zum Schweigen gebracht.

Es ist keine Schande, dieses Versagen zu erkennen und einzugestehen, im Gegenteil. Es zeugt von Mut und Redlichkeit, dies zu tun. Eigentlich braucht man sich nur dessen zu erinnern und sich wieder vertieft zu vergegenwärtigen, was Demokratie substantiell beinhaltet – bezüglich politischer Selbstbestimmung, Gewaltenteilung, Menschenwürde und -rechte und gelebter Mitmenschlichkeit. Wenn das Bewusstsein dafür wieder erwacht, lässt sich niemand in einer Republik auf ein Kundendasein reduzieren und instrumentalisieren. Weder die durchgesetzte Form der Globalisierung ist ein Naturgesetz, noch die Transformation des demokratischen Rechtsstaates in irgendeine Form von Postdemokratie, noch die Deformation des Bildungswesens zu Diensten irgendwelcher (Markt-)Interessen. Sobald die europäischen *Citoyennes* und *Citoyens* ihr Selbstverständnis als die Gestaltenden des Politischen in der Demokratie zurückgewinnen, kehrt auch ihr Selbstbewusstsein zurück wie dies in der Novelle Gottfried Kellers *Das Fähnlein der sieben Aufrechten* zum Ausdruck kommt: „Keine Regierung und keine Bataillone vermögen Recht und Freiheit zu schützen, wo der Bürger nicht imstande ist, selber vor die Haustüre zu treten und nachzusehen, was es gibt.“<sup>81</sup>

---

81 Keller (1883), S. 250.

## Literatur

- Ball, Stephen/Junemann, Carolina (2012): *Networks, New Governance and Education*. Bristol.
- Ball, Stephen (2013): *Education, Justice and Democracy. The Struggle over Ignorance and Opportunity*. London.
- Beck, Ulrich (2010): Die Wiederkehr des Sozialdarwinismus. In: *Frankfurter Rundschau* v. 05.02.2010.
- Bieber, Tonia (2010): *Soft Governance in Education. The PISA Study and the Bologna Process in Switzerland*. Sonderforschungsbereich 597. *Staatlichkeit im Wandel*. Bremen.
- Bieber, Tonia/Martens, Kerstin (2011): The OECD PISA Study as a Soft Power in Education? Lessons from Switzerland and the US. In: *European Journal of Education*. Jg. 46, H. 1, S. 101-116.
- Bieber, Tonia (2012): *Voluntary Convergence in Education and Training Policy. The Impact of Soft Governance through the PISA Study, the Bologna Process, and the Copenhagen Process on Switzerland*. (Dissertation). Universität Bremen.
- Bieber, Tonia/Martens, Kerstin/Niemann, Dennis/Windzio, Michael (2014): Grenzenlose Bildungspolitik? Empirische Evidenz für PISA als weltweites Leitbild für nationale Bildungsreformen. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*. Jg. 17, Sonderheft 4, S. 141-166.
- Binswanger, Matthias (2010): *Sinnlose Wettbewerbe. Warum wir immer mehr Unsinn produzieren*. Freiburg i. Br.
- Brown, Wendy (2015a): *Die schleichende Revolution. Wie der Neoliberalismus die Demokratie zerstört*. Berlin.
- Brown, Wendy (2015b): *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York.
- Bürgi, Regula (2012): *Bypassing Federal Education Policies: The OECD and the Case of Switzerland*. In: *International Journal for the Historiography of Education*. 1-2012, S. 24-35.
- Bürgi, Regula (2017): *Die OECD und die Bildungsplanung der freien Welt. Denkstile und Netzwerke einer internationalen Bildungsexpertise*. Berlin/Toronto.
- Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf (Hrsg.) (2017): *Kritik des Neoliberalismus*. 3. Aufl. Wiesbaden.
- Commission on Global Governance (1995): *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission Global Governance*. Oxford/New York.
- Daglio, M./Gerson, D./Kitchen, H. (2015): *Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation*. Background Paper für die OECD Konferenz „Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact“. Paris, 12.-13. November 2014.
- Dalin, Per/Rolff, Hans-Günter (1990): *Institutionelles Schulentwicklungs-Programm. Eine neue Perspektive für Schulleiter, Kollegium und Schulaufsicht*. Soest.
- Daum, Matthias (2012 a): Bologna-Reform – Sie können das nicht unterzeichnen. Wie sieben Männer die größte Revolution an den Schweizer Universitäten anzetteln. Die unglaubliche Geschichte der Bologna-Reform. In: *Die ZEIT* v. 19.12.2012.
- Daum, Matthias (2012 b): Bologna ist nicht an sich besser. Interview mit Antonio Loprieno, Präsident der Schweizer Rektorenkonferenz. In: *Die ZEIT* v. 19.12.2012.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983): Das „stahlharte Gehäuse“ neu betrachtet: Institutionelle Isomorphie und kollektive Rationalität in organisationalen Feldern. In: Koch, Sascha/Schemmann, Michael (Hrsg.) (2009): *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien*. Wiesbaden, S. 57-84.
- Geiss, Michael/De Vincenti, Andrea (Hrsg.) (2012): *Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart*. Wiesbaden.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard (2007): *Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates*. Sonderforschungsbereich 597. *Staatlichkeit im Wandel*. Bremen.

- Gill, Stephen/Cutler, A. Claire (Hrsg.) (2014): *New Constitutionalism and World Order*. Cambridge.
- Gonod, Philipp/Hügli, Anton/Künzli, Rudolf/Maag, Merki Regula/Rosenmund, Moritz/Weber, Karl (Hrsg.) (2016): *Governance im Spannungsfeld des schweizerischen Bildungsföderalismus. Sechs Fallstudien*. Bern.
- Gruening, Gernod (2001): *Origin and Theoretical Basis of New Public Management*. In: *International Public Management Journal*. Jg. 4, H. 1, S. 1-25.
- Hablützel, Peter/Haldemann, Theo/Schelder, Kuno/Schwaar, Karl (Hrsg.) (1995): *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg (2013): *Neo-institutionalistische Theorie*. In: Kneer, Georg/Schroer, Markus (Hrsg.) (2013): *Handbuch Soziologische Theorien*. Wiesbaden, S. 237-251.
- Herzog, Walter (2018): *Haben wir noch eine öffentliche Schule?* In: *NZZ* v. 18.4.2018.
- Huerta, Melchor Oscar (2008): *Managing Change in OECD Governments. An Introductory Framework*. OECD Working Papers on Public Governance No. 12.
- Hursh, David W. (2016): *The End of Public Schools. The Corporate Reform Agenda to Privatize Education*. New York.
- Jakobi, Anja P. (2006): *Die weltweite Institutionalisierung lebenslangen Lernens. Neo-Institutionalistische Erklärungen politischer Programmatiken*. In: Koch, Sascha/Schemmann, Michael (Hrsg.) (2009): *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien*. Wiesbaden, S. 172-189.
- Kissling, Beat (2017): *The Transformation of Education and Democracy. Interview with Stephen Ball at University College London*. <https://bildung-wissen.eu/wp-content/uploads/2018/03/Kissling-Interview-Stephen-Ball.pdf> (09.04.2018).
- Klein Naomi (2009): *Die Schock-Strategie. Der Aufstieg des Katastrophen-Kapitalismus*. Frankfurt a. M.
- Koch, Sascha/Schemmann, Michael (Hrsg.) (2009): *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien*. Wiesbaden.
- Kohlenbert, Kerstin/Musharbash, Yassin (2013): *Die gekaufte Wissenschaft*. In: *Die ZEIT* v. 01.08.2018.
- Krautz, Jochen (2012): *Bildungsreform und Propaganda. Strategien der Durchsetzung eines ökonomistischen Menschenbildes in Bildung und Bildungswesen*. In: Frost, Ursula/Rieger-Ladich, Markus (Hrsg.): *Demokratie setzt aus. Gegen die sanfte Liquidation einer politischen Lebensform*. Vierteljahrsschrift für wissenschaftliche Pädagogik. Sonderheft 2012, S. 119-161.
- Krautz, Jochen (2015): *Kompetenzen machen unmündig. Eine zusammenfassende Kritik zuhanden der demokratischen Öffentlichkeit*. Streitschriften zur Bildung, Heft 1. Hrsg. Fachgruppe Grundschulen der GEW Berlin. Berlin. [https://www.gew-berlin.de/public/media/20150622\\_streit1-kompetenzen.pdf](https://www.gew-berlin.de/public/media/20150622_streit1-kompetenzen.pdf) (23.05.2018).
- Krautz, Jochen (2017): *Zersetzung von Bildung: Ökonomismus als Entwurzelung und Steuerung. Ein Essay*. In: Hübner, Edwin/Weiss, Leonhard (Hrsg.): *Personalität in Schule und Lehrerbildung. Perspektiven in Zeiten der Ökonomisierung und Digitalisierung*. Opladen, S. 73-100.
- Lamont, Christof (Hrsg.) (1990): *Gottfried Keller. Zürcher Novellen. Revidierter Druck von 1883*. Basel.
- Langer, Roman (Hrsg.) (2008): *Warum tun die das? Governanceanalysen zum Steuerungshandeln in der Schulentwicklung*. Wiesbaden.
- Langer Roman (2012): *Die Schule der Roboter*. In: Geiss, Michael/De Vincenti, Andrea (Hrsg.): *Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart*. Wiesbaden, S. 165-179.
- Langer, Roman (2017a): *Mehrzweckwerkzeug Governance. Zur Entstehungsgeschichte des Governance-Konzepts und methodologischen Konsequenzen für die Educational Governance-For-*

- schung. Vortrag gehalten an der Tagung „Governance von Bildung. Soziale Konstruktion von Bildungswirklichkeiten in Schule, Berufsbildung, Hochschule und Erwachsenenbildung“ am 10/11. November 2017, Universität Basel.
- Langer Roman (2017b): Der Prinzipal. Über Durchsetzungsmechanismen Europäischer Bildungsreformen. In: Paseka Angelika/Heinrich, Martin/Kanape, Anna/Langer, Roman (Hrsg.) (2017): Schulentwicklung zwischen Steuerung und Autonomie. Beiträge aus Aktions-, Schulentwicklungs- und Governance-Forschung. Münster.
- Liessmann, Konrad Paul (2013): Revolution – eine Idee verblasst. In: NZZ vom 09.09.2013.
- Martens, Kerstin/Knodel, Philipp/Windzio, Michael (Hrsg.) (2014): Internationalization of Education Policy. A New Constellation of Statehood in Education? New York.
- Meyer, Heinz-Dieter/Benavot, Aaron (Hrsg.) (2013): PISA, Power and Policy. The Emergence of Global Educational Governance. Oxford.
- Müller, Barbara (2012): Die Anfänge der Bologna-Reform in der Schweiz. Rekonstruktion, Kontextualisierung und Rezeption des hochschulpolitischen Prozesses aus akteurtheoretischer Perspektive. Bern.
- Naschold, Frieder (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Berlin.
- Ordine, Nuccio (2016): Von der Nützlichkeit des Unnützen. Warum Philosophie und Literatur lebenswichtig sind. 3. Aufl. München.
- Osborne, David/Gaebler, Ted (1992): Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York.
- Paseka, Angelika/Heinrich, Martin/Kanape, Anna/Langer, Roman (Hrsg.) (2017): Schulentwicklung zwischen Steuerung und Autonomie. Beiträge aus Aktions-, Schulentwicklungs- und Governance-Forschung. Münster.
- Ravitch, Diana (2010): The Death and Life of the Great American School System. How Testing and Choice Are Undermining Education. New York.
- Ravitch, Diana (2013): Reign of Error. The Hoax of the Privatization Movement and the Danger to America's Public Schools. New York.
- Reimer, Markus (2009): Pädagogisches Controlling. Grundlagen – Notwendigkeiten – Anwendungen. Wiesbaden.
- Robertson, Susan L./Sorensen, Tore (2017): Global Transformations of the State, Governance and Teachers' Labour: Putting Bernstein's Conceptual Grammar to Work. In: European Educational Research Journal. S. 1-19.
- Robertson, Susan L./Tidy, Joanna/Arcas, Santiago Ayuso (2017): What Educators Need to Know about Global Trade Deals. Education International Research/Bildungsinternationale. [http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Robertson-Tidy-Ayuso-Trade-Matters-EN.pdf?\\_cldee=bmlrb2xhLndhY2h0ZXJAZWktaWUub3Jn&recipientid=contact-d697d5980d98e411a88e005056ad0002-8f581e7f77f24f3aab7ec3b70b780ae4&esid=c2f90889-5f5d-4102-b1bb-970d77c9b116&urlid=1](http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Robertson-Tidy-Ayuso-Trade-Matters-EN.pdf?_cldee=bmlrb2xhLndhY2h0ZXJAZWktaWUub3Jn&recipientid=contact-d697d5980d98e411a88e005056ad0002-8f581e7f77f24f3aab7ec3b70b780ae4&esid=c2f90889-5f5d-4102-b1bb-970d77c9b116&urlid=1) (24.05.2018).
- Sandel, J. Michael (2012): What Money Can't Buy. The Moral Limits of Markets. New York.
- Schedler, Kuno (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Bern.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2011): New Public Management. 5. Aufl. Bern.
- Schoenenberger, Michael (2013): Der Lehrplan 21 als typisches Kind seiner Zeit. In: NZZ v. 13.8.2013.
- Scott, Cynthia Luna (2015): The Futures of Learning 3: What Kind of Pedagogies for the 21st Century? UNESCO Education Research and Foresight, Paris. ERF Working Papers Series, No. 15. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002431/243126e.pdf> (24.05.2018).



- Sitta, Horst (2000): Brave New World in der Bildung? Eine kritische Bilanz zur Reformhektik an den Schulen. In: NZZ v. 27.01.2000.
- Tröhler, Daniel (2016): Sputnik, die Pädagogisierung des Kalten Krieges und PISA. In: Zierer, Klaus/Kahlert, Joachim/Burchardt, Matthias (Hrsg.): Die pädagogische Mitte. Plädoyer für Vernunft und Augenmaß in der Bildung. Bad Heilbrunn, S. 97-108.
- Ulrich, Peter (1995): Demokratie und Markt. Zur Kritik der Ökonomisierung der Politik. In: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften. Bd. 36, S. 74-95. <https://www.uni-muenster.de/Ejournals/index.php/jcsw/article/view/333/309> (24.05.2018).
- Verger, Antoni (2010): WTO/GATS and the Global Politics of Higher Education. New York.
- Verger, Antoni/Lubienski, Christopher/Steiner-Khamsi, Gita (Hrsg.) (2016): The Global Education Industry. New York.
- Zangl, Bernhard/Leibfried, Stephan/Genschel, Philipp (2006): Zerfaserung und Selbsttransformation: das Forschungsprogramm Staatlichkeit im Wandel. Sonderforschungsbereich 597 Staatlichkeit im Wandel. Bremen.