

## **Kulturelle Bildungspolitik und Educational Governance. Politische Rahmenbedingungen, neue Akteurskonstellationen und Motivationen**

von **Max Fuchs**

Erscheinungsjahr: 2015

Stichwörter:

**Bildungspolitik | Governance | Educational Governance | Mehrebenensystem**

### **Kulturelle Bildung im Überschneidungsbereich unterschiedlicher Politikfelder**

Die Geschichte politischer Visionen und Leitbilder ist lange und eindrucksvoll. Sie ist vermutlich genauso lange, wie Menschen in Gruppen zusammen leben und darüber nachdenken, wie dieses Zusammenleben funktionieren kann. Spätestens seit den Griechen gibt es tiefgründige theoretische Reflexionen über die beste Art und Weise, wie die Polis zu organisieren ist (Rausch 1974).

Neben diesen großen philosophischen Ideen über eine gelingende politische Gestaltung gibt es aber auch die alltägliche Praxis, gibt es das politische Handeln unterschiedlicher Akteure, die versuchen, ihre Ideen zu realisieren. Insbesondere ist diese Problemstellung wichtig für diejenigen, denen man die Macht für die Regierungsgeschäfte übertragen hat (Ellwein 1976). Dieses Regierungshandeln, also die alltägliche Praxis der Aufrechterhaltung einer politischen Ordnung, nannte man lange Zeit Regierungskunst. Die Rede von einer Kunst war dabei in den unterschiedlichsten Handlungsfeldern von Belang: Die Kunst (im Griechischen *techne* und im Lateinischen *ars*) hatte zunächst einmal nichts mit den schönen Künsten des Theaterspiels, des Malens oder Musizierens zu tun, sondern es war generell ein regelgeleitetes Tun. Auch die schönen Künste wurden lange Zeit in diesem Sinne als regelgeleitetes Tun, als Handwerk betrachtet. Dieses politische Handwerk spielt – neben den großen Ideen – in dem Nachdenken über Politik von Anfang an eine wichtige Rolle. Denn es ging letzten Endes immer um die entscheidende Frage, in welcher Weise die Ausübung von Macht in der Gesellschaft geregelt werden kann (Reinhard 1999). In diesem Diskussionskontext spielt nicht umsonst die Arbeit von Machiavelli (2008) eine entscheidende Rolle, weil er sich intensiv mit der Frage der Eroberung und der Erhaltung von Macht befasst hat. Fragen der Moral traten vor dieser pragmagischen Schwerpunktsetzung in den Hintergrund. Wie aktuell diese Renaissanceschriften sind, kann man an solchen organisationstheoretischen Ansätzen erkennen, in denen von einer „Mikropolitik der Macht“ die Rede ist. Selbst in kleinen Kulturverbänden gibt es ein solches, mitunter raffiniertes Spiel um

Einfluss und um Vorstandspositionen. Offenbar gibt es allgemeine Spielregeln, die über die Zeiten hinweg und den unterschiedlichsten Kontexten funktionieren.

In einem demokratischen Rechtsstaat mit seiner idealtypischen Gewaltenteilung in eine Legislative, Exekutive und Judikative gehört die Regierungskunst in das Feld der Exekutive, wobei man nicht nur an die Spitzen der Exekutive zu denken hat, sondern vielmehr an den gesamten Verwaltungsapparat, der nötig ist, um die politischen Ziele umzusetzen. Dies gilt natürlich auch für das Feld, das in dem vorliegenden Text im Mittelpunkt steht. Es geht um die Frage, wie politische Steuerung heute geschehen kann, wie insbesondere Veränderungen in der Praxis herbeigeführt werden können.

Diese und andere Aspekte führen zu der Aufgabe, genauer zu analysieren, unter welchen Umständen innovative pädagogische Ansätze erfolgreich in die Fläche implementiert werden können, welche Rolle hierbei Begründungen und Argumentationsmuster spielen, wer die relevanten Akteure sind und welche Einflussmöglichkeiten sie jeweils haben. Diese Problemstellung ist dabei weniger ein Problem einer Theorie der Kulturellen Bildung, sondern sie gehört vielmehr in den politikwissenschaftlichen Kontext der politischen Steuerung. Es scheint dabei so zu sein, dass sich gerade in diesem Feld seit einigen Jahren erhebliche Veränderungstendenzen abzeichnen.

Gerade im Kontext von Regierungen, die gezielt politische Reformen anvisieren, musste man nämlich feststellen, dass herkömmliche Verfahren einer top down-Steuerung, bei der die politische Spitze die Richtung angibt und die Verwaltung dafür sorgt, dass die neuen politischen Leitlinien in der Praxis auch umgesetzt werden, sehr wenig Erfolg hatten. Diese erwiesene Erfolgslosigkeit gerade bei dem Versuch, politische Reformen umzusetzen, hat zu einem Umdenken in der Politikwissenschaft darüber geführt, wie politische Steuerung überhaupt unter sich verändernden gesellschaftlichen Bedingungen funktionieren kann (Behrens 1995). Dies gilt insbesondere für das Bildungswesen, da es zur deutschen Tradition gehört, dass dieses sehr fest in der Hand des Staates ist. Daher ist es auf den ersten Blick verwunderlich, dass sich ein solches Praxisfeld, bei dem der Staat erheblich größere Einflussmöglichkeiten hat als in anderen Feldern, durchaus resistent gegenüber Reformansätzen zeigt.

Im Folgenden will ich mich explorativ dieser Problemstellung annähern. Eine Besonderheit des Praxisfeldes der Kulturellen Bildung besteht dabei darin, dass es quer zu sehr unterschiedlichen Politikfeldern liegt, da Kulturelle Bildungsarbeit mindestens in der Schul-, Jugend- und Kulturpolitik stattfindet, so dass die Art und Weise der politischen Steuerung in diesen drei Feldern Relevanz hat. Es gibt dabei bereits relevante Untersuchungen darüber, wie geeignete politische Rahmenbedingungen der Schul-, Jugend- und Kulturpolitik jeweils gestaltet werden müssen, doch ist man von einer integrativen Kulturellen Bildungspolitik noch weit entfernt.

Man muss dabei berücksichtigen, dass die drei genannten Politikfelder sich nicht bloß erheblich im Hinblick auf die gesetzliche Absicherung, die unterschiedlichen Trägerstrukturen, die jeweiligen Handlungslogiken und die finanzielle Ausstattung unterscheiden, sie stehen auch in sehr verschiedenen Traditionslinien, die bis in die Gegenwart Einfluss auf die politische Gestaltungsrealität haben.

So kann man zwar durchaus von einer *Kulturpolitik* sprechen, wenn in der Geschichte Fürsten und Könige bzw. die Kirche künstlerische Ausdrucksformen benutzt haben, um das Volk davon zu überzeugen, dass die Macht in den richtigen Händen ist (Reinhard 1999:388ff.). Die Künste hatten nämlich nicht nur eine

ästhetische Funktion, sondern sie hatten immer auch eine politische Funktion, die sogar ein wesentlicher Grund für ihre Förderung war (für die bildenden Künste vergleiche etwa Busch 1987). Eine Kulturpolitik in unserem heutigen Verständnis hat sich erst im 19. Jahrhundert entwickelt (vgl. Wagner 2009b), wobei bis in die 1920er Jahren die staatliche Kulturpolitik offen als Mittel der Macht (national und international) verstanden wurde.

Eine Förderung der Künste auf der Basis der Kunstfreiheitsgarantie, so wie sie das Grundgesetz auf der Grundlage einer etwa 200-jährigen Diskurstradition über Kunstautonomie garantiert, gibt es in Deutschland erst nach dem zweiten Weltkrieg. Erst in jüngster Zeit hat sich zudem eingebürgert, neben den zwei traditionellen Säulen der Kulturpolitik, nämlich der Pflege des Kulturerbes und der Künstlerförderung die Förderung Kultureller Bildung als drittes Aktivitätsfeld zu benennen.

Von einer *staatlichen* Steuerung dieses Feldes kann man allerdings nur indirekt sprechen. Zwar gibt es eine solche auch, insofern jede Mittelvergabe auch mit Einflussnahme verbunden ist. Zudem nimmt die öffentliche Hand auch Einfluss auf die Besetzung wichtiger Leitungsstellen im Kulturbereich und es ist die Förderung der Kultur eingebunden in Strategiepapiere, die die politischen Gremien diskutiert und verabschiedet haben. Unterhalb dieser globalen Zielsetzungen jedoch gibt es ein großes Maß an Gestaltungsfreiheit der KünstlerInnen und der Kultureinrichtungen. Kulturpolitik gehört also zu denjenigen Politikfeldern, in denen eine diskursive Aushandlung zwischen den unterschiedlichen Akteuren geradezu zur Tradition gehört. Die Kulturpolitik (insbesondere bei Museen und Theatern) ist allerdings auch dasjenige Feld, in dem zuerst Strategien einer Neuen Steuerung (Tillburger Modell) in den 1980er Jahren erprobt wurden. Insofern sind viele Elemente des unten vorzustellenden neuen Governance-Ansatzes längst in der Kulturpolitik etabliert, allerdings ohne diese Bezeichnung zu verwenden.

Ein zweites Politikfeld, das viele Ähnlichkeiten mit dem kulturpolitischen Feld hat, ist der Bereich der *Jugendpolitik*. Eine staatliche Jugendpolitik ist erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden und hat sehr viel mit Verwerfungsprozessen in der Gesellschaft zu tun, unter denen insbesondere die Jugendlichen zu leiden hatten. Dem Staat ging es insbesondere um eine Disziplinierung einer Jugend, die nach ihrer Schulzeit nicht mehr einer staatlichen Disziplinargewalt unterworfen war. Das erste Jugendhilfegesetz stammt aus dem Jahre 1922, wobei bis heute in dem aktuellen Kinder- und Jugendhilfegesetz die beiden Dimensionen der Disziplinierung und der pädagogischen Hilfe nebeneinanderstehen.

Im Sozialbereich, zu dem die Jugendpolitik gerechnet wird, gilt das Subsidiaritätsprinzip. Dies bedeutet zum einen, dass Probleme dort gelöst werden sollen, wo sie auch entstehen, also an der Basis. Es bedeutet speziell in der deutschen Tradition, dass es neben den Kirchen viele freie Träger gibt, die – mit einem Anspruch auf öffentliche Unterstützung – Jugendhilfe vor Ort praktisch realisieren.

Auch in diesem Politikfeld gibt es daher von Anfang an einen – inzwischen auch gesetzlich abgesicherten – Dialog zwischen öffentlichen und freien Trägern und zwischen der Trägerstruktur der Jugendhilfe und der Politik. Im Hinblick auf eine Pluralität von Akteuren und die Realität von Aushandlungsprozessen sind also auch in diesem Feld wichtige Elemente des Governance-Ansatzes traditionell realisiert. In der Jugendhilfe war allerdings der Widerstand gegen die Einführung des neuen Steuerungsmodells erheblich größer als in der Kulturpolitik.

Als drittes Politikfeld, das für Kulturelle Bildung Relevanz hat, ist die *Bildungspolitik*, speziell die Schulpolitik zu nennen. Im 19. Jahrhundert war es eine wichtige Errungenschaft, dass der Staat die Verantwortung für die Schule von der Kirche übernahm. Vorangegangen sind einzelne gesetzliche Regelungen, insbesondere ist hier das preußische Landrecht von 1794 zu nennen, in denen diese Übernahme der Schule durch den Staat angebahnt wurde. Mit der Übernahme der Verantwortung für die Schule fand gleichermaßen die Übernahme der Zuständigkeit für die Lehrpläne, die Trägerschaft und für die Ausbildung und Anstellung der LehrerInnen statt und es wurde ein spezifisches Schulverwaltungsrecht entwickelt. Die Bildungspolitik entwickelte sich so zu einem Kernbereich hoheitlicher Staatsaufgaben, wobei speziell in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern eine freie Trägerschaft von Schulen eine sehr kleine Rolle spielte. Auch andere Akteure als der Staat wie etwa Lehrgewerkschaften spielten in diesem Politikfeld keine große Rolle.

Allerdings war die Schule in der öffentlichen Kommunikation stets ein wichtiges Thema, was insbesondere den strukturellen Aufbau des Schulsystems (Mehrgliedrigkeit) betrifft. Für die Bildungspolitik ist daher der Governance-Ansatz mit seinen verschiedenen Aspekten (s.u.) in der Tat Neuland. Neu ist auch in der Bildungspolitik die politisch gewünschte Kooperation zwischen Schule und Einrichtungen aus dem Bereich der Kultur oder der Jugendhilfe, wobei es notwendigerweise auf allen Ebenen zu oft spannungsvollen Beziehungen kommt. Denn das Bildungswesen ist als Kernbereich hoheitlicher Aufgaben einer staatlichen Steuerungslogik in einer Weise unterworfen, wie das im Bereich der Jugend- und Kulturpolitik nicht der Fall ist.

## **Ein Rückblick in die Geschichte der Bildungspolitik**

Unter den drei genannten Politikfeldern ist die Schulpolitik dasjenige Politikfeld mit der längsten Tradition, das zudem heute unter der Perspektive der politischen Steuerung dem größten Wandel unterworfen zu sein scheint. Es lohnt sich daher ein Blick in die Geschichte dieses Politikfeldes, weil damit auch deutlich wird, dass unter den relevanten Akteuren der Bildungspolitik gerade im Hinblick auf die Kunst des Regierens das *Handeln der Verwaltung* in seiner hohen Bedeutung aufgezeigt werden kann. Dies gilt gerade in Bezug auf die Bildungsreformpolitik während der Sattelzeit (1770-1830), wobei insbesondere die Entwicklung in Preußen interessant ist (Tenorth 2000, Jeismann/Lundgreen 1987, Roessler 1961). Denn zu dieser Zeit gab es nicht bloß eine dynamische Entwicklung in der Philosophie und dem pädagogischen Denken, man setzte sich sowohl in Theorie als auch in der Praxis damit auseinander, welches das passende Modell politischer Steuerung für die entstehende und nicht mehr aufzuhaltende Industriegesellschaft sein kann.

Die Französische Revolution und ihre Folgen (Napoleon) haben wesentlich zur Zerstörung des herkömmlichen (aufgeklärt-) absolutistischen Systems beigetragen. Die sich beschleunigende Industrialisierung führte zudem zu einer Zerstörung der früheren Stände-Gesellschaft und zur Herausbildung einer funktional differenzierten modernen Gesellschaft. Philosophen wie Kant, Fichte und Hegel reflektierten sehr genau diesen Veränderungsprozess, der notwendigerweise zu einer Neubestimmung der Vorstellungen von Staat, Politik und Gesellschaft sowie der sich verändernden Rolle der Kirche und der Religion insgesamt führte. Es entwickelte sich nicht nur die kapitalistische Klassengesellschaft, es entstanden mit dieser auch gravierende Widersprüche zwischen dem herkömmlichen Regierungssystem, dem sich konstituierenden Bürgertum, dem entstehenden Proletariat, der Kirche und dem Adel (Reinhardt 1999).

Die Philosophie stärkte die Idee der Freiheit und der Selbstbestimmung, die nunmehr auch im politischen Denken des 19. Jahrhunderts nicht mehr zu vernachlässigen war. Man entwickelt neue Ideen eines Staates, der nicht mehr aus Untertanen, sondern aus mündigen BürgerInnen bestand, woraus sich unmittelbar ergab, genauer die Wechselbeziehungen zwischen Staat, Erziehung und Gesellschaft zu untersuchen:

„Die Errichtung eines staatlichen Unterrichtswesens setzt eine Vorstellung vom Zusammenhang der öffentlichen Erziehung mit dem Staatszweck, also eine Koinzidenz von Pädagogik und Politik voraus.“ (Jeismann in Jeismann/Lundgreen 1987:106).

Im 19. Jahrhundert entstanden die bis heute relevanten politischen Strömungen des Liberalismus, des Konservatismus und des Sozialismus, es entstand die Ideen eines Sozial- und Kulturstaaes, der sich in anderer Weise als der herkömmliche Polizeystaat um das Wohlbefinden der BürgerInnen kümmert.

Das Bildungssystem spielte bei diesen anvisierten Veränderungsprozessen eine entscheidende Rolle und es waren – gerade in Preußen – in den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts die Bedingungen für eine Veränderung recht günstig, denn es gab einen Schulterschluss zwischen einer reformwilligen Regierung, einer qualifizierten Verwaltung und einem ambitionierten philosophischen und bildungstheoretischen Diskurs. Obwohl diese Sattelzeit gerade für Preußen in der Geschichtswissenschaft, der Pädagogik und in der Philosophie gut untersucht ist, kommt Jeismann (a.a.O.:106) zu dem Schluss:

Von einer einhelligen Urteilsbildung über Motive und Folgen staatlicher Schulpolitik und die darauf einwirkenden gesellschaftlichen Gruppen sind wir jedoch weit entfernt; insbesondere ist die Frage nach dem Verhältnis von sozial mobilisierenden zu sozial stabilisierenden Wirkungen des staatlich gelenkten Erziehungswesens umstritten. Die Bedeutung des staatlichen Bildungswesens für die Geschichte der Mentalitäten ist bisher überhaupt noch wenig beachtet worden und bedarf gründlicher Untersuchung.

Immerhin zeigen entsprechende Untersuchungen, dass es nicht bloß im Bereich der pädagogischen, staatstheoretischen, verwaltungswissenschaftlichen und philosophischen Theorienbildung erhebliche Kontroversen gab, auch in der politischen Praxis weiß man um den Einfluss unterschiedlicher Akteure und die Komplexität der Verschränkung unterschiedlicher Entwicklungstendenzen:

...die Umstrukturierung des durch Unterricht vermittelten Wissensbestandes unter der Herrschaft eines neuen Bildungsbegriffes; die Neuorganisation der Schule nach Typen, der Lehrerbildung, der Fachverwaltung; die Heranbildung von wissenschaftlichem, technisch-wirtschaftlichem und verwaltungspolitischen Sachverstand, der die Effizienz im politischen wie wirtschaftlichen Bereich steigerte; die Auflösung der schon labil gewordenen ständischen Gesellschaftsordnung; die Überlagerung der Reste dieser Sozialordnung durch eine nach Bildungsart und Bildungshöhe sich differenzierende „Bildungsgesellschaft“, deren Trennlinien sich nicht mit denen der jüngeren kapitalistischen Klassenbildung decken; die Forderung der Gebildeten nach politischer Partizipation, d.h. nach Transformation des absolutistischen Verwaltungsstaates in den Verfassungsstaat.

Und weiter:

„So traten eine Vielzahl von ideellen und materiellen Widersprüchen zwischen den Zielen und Interessen der Beteiligten auf. Die Konzeption der Erziehung und die Organisation des Unterrichtswesens wurden zu Faktoren im Kampf um die politische Ordnung und die Gliederung der Gesellschaft.“ (ebd.:105f.)

Wir haben es also mit verschiedenen Akteuren und Akteursgruppen zu tun, die jeweils unterschiedliche Interessen verfolgen und die sich dabei auf veritable Reflexionen aus Wissenschaft und Philosophie beziehen können. In moderner Sprache: Es gibt also auch in dieser frühen Reformzeit eine komplexe Akteurskonstellation, es gibt einen Diskurszusammenhang, bei dem es um die Durchsetzung gruppenspezifischer Interessen geht. Ein Grundcharakteristikum dieses Diskurszusammenhanges ist dabei der Widerspruch zwischen den jeweiligen Interessen und den darauf basierenden Forderungen.

Die schon ältere Schrift von Romberg (1979), die aus dem Kontext der Verfassungsgeschichte (Ernst Rudolf Huber) stammt, beschreibt nicht bloß präzise die handelnden Personen und Akteursgruppen (Kirche, Parteien, Kommunen, der Lehrerstand, Eltern und SchülerInnen und Verwaltung), sie stellt ihre philosophischen, pädagogischen und staatsrechtlichen Grundüberzeugungen zusammen mit ihren politischen Vorschlägen (Humboldt, Fichte, Zöllner, Krug, Schleiermacher, vom Stein, Süvern u.a.) vor, sie macht auch deutlich, wie stark die Rolle der sich entwickelnden staatlichen Verwaltung gerade in der Bildungspolitik war.

Man muss sehen, dass auch Autoren, die in Darstellungen des pädagogischen Denkens eine wichtige Rolle als Bildungstheoretiker spielen (Humboldt, Schleiermacher, später Troeltsch) ihre politische Wirksamkeit nur in ihrer oft kurzen Zeit als hohe Verwaltungsbeamte entfalten konnten. Immer wieder betont die Autorin nicht nur die nicht zu überschätzende Rolle des Bildungssystems bei der Umsetzung einer bestimmten Vorstellung des Staates, sie zeigt auch, dass der entscheidende Machthaber in diesem Prozess die Schulverwaltung war.

Pädagogik und Politik sind also zwei Seiten derselben Medaille, wobei der zentrale Hebel der Wirksamkeit die Verwaltung ist:

„Die Reform des Bildungswesens war ein integrierender Bestandteil der gesamten preußischen Reformen. In der fruchtbarsten Reformphase (1808-1814) stimmten die leitenden Politiker und die neuen humanistischen Schulreformer in ihren Konzeptionen grundsätzlich überein, dass sich bei der Neugestaltung des Staatswesens Politik und Pädagogik wechselseitig bedingen.“ Und weiter:

Bei der Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen der neuen humanistischen Bildungsreform ist die spezifische Interessenkonstellation zu berücksichtigen, innerhalb derer die Bildungsreformer handelten. Der vornehmliche Träger der Reform war die nach Herkunft und Interessenslage in besonderer Weise auf den Staat bezogene gebildete Beamtschaft, die eine Mittelstellung einnahm zwischen der im Revolutionszeitalter vorübergehend geschwächten Herrenklasse und dem erst im Entstehen begriffenen, politisch einflusslosen Wirtschaftsbürgertum. (Herrlitz/Hopf/Titze 1993:43f.)

## **Der Governance-Ansatz als neuer Weg der politischen Steuerung**

Der Staat, so wie wir ihn heute kennen, ist ein integraler Bestandteil der Entstehung der modernen Gesellschaft. In ökonomischer, kultureller und politischer Hinsicht hat sich die Notwendigkeit ergeben, eine Alternative für das nicht mehr funktionierende herkömmliche Modell einer absolutistischen Monarchie zu suchen. Seit Beginn der Neuzeit denken daher Philosophen und andere Theoretiker darüber nach, wie dieses neue Element „Staat“ beschaffen sein muss, welches seine Bestimmungsmerkmale sind, wie es zustande kommen kann, welche Aufgaben es haben soll. Vom „Leviathan“ (Hobbes), also einem starken Staat unter der Herrschaft eines absoluten Monarchen, bis zu den zeitgenössischen Formen des Staates in einer parlamentarischen Demokratie stellt sich die Frage, wie der Einfluss dieses Staates auf das Leben seiner Bürger gesichert werden kann. Dabei variieren die Vorstellungen über die Zugriffsmöglichkeiten und die Zuständigkeiten dieses Staates bis heute: von einem reinen (liberalen) „Nachtwächterstaat“, der sich lediglich um die Sicherheit seiner Bürger kümmern muss, bis zu einem Wohlfahrtsstaat, der sich umfassend für das gute Leben seiner BürgerInnen kümmert, reicht das Spektrum.

Allerdings gibt es spätestens seit der (zum Teil gescheiterten) Reformpolitik der 1960er und 1970er Jahr einen Konsens darüber, dass Vorstellungen einer direkten Steuerung gesellschaftlicher (also ökonomischer, kultureller oder sozialer) Prozesse durch den Staat nicht funktionieren. Vor diesem Hintergrund geistert seit einigen Jahrzehnten das Konzept der Governance durch die Debatten:

„Governance impliziert, dass staatliches Handeln nicht oder nicht allein in der Form hierarchischer Steuerung, sondern in Kooperation mit privaten Akteuren stattfindet. Umstritten bleibt dabei, welche Form der Interaktion zwischen staatlichen und privaten Akteuren unter Governance gefasst werden sollen.“ (Blumenthal 2014:87).

Nach wie vor gibt es dabei keinen Konsens darüber, wie der Ansatz konkret zu definieren ist bis hin zu der kritischen Anfrage, ob es sich dabei vielleicht lediglich um einen Modebegriff handelt. Immerhin wird der Begriff in unterschiedlichen Disziplinen verwendet: Politikwissenschaft, Soziologie, Ökonomie, Rechtswissenschaft und nicht zuletzt auch in der Bildungsforschung.

Bei allen unterschiedlichen Verwendungsweisen geht es dabei um die Erfassung von vier Dimensionen:

- sich wandelnde und neue Akteurskonstellationen
- sich wandelnde und neue institutionelle Arrangements und Regelungsstrukturen
- sich auflösende, bzw. verwischende bisherige Grenzziehungen wie etwa zwischen National und International, öffentlich und privat, formal und informal
- sich wandelnde oder neu zu entwickelnde Legitimationskonzepte, die die Geborgenheit nationalstaatlicher Legitimationskonzepte überwinden. (Schuppert, zitiert nach Blumenthal a.a.O.:95)

Die Problematik des Governance-Ansatzes liegt auch darin, dass er offenbar mit zwei unterschiedlichen normativen Orientierungen verwendet werden kann: einer „sozialdemokratisch-etatistischen Philosophie“ und andererseits mit einer „liberalen oder auch kommunitarischen Auffassung“ (so Offe, zitiert nach Blumenthal a.a.O.:104).

Noch etwas präziser werden die Dimensionen dieses Ansatzes bei Altrichter/Maag Merki (2010:17ff.) benannt:

- viele Steuerungsakteure mit multiplen Interessen
- Akteure und Systeme mit Eigenlogiken und Eigendynamiken
- Verselbstständigung und Verschränkung – keine direkte Steuerung, aber indirekte Beeinflussung durch aktive Übersetzungsvorgängen
- Intentionale Gestaltung mit teilweise transintentionalen Ergebnissen.

Neben der Frage der Optimierung von Steuerung spielte bei der Einführung des Governance-Konzeptes gerade auf internationaler Ebene (Vereinte Nationen) auch eine Rolle, dass die Politik sich dort wesentlich auf Staaten mit einer sehr begrenzten Legitimation stützen kann. Von daher gab es ein Interesse, neben den offiziellen Machthabern auch zivilgesellschaftliche Organisationen als politische Gestalter anzuerkennen. Vor diesem Hintergrund ist die offiziöse Definition einer entsprechenden Kommission entstanden:

Ordnungspolitik bzw. Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse und unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen wird. (Commission on Global Governance 1996:4)

Begriffe, die im Kontext dieser Debatten immer wieder genannt werden sind: Mehrebenensystem, Kooperation zwischen öffentlichen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Instanzen, Vielfalt von Akteuren und damit verbunden eine Vielfalt von Steuerungslogiken.

Insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft und auf die sich verändernde Rolle der Verwaltung kann als Bestandteil des Governance-Ansatzes die Einführung des Neuen Steuerungsmodells (New Public Management) gesehen werden mit all seinen inzwischen hinreichend diskutierten und kritisierten Bestandteilen (Evaluation, Outputsteuerung, Zielvereinbarungen, Dienstleistungsorientierung, Public Private Partnerships, Abbau und Privatisierung öffentlicher Aufgaben etc.) (Bogumil/Jann 2005).

## **Educational Governance**

Speziell in der Bildungspolitik hat sich gezeigt, dass der Versuch einer top down-Steuerung des Bildungssystems nicht funktioniert. Daher stellte sich gerade in diesem Bereich mit besonderer Vehemenz die Frage, wie Innovationen in die Breite des Bildungssystems gelangen können. Vor diesem Hintergrund gibt es in den letzten Jahren verstärkt Bemühungen, Elemente des Governance-Ansatzes in der Bildungspolitik zu etablieren, zum Teil, ohne dies explizit so zu benennen, zum Teil unter dem neuen Label



der „Educational Governance“.

Altrichter/Maag Merki (2010:35) identifizieren drei Kernbereiche der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells im Bildungswesen:

- Schulautonomie und Erhöhung einzelschulischer Gestaltungsspielräume
- Verbetrieblichung der Einzelschule
- evidenzbasierte Bildungspolitik und Schulentwicklung (Bildungsstandards und Qualitätsrahmen, Lernstandserhebungen und Schulinspektionen, Bildungsberichterstattung und -monitoring).

Zumindest in der Wissenschaft hat dieser Ansatz inzwischen reiche Früchte getragen, denn es werden immer mehr Professuren im Bereich der Erziehungswissenschaft im Hinblick auf diese Dimensionen umdefiniert. Daher ist es nötig, sich immer wieder möglicher Kritikpunkte an diesem Ansatz zu vergewissern. Es gibt dabei eine globale Kritik an dem Ansatz insgesamt, so wie sie in der Politikwissenschaft formuliert wird: So wird beklagt, dass es ein normatives Defizit dieses Ansatzes gibt. Man kann zudem feststellen, dass der Machtaspekt kaum berücksichtigt wird. So ist zwar für jeden ersichtlich, dass es diese Vielzahl unterschiedlicher Akteure gibt, doch wird man feststellen müssen, dass bei den unterschiedlichen Akteure in der Regel nicht berücksichtigt wird, woraus sie ihre Legitimation für ihre Einmischung beziehen. Zudem wird nicht reflektiert, dass die unterschiedlichen Akteure einen unterschiedlich großen Einfluss auf die Gestaltung haben können.

Kritik wird zudem an einzelnen Elementen dieses Ansatzes geübt. Man hat ihn zuerst bei der Reform der Kommunal-Verwaltung Ende der 1980er Jahre angewandt („Tillburger Modell“). Hierbei ist man von der neuen Sichtweise ausgegangen, die Kommunen und ihre Verwaltungen als Unternehmen zu sehen, die für ihre KundInnen (die BürgerInnen) Dienstleistungen zu erbringen haben. In diesem Kontext sind viele kommunale Einrichtungen privatisiert worden. Jahre später hat man erkannt, dass eine Kommune ein politisches Gebilde und kein Unternehmen ist von daher nur begrenzt einer betriebswirtschaftlichen Sichtweise zugänglich sein kann. Zudem hat man bemerkt, dass die in der Anfangszeit euphorisch betriebenen Privatisierungen kommunaler Einrichtungen auch in einer ökonomischen Perspektive wenig erfolgreich waren.

Im Bereich der Erziehungswissenschaft gibt es inzwischen eine reichhaltige kritische Diskussion über die unterschiedlichen Elemente der educational governance (diese beginnt bei PISA, dem Bildungsverständnis, der zu starken Orientierung an ökonomischen Bedürfnissen, dem Verlust an theoretischer und historischer Reflexion, der Unterstellung einer Verwertungslogik etc.).

## **Zur Rolle des Staates und Konzepte der politischen Steuerung in der heutigen Gesellschaft**

Das demokratisch-parlamentarische System hat sich – nach dem Scheitern eines ersten Versuches nach dem Ersten Weltkrieg – 70 Jahre nach dem zweiten Weltkrieg in Deutschland stabilisiert. Allerdings ist das staatstheoretische Erbe des 19. Jahrhunderts immer noch lebendig, denn nach wie vor gibt es einen Meinungsstreit darüber, welche Rolle der Staat in der Gesellschaft zu spielen hat. Man kann sagen, dass sich Behauptungen eines Staatsversagens und eines Marktversagens immer wieder abwechseln, wobei

dann zur Behebung des Staatsversagens die Rolle eines marktorientierten Denkens in den Vordergrund tritt (Neues Steuerungsmodell) und im Falle eines Marktversagens der Ruf nach einem stärker regulierenden Staat stärker wird (Beispiel Finanzkrise). Nach wie vor existieren die im 19. Jahrhundert entstandenen politischen Philosophien und die damit verbundenen Staatsmodelle (Liberalismus, Konservatismus, Sozialismus), wobei sich Sozialismus und Konservatismus einig darin sind, dass der Staat eine sehr viel größere Rolle als im Rahmen eines philosophischen und politischen Liberalismus spielen sollten. Das Problem mit dem aktuellen, als Partei organisierten Liberalismus besteht zur Zeit darin, dass von den zwei Standbeinen des philosophischen Liberalismus, nämlich die Betonung des freien Individuums und seiner Bürgerrechte auf der einen Seite und die These von einem notwendigen freien Markt auf der anderen Seite die wirtschaftsliberale Denkweise eindeutig dominiert, so dass es ein Defizit im Bereich der Vertretung der Bürger- und Menschenrechte gibt (abzulesen etwa an Fragen wie der Vorratsspeicherung). In jedem Fall kann man feststellen, dass die Rolle des Staates im Rückzug ist und ehemals von der öffentlichen Hand bereitgestellte Leistungen trotz inzwischen vorliegender schlechter Erfahrungen weiter privatisiert werden sollen.

Trotzdem scheint gerade im deutschen praxisbezogenen politischen Denken die spätestens mit Fichte und Hegel prominent gewordene Idee eines Staates als einer über allen Interessen stehenden Instanz eine wichtige Rolle zu spielen. So wurde in den letzten Jahren der Gedanke eines „aktivierenden Staates“ entwickelt, der sich zwar aus der bislang öffentlichen Bereitstellung bestimmter Leistungen (etwa im Sozialbereich) zurückzieht, der aber zumindest in einer strukturierenden und impulsgebenden Funktion weiterhin eine zentrale Rolle spielen will. In der Kulturpolitik hat man den Gedanken eines „Kulturstaates“ oder sogar die Idee eines „aktivierenden Kulturstaates“ (Scheytt 2008, zur Kritik vgl. Fuchs 2011) aus dem frühen 19. Jahrhundert wieder aufgegriffen, wobei es heute primär um die Sicherstellung der kulturellen Infrastruktur durch die öffentliche Hand geht. Dabei hat man kaum reflektiert, dass zum einen der „Kulturstaat“ des 19. Jahrhunderts sich im Wesentlichen um Fragen der Bildung bzw. um das Verhältnis zur Kirche kümmerte (Romberg 1979) und die Erhaltung der kulturellen Infrastruktur – die ohnehin vor allem in kommunaler Hand war – keine große Rolle spielte (Wagner 2009b). Zum anderen hat man das dahinter stehende problematische Verständnis von Staat und Gesellschaft kaum berücksichtigt. Es gibt also (immer noch) eine starke etatistische Tradition in Deutschland, wobei es durchaus zu eigenartigen Verbindungen von Gedanken eines aktivierenden Kulturstaates mit der Denkweise des neuen Steuerungsmodells gibt (so tendenziell in Deutscher Bundestag 2008:125ff.).

Ein anerkannter Grundsatz des modernen Staatsdenkens besteht in der Anerkennung des Gewaltmonopols des Staates. Ein Blick nicht nur in die europäische Geschichte, sondern auch in diejenigen Regionen der Welt, in denen es keine entwickelte Form von Staatlichkeit gibt und in denen daher Warlords und terroristische Banden miteinander um die Herrschaft streiten, überzeugt sofort von der Notwendigkeit eines solchen Prinzips. Doch muss man unterhalb dieser Auseinandersetzungen, in denen körperliche Gewalt eine entscheidende Rolle spielt, sehen, dass auch im modernen demokratischen Staat mit seinem Gewaltmonopol problematische Erscheinungen auftreten. Es ist gerade die Dimension des Sozialstaates, die immer wieder zu Problematisierungen führt. Denn zum einen ist die Errichtung eines sozialen Netzes eine wichtige zivilisatorische Errungenschaft (auch wenn bei der Geburt der Sozialpolitik in der Zeit von Bismarck weniger altruistische und philanthropische Motive eine Rolle spielten, sondern der Erhalt der Massenloyalität angesichts einer wachsenden sozialdemokratischen Gefahr), zum anderen führt gerade der Ausbau des Sozialstaates zu einer enormen Vergrößerung der Verwaltung der entsprechenden Etats, die

durchaus in Kategorien von Macht und Gewalt analysiert werden können. Man muss einfach davon ausgehen, dass wichtige Grundprinzipien unserer Verfassung miteinander in einem Spannungsverhältnis stehen, hier etwa das Sozialstaatsprinzip mit der Frage der Menschenwürde.

Auch im Kulturbereich sind derartige Spannungen zu spüren, wenn man einerseits eine öffentliche Förderung von kulturellen Einrichtungen wünscht (wobei jeder weiß, dass eine Mittelvergabe auch ein wirksames Instrument von Macht ist), und man sich andererseits auf die Kunstfreiheitsgarantie des Grundgesetzes bezieht.

Unsere gesellschaftliche Entwicklung hat dazu geführt, dass der Einzelne immer wichtiger wurde. Allerdings wurde dies in den Wissenschaften durchaus kritisch diskutiert, da es nämlich geradezu zu einem Ich-Kult gekommen ist, der den Einzelnen weit gehend losgelöst aus sozialen Bindungen (Individualisierungsthese) und nur noch als konsumierenden Einzelnen betrachten kann.

## **Kulturelle Bildung und Educational Governance**

Zu der Entwicklung der modernen Gesellschaft gehört eine Ausdifferenzierung der verschiedenen Praxis- und Theoriefelder, so dass sich spätestens seit dem 18. Jahrhundert (vorbereitet durch einen längeren Vorlauf; vgl. Fuchs 2012) nicht bloß die gesellschaftlichen Subsysteme entwickeln, sondern auch die verschiedenen Theorie- und Praxisfelder an Eigenständigkeit gewinnen. So diskutiert man die Frage des Wahren, Guten und Schönen, also die klassischen philosophischen Disziplinen der Erkenntnistheorie, der Moralphilosophie und der Ästhetik, zunehmend getrennt voneinander, obwohl noch Kant die drei entscheidenden Fragen (Was kann ich wissen? Was darf ich hoffen? Was soll ich tun?) in der einen Frage gebündelt sah: Was ist der Mensch?

Mit der zunehmenden Ausdifferenzierung der Praxis- und Theoriefelder stellt sich dann das Problem nach dem Zusammenhang, etwa zwischen Ethik/Politik und Ästhetik. Schiller hat in seinen Briefen zur ästhetischen Erziehung einen raffinierten Entwurf vorgelegt, der gerade in einer autonomen Kunst das wirkungsvollste Mittel einer humanistischen Gesellschaftsreform sah. Hannah Arendt hat in diesem Zusammenhang unter Bezug auf Kant (Kritik der Urteilskraft, 1790) einen interessanten Deutungsvorschlag unterbreitet. Ihr innovativer Ansatz besteht darin, in dieser ästhetischen Hauptschrift von Kant eine politische Philosophie zu erkennen (Arendt 2012a). Kant setzt sich nämlich mit der Frage auseinander, inwieweit man bei der höchst individuellen Bildung von Geschmacksurteilen doch von einer gewissen Allgemeingültigkeit sprechen kann. Er gibt sich nicht mit der auch damals schon verbreiteten These zufrieden, über Geschmack könne man nicht streiten. Er findet den gemeinsamen Nenner, die Basis also dafür, dass auch individuelle Geschmacksurteile einen überindividuellen Geltungsbereich haben können, darin, dass es einen *sensus communis*, einen Gemeinsinn, gibt, den alle Menschen teilen. Seine Grundidee besteht darin, dass auch bei einem individuellen ästhetischen Geschmacksurteil der Mensch nicht aus seiner sozialen Eingebundenheit aussteigen kann, sondern die Gemeinschaft quasi mit ihrer Urteilsfähigkeit ein Teil seines Selbst ist. Hierin sieht Hannah Arendt auch die Basis einer politischen Philosophie, denn auch die Konstitution des Politischen setzt voraus, dass die beteiligten Menschen eine Gemeinsamkeit haben. Das Ästhetische wird so zu einem Erprobungsfeld für das Politische.

Nachdem oben skizziert wurde, dass es bei der Entstehung und dem Ausbau des öffentlichen Bildungs- und Erziehungswesens allen Beteiligten immer bewusst war, dass Politik und Pädagogik zwei einander

bedingende Seiten derselben Medaille sind, kann nunmehr als drittes Element das Ästhetische in das Denken einbezogen wird. Es liegt auf der Hand, dass dies von höchster Bedeutung nicht nur dann ist, wenn man über Theorien der Kulturellen und ästhetischen Bildung nachdenkt. Es ist offensichtlich, dass dies auch dann eine zentrale Rolle spielen muss, wenn man über Kulturelle und ästhetische Bildung als Praxisfeld und die Möglichkeiten seiner politischen Gestaltung nachdenkt.

Im Folgenden sollen einige Bestandteile der Überlegungen zu einer neuen politischen Steuerung im Hinblick auf Kulturelle Bildung angesprochen werden.

### **Mehrebenensystem**

Entsprechend unserem föderalen Aufbau lassen sich die kommunale, die Länder- und die Bundesebene unterscheiden. An Relevanz gewinnt zudem die europäische und internationale Ebene (*Europäische Union, Europarat, UNESCO, Vereinte Nationen, OECD*). In der Erziehungswissenschaft unterscheidet man zudem die Mikro-, die Meso- und Makroebene, wobei die Mikroebene die unmittelbare pädagogische Arbeit erfasst, sich die Meso-Ebene auf die Institution bezieht und die Makroebene die politischen Rahmenbedingungen reflektiert. Offensichtlich setzt diese Unterscheidung die politische Unterscheidung eines Mehrebenensystems nach unten fort.

Kulturelle Bildung findet zudem zumindest in der Schul-, in der Kultur- und in der Jugendpolitik statt. Es ergibt sich so eine Matrix, bei der man in jedem dieser drei Politikfelder die oben beschriebenen Ebenen unterscheiden kann. Es lässt sich nunmehr fragen, in welcher Weise Kulturelle Bildung in jedem dieser Matrixfelder behandelt wird.

Eine solche systematische Untersuchung liegt bislang noch nicht vor, obwohl es natürlich politikfeldspezifische Analysen zur Kulturellen Bildung gibt (vergleiche etwa die Beiträge von [Schäfer](#), [Sievers](#) und [Hübner](#) auf der Wissensplattform Kulturelle Bildung Online jeweils zur Jugend-, Kultur- und Bildungspolitik). Ein Vergleich dieser unterschiedlichen Felder ist deshalb notwendig, weil die verschiedenen Politikfelder eigenen Handlungslogiken gehorchen, was unter anderem zu einem unterschiedlichen Verständnis der jeweils benötigten Professionalität führen kann. So treffen etwa bei der Kooperation von Schulen mit außerschulischen Trägern Personen aufeinander (nämlich KünstlerInnen, KulturpädagogInnen und LehrerInnen), die ihre Sozialisation jeweils feldspezifisch absolviert haben.

### **Akteurskonstellationen**

Man unterscheidet (in unterschiedlichen Disziplinen) im Hinblick auf die Gesellschaft drei Bereiche: den Staat bzw. den öffentlich-rechtlichen Bereich, den Markt und den sogenannten „Dritten Sektor“ als den freigemeinnützigen Bereich. Die Güter und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft werden in diesen drei Bereichen bereitgestellt, wobei es für jeden dieser Bereiche unterschiedliche Handlungsprinzipien und Ziele gibt. Dass eine marktorientierte Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen sich an dem Prinzip der Gewinnmaximierung orientiert, gehört zur Logik der kapitalistischen Wirtschaftsordnung. Zudem gibt es einen Dritten Sektor, in dem ohne Gewinnabsicht notwendige Güter und Dienstleistungen hergestellt werden, weshalb dieser Bereich auch besondere Vorzüge in steuerlicher Hinsicht genießt. Die öffentliche Hand wiederum stellt im Rahmen des Prinzips der Daseinsvorsorge – auch ein Begriff, der im staatstheoretischen Denken des 19. Jahrhunderts entwickelt und von dem Staatstheoretiker Ernst Forsthoff

systematisiert worden ist – solche Güter und Dienstleistungen bereit, die in den beiden anderen Sektoren nicht bereitgestellt werden. Wie oben erwähnt, gibt es seit Beginn des bürgerlichen Staates eine Auseinandersetzung darüber, welcher Bereich jeweils die Verantwortung für die Bereitstellung bestimmter Güter und Dienstleistungen übernehmen soll.

Dieses Drei-Felder-Schema ist nicht nur interessant im Hinblick auf die Bereitstellungsfunktion, man kann es auch verwenden im Hinblick auf die Identifikation von Akteuren im Bereich der politischen Steuerung. Dass der Staat hierbei eine zentrale Rolle spielt, liegt auf der Hand. Aber auch aus dem Feld des Marktes und dem Dritten Sektor gibt es erhebliche Einmischungen in die politische Steuerung. Es sind insbesondere die jeweiligen Verbände, die die Interessen der von ihnen organisierten Institutionen und Menschen artikulieren. Dabei ist die Abgrenzung nicht immer so einfach, wie es die Aufteilung in drei Felder suggerieren mag. So schließen sich etwa Wirtschaftsbetriebe zu Verbänden zusammen, die wiederum als „zivilgesellschaftliche“ Organisationen auftreten. Auch Stiftungen, die mit privaten Geldern aus dem Bereich der Wirtschaft errichtet wurden, können aufgrund ihrer Gemeinnützigkeit beanspruchen, zu den zivilgesellschaftlichen Organisationen gerechnet zu werden, obwohl Motivation und Ausrichtung der Aktivitäten ihren Ursprung aus dem Feld der Wirtschaft oft nicht verhehlen.

Dieses Drei-Felder-Schema wurde von dem amerikanischen Soziologen Talcott Parsons systematisch zu einem Vier-Felder-Schema ausgebaut, das die vier gesellschaftlichen Subsysteme Wirtschaft, Politik, Gemeinschaft und Kultur unterschiedet, die jeweils mit den „Medien“ Geld, Macht, Solidarität und Sinn kommunizieren. Dieses Vier-Felder-Schema wurde von Helmut Fend bereits vor 40 Jahren dazu genutzt, gesellschaftliche Funktionen des Bildungssystems generell und auch einzelner Bildungseinrichtungen zu identifizieren. So erhebt das Subsystem Wirtschaft Anspruch darauf, dass das Bildungssystem zur Qualifikation der Heranwachsenden beiträgt. Das Subsystem Politik erwartet, dass die Aufgabe der Legitimation des jeweiligen politischen Systems erfüllt wird. Im Hinblick auf die Gemeinschaft spricht Fend von den Funktionen der Allokation und Selektion. Im Kulturbereich schließlich (Kunst, Wissenschaften, Religion) wird erwartet, dass die Funktion der Enkulturation erfüllt wird.

Auch hierbei lassen sich jetzt in jedem der vier Subsysteme Akteure identifizieren, die die subsystem-spezifischen Anliegen und Erwartungen in den politischen Raum kommunizieren und gegebenenfalls selbst Aktivitäten unternehmen, die ihrem Anliegen einen gewissen Druck verleihen. Die „Machtmittel“ sind dabei recht unterschiedlich. Die öffentliche Hand hat dabei die üblichen Mittel des Staates, nämlich Gesetze und finanzielle Förderung, zur Verfügung. Der Bereich der Wirtschaft kann Geld zur Durchsetzung seiner Interessen einsetzen. Im Bereich der Gemeinschaft kann es zu Gründungen von Lobbyorganisationen kommen, die bestimmte soziale Interessen verfolgen (gesellschaftspolitische Themen wie etwa Geschlechterverhältnisse, Nachhaltigkeit und Umweltschutz, Entwicklungshilfe oder andere humanitäre Anliegen etc.). Auch der Kulturbereich hat seine Verbände im Bereich der Wissenschaft und der Künste. Zudem mischen sich die Kirchen immer wieder mit ihren Anliegen in die politischen Gestaltungsprozesse ein.

Ein wesentliches Kennzeichen eines demokratischen Gemeinwesens ist dabei die öffentliche Kommunikation, also eine gut entwickelte Öffentlichkeit mit einer Vielzahl unterschiedlichster Medien und Kommunikationsformen. In diesem Feld spielt sich daher auch der Kampf um Einfluss ab in einer Weise, die etwa Jürgen Habermas im Rahmen seiner Idee einer herrschaftsfreien Kommunikation zur Grundlage eines

demokratischen politischen Denkens genommen hat (durchaus in der Nachfolge von Hannah Arendt mit ihrer aristotelischen Unterscheidung von Arbeit, Herstellen und Praxis, vgl. Arendt 1981 und Habermas 1981).

Im Hinblick auf Kulturelle Bildung ließe sich jetzt analysieren, welche Entwicklung und Steuerungsimpulse jeweils aus den vier Subsysteme formuliert und in die öffentliche Kommunikation gebracht werden, wie das administrative System diese Impulse verarbeitet und in die Praxis umsetzen will und wie schließlich die Praxis selbst diese Impulse aufgreift und realisiert. Dies wäre Aufgabe einer zu entwickelnden kulturellen Bildungspolitikforschung, die es bislang bestenfalls in Ansätzen gibt.

## **Einige Probleme und offene Fragen**

Das oben skizzierte Vier-Felder-Schema und die vorgestellte Mehrebenen-Matrix scheinen auf den ersten Blick eine saubere Strukturierung des Feldes der Kulturellen Bildung in Theorie, Praxis und Politik zu ermöglichen. Es wird jedoch von der angesprochenen empirischen Analyse realer politischer Gestaltungsprozesse abhängen, ob diese beiden Strukturierungsvorschläge hinreichend präzise den Sachverhalt beschreiben. Einige Probleme wurden bereits angesprochen, etwa die Schwierigkeit, bestimmte Akteure wie etwa Stiftungen eindeutig Feldern zuzuordnen. Erschwert wird dies noch dadurch, dass gerade im Bereich der Stiftungen auch die öffentliche Hand gerne bei der Organisation der von ihr geförderten Einrichtungen zu diesen juristischen Geschäftsmodellen greift, was eine eindeutige Zuordnung zu bestimmten Feldern erschwert.

Auch im Bereich des Segments des Staates gibt es Abgrenzungsschwierigkeiten. Viele von uns haben noch in der Schule gelernt, dass ein Kennzeichen eines demokratischen Staates in der Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive, Rechtswesen) besteht. In der Realität hat es diese saubere Form der Gewaltenteilung vermutlich nie gegeben. Man muss sich nur einmal anschauen, wer im *Deutschen Bundestag* Gesetzesvorlagen einbringt. Die wenigsten Gesetzesvorlagen kommen von Parlamentsmitgliedern und ihrem (kleinen) Stab von MitarbeiterInnen, der Großteil der Gesetzesvorhaben wird von der Regierung vorgelegt, wobei es hier die Aufgabe der Ministerialbürokratie (also der Verwaltung) ist, nicht bloß die entsprechenden Vorschläge zu entwickeln, sondern sie auch bis zur Abstimmungsreife auszuarbeiten. Ein anderer Aspekt betrifft das *Bundesverfassungsgericht*, das zwar einerseits zu dem Feld des Rechtswesens gehört, dem aber immer wieder vorgeworfen wird, in den Zuständigkeitsbereich der Legislative und Exekutive einzugreifen.

Gibt bereits auf nationaler Ebene die idealistische Theorie der Gewaltenteilung nicht, so verschiebt sich auf der Ebene der *Europäischen Union* die Macht noch stärker in Richtung Exekutive. Auch wenn das europäische Parlament in den letzten Jahren an Einfluss gewonnen hat, so hat die *Kommission* (als Exekutivorgan der *Europäischen Union*) und dessen zentrale Kontrollinstanz, der *Ministerrat* (der wiederum von den Spitzen der nationalen Exekutive besetzt wird) kaum an Einfluss eingebüßt. Die Exekutive kontrolliert sich also selbst und die parlamentarische Mitsprache spielt kaum die Rolle, die sich die Theoretiker der Demokratie vorgestellt haben.

Dies gilt insbesondere im Schulwesen. Es wurde oben bereits angesprochen, dass die zentralen Entwicklungsimpulse beim Auf- und Ausbau des Schulwesens aus der Bildungsverwaltung kommen. In der Tat ist es eine Besonderheit der Entwicklung der Nationalstaatlichkeit in Deutschland im 19. Jahrhundert,

dass sich die Verwaltungslehre als Verwaltungswissenschaft als wissenschaftliche Einzeldisziplin konstituierte und dynamisch entwickelte, weil man sie bei der Qualifikation der benötigten Fachkräfte in der Verwaltung benötigte. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Schule:

In der gleichen Zeit gewannen Schulrecht und Schulverfassungsgesetz – beide oft unter einem dieser Namen zusammengefasst – die Prägung einer selbstständigen Disziplin. Seit der Reformationszeit war das Schulrecht mit dem Kirchenrecht verschmolzen und nach und nach durch Verordnung sehr ungleichen Rechtscharakters erweitert worden. Als ein Teil des Staatsrechtes wurde es zuerst in Preußen (1794), dann auch in anderen Staaten bezeichnet, ohne dass es damit zu einer eigentlichen Schulgesetzgebung kommen wäre. (Flitner 1957:169).

Die Schule und das Bildungswesen insgesamt waren also von Anfang an ein Feld, in dem die unterschiedlichen Akteure Einfluss gewinnen bzw. sichern wollten. Ging es zunächst darum, die Schule aus der Verantwortung der Kirche in die Verantwortung des Staates zu übernehmen, so mischen sich zunehmend Kräfte aus der Wirtschaft in die Schulpolitik ein, wobei das staatliche Interesse an der Schulpolitik immer auch darin bestand, die Loyalität der Massen zu dem jeweiligen politischen System zu erhalten. Man findet in dieser Konstellation ohne Probleme die gesellschaftlichen Funktionen wieder, so wie sie Fend auf der Basis des Vier-Felder-Schemas entwickelt hat.

Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass sich dies in der aktuellen Situation geändert hätte. Es wäre daher durchaus von Interesse, auch im Hinblick auf die Kulturelle Bildung zu untersuchen, welche Interessen die unterschiedlichen Akteure in den verschiedenen gesellschaftlichen Feldern und diese dann auch mit welchen Maßnahmen verfolgen. Es handelt sich also um Aspekte der Macht, wobei man mit einer gewissen Verwunderung feststellen kann, dass seit den machtsensiblen Diskursen aus der Zeit der 1960er und 1970er Jahren es geradezu verpönt erscheint, solche Fragestellungen im Feld der Kulturellen Bildung zu verfolgen.

Bei aller Nützlichkeit des Vier-Felder-Schemas ist dabei zu berücksichtigen, dass dieses Schema eine gewisse Gleichberechtigung der vier Felder suggeriert, die in der Praxis so nicht gegeben ist. So kann man feststellen, dass es in den letzten Jahren zwar nach wie vor eine Machtdominanz der Verwaltung bei der Gestaltung der Praxis gibt, dass aber in dem politischen Aushandlungsgeschäft die demokratisch verfassten zivilgesellschaftlichen Organisationen im Jugend- und Kulturbereich an Einfluss verlieren zu Gunsten von Akteuren, die ihre Legitimität im Wesentlichen aus der Verfügung über Geldmittel beziehen. Gerade Ansätze, die im Rahmen eines Educational Governance-Ansatzes propagiert werden, etwa der Gedanke einer Public-Private-Partnership, liefern dieser Machtverschiebung ein theoretisches Fundament.

Ebenso wie in theoretischer Hinsicht der Ansatz von Hannah Arendt Hinweise darauf gibt, dass die Felder des Ästhetischen und des Politischen möglicherweise mehr miteinander zu tun haben, als ein oberflächlicher Autonomiediskurs heute suggerieren will, scheint es notwendig zu sein, auch in der Kulturpädagogik die politische Naivität abzulegen.

---

## Verwendete Literatur

**Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina (Hrsg.) (2010):** Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: VS.

**Arendt, Hannah (2012a):** Das Urteilen. München/Zürich: Piper.

**Arendt, Hannah (2012b):** Zwischen Vergangenheit und Zukunft. München/Zürich: Piper.

**Arendt, Hannah (1981):** Vita Activa oder vom tätigen Leben. München/Zürich: Piper.

**Behrens, Fritz u.a. (1995):** Den Staat neu denken. Berlin: Sigma.

**Benz, Arthur u.a. (Hrsg.) (2007):** Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS.

**Blumenthal, Julia von (2010):** Governance im und durch den Staat. Politikwissenschaftliche Perspektiven der Governance-Forschung. In: Maag Merki, Katharina/Langer, Roman/Altrichter, Herbert (Hrsg.): Educational Governance als Forschungsperspektive (87-110). Wiesbaden: Springer.

**Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005):** Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden: VS.

**Busch, Werner (Hrsg.) (1987):** Funkkolleg Kunst. München: Piper.

**Commission on Global Governance (Kommission für Weltordnungspolitik) (1995):** Nachbarn in einer Welt. Bonn: SEF.

**Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2008):** Kultur in Deutschland. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“. Regensburg: ConBrio Verlagsgesellschaft.

**Ellwein, Thomas (1976):** Regieren und Verwalten. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

**Flitner, Andreas (1957):** Die politische Erziehung in Deutschland. Tübingen: Niemeyer.

**Fuchs, Max (2012):** Kunst als kulturelle Praxis. München: Kopaed.

**Fuchs, Max (2011):** Leitformeln und Slogans in der Kulturpolitik. Wiesbaden: VS.

**Fuchs, Max (1998):** Kulturpolitik als gesellschaftliche Aufgabe. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

**Häußermann, Hartmut (1977):** Die Politik der Bürokratie. Frankfurt/M.: Campus.

**Herrlitz, Hans-Georg/Hopf, Wulf/Titze, Hartmut (1993):** Deutsche Schulgeschichte von 1800 bis zur Gegenwart. Eine Einführung. Weinheim/München: Juventa.

**Jeismann, Karl-Ernst/Lundgreen, Peter (Hrsg.) (1987):** Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte Bd. III: 1800-1870. München: Beck.

**Maag Merki, Katharina/Langer, Roman/Altrichter, Herbert (Hrsg.) (2014):** Educational Governance als Forschungsperspektive. Wiesbaden: Springer.

**Macchiavelli, Niccolo (2008):** Gesammelte Werke. Frankfurt/M.: Zweitausendeins.

**Rausch, Heinz von (1974):** Politische Denker. 2 Bände. München: Bayrische Landeszentrale.

**Reinhardt, Wolfgang (1999):** Geschichte der Staatsgewalt. München: Beck.

**Roessler, Wilhelm (1961):** Die Entstehung des modernen Erziehungswesens in Deutschland. Stuttgart: Kohlhammer.

**Romberg, Helga (1979):** Staat und Höhere Schule. Weinheim/Basel: Beltz.

**Scheytt, Oliver (2008):** Kulturstaat Deutschland. Plädoyer für eine aktivierende Kulturpolitik. Bielefeld: transcript.

**Tenorth, Heinz-Elmar (2000):** Geschichte der Erziehung. Weinheim/München: Juventa.

**Wagner, Bernd (2009b):** Fürstenhof und Bürgergesellschaft. Zur Entstehung, Entwicklung und Legitimation von Kulturpolitik. Essen: Klartext.

## Zitieren

Gerne dürfen Sie aus diesem Artikel zitieren. Folgende Angaben sind zusammenhängend mit dem Zitat zu nennen:

Max Fuchs (2015): Kulturelle Bildungspolitik und Educational Governance. Politische Rahmenbedingungen, neue Akteurskonstellationen und Motivationen. In: KULTURELLE BILDUNG ONLINE:

<https://www.kubi-online.de/artikel/kulturelle-bildungspolitik-educational-governance-politische-rahmenbedingungen-neue>

(letzter Zugriff am 14.09.2021)

## Veröffentlichen

Dieser Text – also ausgenommen sind Bilder und Grafiken – wird (sofern nicht anders gekennzeichnet) unter Creative Commons Lizenz cc-by-nc-nd (Namensnennung, nicht-kommerziell, keine Bearbeitung) veröffentlicht. CC-Lizenzvertrag:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/de/legalcode>