



Max Fuchs | Tom Braun (Hrsg.)

Die Kulturschule und kulturelle Schulentwicklung

Grundlagen, Analysen, Kritik

Band 3

Politische Rahmenbedingungen
einer erfolgreichen Implementierung

BELTZ JUVENTA

Zur Einführung

Politische Strategien der Implementierung

Max Fuchs

1 Vorbemerkung

Im vorliegenden Band wird der Frage nachgegangen, wie Neues in das Bildungssystem kommen kann. Während die beiden vorangegangenen Bände das Problem diskutiert haben, wie Neues in die einzelne Schule kommen kann, das heißt, wie Prozesse der Schulentwicklung auf der Mikro- und der Mesoebene angeschoben werden können, geht es in diesem dritten Band darum, geeignete Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass innovative Ansätze in dem gesamten System der Schule zur Anwendung kommen (Makroebene).

Der übliche Weg, Innovationen und neue Ideen auszuprobieren und im Hinblick auf ihre Praxistauglichkeit zu testen, besteht darin, in befristeten Modellprojekten eine Art Realitätstest durchzuführen, der in der Regel wissenschaftlich begleitet und ausgewertet wird. Man könnte nun annehmen, dass bei einem Erfolg solcher Modellprojekte deren Ergebnisse flächendeckend in die Praxis implementiert werden. Das möglicherweise überraschende Ergebnis besteht darin, dass gerade dies oft nicht der Fall ist. So haben Evaluationen von Modellprogrammen und Modellprojekten im Bereich der Bildungspolitik in den vergangenen Jahren (etwa zur demokratischen Schule oder zur Einbeziehung des Ziels der Nachhaltigkeit) gezeigt, dass durchaus erfolgreiche Modellprojekte flächendeckend kaum wirksam geworden sind.

Es stellt sich daher nicht nur die Frage, warum man teure Modellprojekte durchführen lässt, wenn keine Absicht besteht, sie praktisch wirksam werden zu lassen: Man muss auch die Frage stellen, welche Gründe es für eine derartige Erfolglosigkeit gibt. Offensichtlich betrifft im Falle der Schulpolitik diese Frage nicht bloß die einzelne Schule, obwohl ein entscheidender Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik darin besteht, die einzelne Schule als wesentlichen Akteur bei der Reform des Bildungswesens zu verstehen. Dies ist

eine Konsequenz aus dem Scheitern von Versuchen einer Top-Down-Steuerung des Bildungswesens, wie man sie etwa in den 1960er- und 1970er-Jahren versucht hat (Fend 2008; Hellekamps/Plöger/Wittenbruch 2011).

Bei aller Relevanz der einzelnen Schule muss man jedoch sehen, dass die Rahmenbedingungen, in denen sich die Schule bewegt, ebenfalls einen wichtigen Einfluss ausüben. Die Gestaltung von Rahmenbedingungen wiederum ist eine Aufgabe der Politik. Daher steht in diesem Band die Frage im Mittelpunkt, welche Möglichkeiten einer politischen Steuerung es gerade bei der Umsetzung von innovativen Konzepten im Bereich der Bildungspolitik gibt, welche Strategien Erfolg haben, welche Werkzeuge zur Verfügung stehen und wer die Akteure sind, die eine solche bildungspolitische Innovation voranbringen können (van Ackeren/Klemm 2011; Ruep 2011).

2 Bildung als Koproduktion – Bildungspolitik als Koproduktion

Seit einigen Jahren spricht man davon, dass Bildung nur als Koproduktion, nämlich als Zusammenspiel verschiedener Menschen und Institutionen verstanden werden kann. Dies bedeutet eine Abkehr von einer Sichtweise, die Bildungsprozesse eher als Einbahnstraße betrachtete, bei der die einen (die Lehrenden) die Bildungsprozesse steuern und die relevanten Inputs geben und die anderen mehr oder weniger passiv auf diese Impulse reagieren. Man sieht zudem immer mehr ein, dass in solchen Bildungsprozessen nicht bloß die Lehrenden und die Lernenden beteiligt sind, sondern dass eine Vielzahl weiterer Akteure Einfluss auf diese Prozesse haben. Dabei sind es nicht bloß menschliche Akteure, sondern man weiß inzwischen, wie stark der Einfluss der räumlichen und zeitlichen Gegebenheiten auf den Erfolg von Bildungsprozessen ist. Bildung ist also ein komplexes Geschehen, an dem viele beteiligt sind. Diesen Tatbestand erfasst man heute mit den Slogans „Bildung als Koproduktion“ oder „Bildung als Ko-Konstruktion“.

Dieser Gedanke hat nun nicht bloß für Bildungsprozesse, sondern auch für bildungspolitische Prozesse Gültigkeit. Dies sollte allerdings gerade im Bereich der Politik keine Überraschung auslösen, denn unsere demokratische Grundordnung hat genau dies als Basis: dass es viele, wenn nicht alle sind, die an der Willensbildung und dann auch an der Gestaltung unseres Gemeinwesens beteiligt sind. Demokratie kann so gesehen als Koproduktion der Beteiligten verstanden werden.

In unserer ausdifferenzierten modernen Gesellschaft hat sich nicht nur diese Gesellschaft als Ganzes, sondern auch das Subsystem der Politik ausdifferenziert in zahlreiche, fachlich unterschiedene Politikfelder, in denen un-

terschiedliche Handlungslogiken, unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Verantwortlichkeiten sowie unterschiedliche Diskussions- und Entscheidungsprozesse vorzufinden sind. So gibt es Politikfelder, die – als hoheitliche Aufgaben – sehr viel stärker in der unmittelbaren Hand des Staates sind, als dies bei anderen der Fall ist. Zu diesen staatsnahen Politikfeldern gehören etwa die Verteidigungs- oder Sicherheitspolitik. Es gibt allerdings auch Felder, in denen der Staat keine so große Rolle spielt oder wo er zumindest nicht der einzige entscheidungsrelevante Akteur ist.

Aber selbst in den staatsnäheren Politikfeldern spielen weitere Akteure insofern eine Rolle, als sie das Geschehen beobachten, kommentieren und im Rahmen einer Lobbyarbeit Einfluss auf die Entscheidungen der staatlichen Gremien nehmen wollen. Es ist sogar ein wesentliches Kennzeichen einer demokratischen Grundordnung, dass es eine solche öffentliche Diskussion gibt. Die Entstehung einer politisch debattierenden Öffentlichkeit ist aufs Engste mit der Genese der parlamentarischen Demokratie verbunden (Habermas 1990).

So diskutiert etwa der Berliner Philosoph Volker Gerhardt zum einen Partizipation als „das Prinzip der Politik“ (2007), womit genau die oben angesprochene Beteiligung aller bei der Gestaltung des Gemeinwesens gemeint ist. Diese gemeinschaftliche Gestaltung setzt voraus, dass die unterschiedlichen Akteure untereinander ins Gespräch kommen, geht also von einer gut entwickelten und organisierten Öffentlichkeit aus (Gerhardt 2012). Auch die Interessenvertretung und Lobbyarbeit gehört zu den legitimen Elementen demokratischer Willensbildung.

In einzelnen Politikfeldern, wie etwa der Jugend- oder der Kulturpolitik, wird sogar eine noch stärkere Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Willensbildungs- und Gestaltungsprozess praktiziert und ist zum Teil – etwa auf der Basis des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in der Jugendpolitik – sogar gesetzlich abgesichert. Man spricht in der Jugendpolitik etwa von einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern und es gibt auf der Basis des Kinder- und Jugendhilfegesetzes mit dem Bundesjugendkuratorium ein offizielles Beratungsorgan der Bundesregierung.

Auch in der Kulturpolitik hat sich eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Staat und zivilgesellschaftlichen Organisationen eingespielt und bewährt (Fuchs 1998, 2007). So wird der Dachverband im Bereich der Kulturpolitik, der Deutsche Kulturrat, sogar quasi-institutionell über ein Projekt mit dem programmatischen Titel „Politikberatung“ gefördert. In der Praxis sieht das so aus, dass sowohl in Gremien wie etwa den Fachausschüssen des Deutschen Kulturrats Vertreterinnen und Vertreter der Ministerien als Gäste mitdiskutieren als auch der Deutsche Kulturrat von den Ministerien

und zum Teil vom Parlament bei akuten Regelungsbedürfnissen zurate gezogen wird. Natürlich bleibt die gesetzliche Kompetenz bei der Verabschiedung verbindlicher Regelungen bei dem Parlament, doch gibt es im Vorfeld der Beschlussfassung zahlreiche Möglichkeiten der Intervention durch diejenigen, die später von den Regelungen betroffen sind.

In der Bildungspolitik wird eine solche partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Organen und zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht in dieser Form betrieben, obwohl auch hierbei das Instrument der Anhörung bzw. die Vergabe entsprechender Gutachten die Regel ist.

Dies ist insofern ein Problem, als bei der Umsetzung des Mottos „Bildungspolitik als Koproduktion“ neben genuin bildungspolitischen Akteuren auch Akteure aus dem Bereich der Jugend- und Kulturpolitik eine Rolle spielen. Denn die drei Politikfelder Bildungspolitik, Jugendpolitik und Kulturpolitik funktionieren nach unterschiedlichen Handlungslogiken und es gibt unterschiedliche Traditionen einer Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Daher ist auch im beruflichen Habitus der Menschen, die in den jeweiligen Feldern arbeiten, entsprechend dieser Tradition eine mehr oder weniger große Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit vorhanden. Denn der jeweilige Habitus muss notwendigerweise mit der Handlungslogik des eigenen Feldes harmonieren, als Basis einer feldspezifischen Kompetenz.

3 Der Staat und seine Partner

Da man sowohl im jugend- als auch im kulturpolitischen Bereich inzwischen innerhalb der Europäischen Union und auch darüber hinaus vielfältige internationale Kooperationen zwischen Schulen, Jugend- und Kultureinrichtungen pflegt, ist zu berücksichtigen, dass sich in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedliche Traditionen von Staatlichkeit entwickelt haben. So ist es für das föderal aufgebaute Deutschland durchaus ein Kontrast, das stark zentralistisch aufgebaute Frankreich zu betrachten. Dies ist relevant, da die jeweilige Staatlichkeit Rahmenbedingungen für die Kooperationen setzt. Ebenso gibt es einen Unterschied im Verständnis der Rolle des Staates zwischen den kontinentaleuropäischen Ländern und den angloamerikanischen Ländern. So ist es im politischen Leben Englands durchaus zu spüren, dass England nicht bloß dasjenige Land war, bei dem die Industrialisierung als Erstes eingesetzt hatte: Es ist auch das Land erfolgreicher bürgerlicher Revolutionen, wo also das Bürgertum dem König frühzeitig bestimmte politische Mitwirkungsrechte abgerungen hat.

In den Vereinigten Staaten wiederum ist deutlich eine Skepsis gegenüber einem Zentralstaat zu spüren. Die ursprünglichen Siedler waren nämlich auf

sich gestellt, sodass sich eine große Selbstständigkeit nicht bloß bei den einzelnen Menschen und ihren Familien, sondern auch bei den entstehenden Communities ergeben hat. Bis heute ist man daher ausgesprochen vorsichtig im Hinblick auf die Kompetenzen, die man der Zentralregierung überlässt. Es ist auch in der Tat so, dass bei dem Selbstverständnis der Vereinigten Staaten (und bei der damaligen Formulierung der Unabhängigkeitserklärung und später der Verfassung) die individualistische und eigentumsbezogene (liberale) Philosophie John Lockes eine wichtige Rolle spielt, sodass die Rede von einem „Amerikanischen Traum“, dass es quasi jeder aus eigener Kraft vom Tellerwäscher zum Millionär schaffen könne, durchaus lebendig ist. Meinungsunterschiede bei Fragen des internationalen Handels, wie etwa früher bei den Debatten über das GATS-Abkommen oder die UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt und heute über das TTIP-Abkommen, haben sicherlich auch die Profitinteressen der großen amerikanischen Unternehmen als Hintergrund, als philosophisch-weltanschauliche Basis spielen aber auch diese philosophischen Grundüberzeugungen als mentale Basis eine Rolle, die auch die amerikanische Verfassung, das Politik-Verständnis und das amerikanische Rechtssystem entscheidend beeinflussen.

Deutschland hat wiederum im Vergleich zu anderen Staaten eine spezifische Tradition auch im Bereich der Staatlichkeit (Reinhard 1999). Der Topos des Philosophen Helmuth Plessner (1974) von einer „verspäteten Nation“ ist von einer großen Überzeugungskraft. Denn zum einen ist es in der Tat dem deutschen Bürgertum im 19. Jahrhundert nicht gelungen, anders als in anderen Ländern, einen eigenen Einfluss bei der politischen Gestaltung des Staatswesens zu erkämpfen (weswegen der Bereich der Kultur als Kompensation eine so große Rolle spielt (Wagner 2009). Zum anderen hat die protestantisch-lutherische (hegelsche) Tradition im Staatsdenken einen großen Einfluss, bei der der Staat die unhinterfragte Autorität ist, gleichgültig, wer in diesem Staat die Macht hat („Gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist!“, so Martin Luther).

In diesem protestantischen Kontext ist im 19. Jahrhundert im Anschluss an einen entsprechend verstandenen späten Hegel der Gedanke eines Kulturstaates entstanden, der zwar ursprünglich bloß die durchaus fortschrittliche Verantwortlichkeit des Staates für das Bildungssystem betonte (das zu der Zeit noch fest in der Hand der Kirche lag; vgl. Herrlitz/Hopf/Titze 1993), das man dann aber auch auf die Gestaltung des Kulturangebots bezogen hat. *Kultur* wurde bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg als Mittel der inneren und äußeren Machtabsicherung verstanden (Reinhard 1999: 388 ff.). Der Kulturstaatsbegriff hat also in seiner historischen Genese und in seiner systematischen Begründung (Geis 1990) gerade keine demokratische Zielrichtung, deshalb ich die neuerliche Nutzung des Kulturstaatsbegriffs in den

letzten Jahren kritisiert habe (Fuchs 2011: 87 f.). Natürlich ist in dieser aktuellen Nutzung des Kulturstaatsbegriffs (Scheytt 2008) nicht mehr gemeint, dass der Bereich der Kultur lediglich dazu dienen soll, staatliche Herrschaft zu legitimieren. Doch ist es eine Frage, ob es gelingt, einschlägig besetzte Begriffe in ihrem Bedeutungsgehalt zu verändern.

Von dem Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik ist oben schon gesprochen worden, nämlich Steuerung nicht mehr als Handeln von oben nach unten zu betrachten, sondern die relative Autonomie der Institutionen vor Ort, also insbesondere der Schulen, zu berücksichtigen.

In der Jugendpolitik hat es seit ihrer ersten gesetzlichen Regelung im Jahr 1922 (das Jugendwohlfahrtsgesetz) ebenfalls einen deutlichen Paradigmenwechsel gegeben. Waren die ersten Ansätze einer staatlichen Jugendhilfepolitik in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sehr stark darauf gerichtet, einer zunehmend als wurzellos betrachteten Jugend im Interesse des Staates mit einem starken Impuls der Disziplinierung und Kontrolle eine neue Struktur geben zu wollen, so hat sich seither immer deutlicher ein pädagogisches Anliegen durchgesetzt. Wie im Paragraph 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes heute das Ziel formuliert ist, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu einer gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit unterstützen zu wollen. Expertinnen und Experten kritisieren allerdings, dass bis heute das einschlägige Gesetz beide Dimensionen enthält: eine disziplinarische und eine pädagogische.

Nun ist der Begriff der *Governance* keineswegs ein neuer Begriff, sondern vielmehr im internationalen Politikgeschehen schon seit über 25 Jahren im Gebrauch. Allerdings scheint er in den letzten Jahren in Deutschland und speziell in der Bildungspolitik (*Educational Governance*) eine gewisse Konjunktur zu erleben. Insbesondere bedeutet dies, dass verstärkt reflektiert wird, dass Politik auf unterschiedlichen Ebenen betrieben wird und dass sich auf jeder Ebene eine Vielzahl von Akteuren mit jeweils unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten tummeln. Während für die Kultur- und Jugendpolitik – wie oben erwähnt – diese Einbeziehung außerstaatlicher Akteure immer schon akzeptiert wurde, ist dies für die Bildungspolitik vergleichsweise neu. Allerdings muss man sehen, dass sich auch dort, wo man außerstaatliche Akteure, also etwa Organisationen der Zivilgesellschaft, als Mitdiskutanten und als Mitgestalter akzeptiert, sich möglicherweise die Zusammenstellung der relevanten Akteure ändert, was mit einer Veränderung der jeweiligen Einflussmöglichkeiten verbunden ist. Genau dies geschieht zurzeit im Bereich der kulturellen Bildung.

4 Entwicklungen in der kulturellen Bildungspolitik: Zum vorliegenden Buch

Da dies von großer Bedeutung gerade für das in diesem Buch behandelte Problem einer Implementierung von Innovation in das Bildungssystem ist, lohnt es sich, den Ansatz der Educational Governance im Bereich der kulturellen Bildungspolitik zu analysieren. Dies geschieht in den drei Teilen des vorliegenden Buchs. So werden im ersten Teil eher grundsätzliche Fragen aufgegriffen:

Detlef Sack informiert aus politikwissenschaftlicher Sicht über die entsprechenden fachlichen Diskurse des Governance-Ansatzes.

Rudolf Künzli erinnert daran, dass nach wie vor der Lehrplan das entscheidende politische Gestaltungselement im Bereich der Schule ist.

Esther Dominique Klein geht der Frage nach, wie Neues in die Schule kommt, wobei es nicht um Schulentwicklung, sondern um die systemische Ebene geht.

Wolfgang Keim informiert darüber, dass es durchaus eine lange Tradition einer kulturellen Profilierung von Schule gibt, auch wenn man in den 1920er-Jahren diese Begrifflichkeit nicht verwendet hat.

Max Fuchs wiederum ordnet den Begriff der *Educational Governance* in das Feld der bisherigen (kulturellen) Bildungspolitik ein.

Im zweiten Teil dieses Buchs werden Verfahren, Instrumente und Akteure vorgestellt, die im Bereich der Bildungspolitik eine Rolle spielen. Neben traditionellen Akteuren wie der Kultusministerkonferenz (*Matthias Rürup*) werden die Aktivitäten der UNESCO (*Christoph Wulf*) und der Europäischen Union (*Helle Becker*) beleuchtet. Auch die Kommunen, die zwar als Träger von Schulen immer schon eine wichtige Rolle gespielt haben, wollen in den letzten Jahren verstärkt auch in inhaltlicher Hinsicht der Bildungspolitik mitwirken. Dies ist deswegen sinnvoll, weil viele Innovationen auf schulischer Ebene – etwa die Kooperation von Schulen mit außerschulischen Trägern – durch das Konzept einer kommunalen Bildungslandschaft erleichtert und auf Dauer gestellt werden können (*Wilfried Lohre* und *Dorothea Minderop*). Die Beiträge von *Rupert Graf Strachwitz* und *Kerstin Hübner* thematisieren die Rolle der Zivilgesellschaft als politische Akteure.

Im Zuge einer evidenzbasierten Politik hat eine entsprechend ausgerichtete Erziehungswissenschaft eine neue Bedeutung für die politische Gestaltung gewonnen. Der Essener Erziehungswissenschaftler *Hermann Josef Abs* befasst sich daher mit den Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation, womit zugleich eine weitere Möglichkeit einer Einflussnahme der Wissenschaft auf die Politik beschrieben wird.

Die wichtige Rolle der Öffentlichkeit bei der gesamten politischen Gestaltung wurde oben schon angesprochen. Insbesondere erfahren immer wieder bestimmte bildungspolitische Themen (etwa dann, wenn es um die Struktur des Bildungswesens geht) ein verstärktes öffentliches Interesse. Mit derartigen Fragen setzt sich der Beitrag von *Reinhard Kahl* auseinander.

In einem dritten Teil steht das Programm „Kulturagenten für kreative Schulen“ im Mittelpunkt. Dieses Programm ist das größte und ambitionierte Schulentwicklungsprogramm im Bereich der kulturellen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Wie in den beiden Vorworten erwähnt wird, geht es dabei darum, das Menschenrecht auf kulturelle Bildung für alle Kinder und Jugendliche besser durchzusetzen, als das bislang der Fall ist. Schulen sollen eine Kooperation mit Künstlerinnen und Künstlern bzw. mit außerschulischen Kultureinrichtungen eingehen und sich auf diese Weise ein kulturelles Profil erarbeiten. Von den fünf beteiligten Bundesländern haben drei Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Baden-Württemberg) einen Bericht zur Verfügung gestellt, der darüber informiert, welche Rolle das Kulturagenten-Programm in der jeweiligen Länderpolitik spielt und welche Maßnahmen ergriffen werden, um dieses Programm nicht nur fortzusetzen, sondern in das jeweilige Bildungssystem zu implementieren.

Das Programm konnte nur dadurch zustande kommen, dass sich die Stiftung Mercator und die Kulturstiftung des Bundes zusammengetan haben. Die Ziele und Interessen der beiden Stiftungen werden in diesem Teil ebenfalls vorgestellt.

Weitere Akteure in diesem Programm sind auf der Ebene der Umsetzung in den Ländern die Deutsche Kinder- und Jugendstiftung und die Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung. Entsprechende Beiträge informieren über das Selbstverständnis der beiden Organisationen und ihre Perspektiven im Hinblick auf die Implementierung der Ergebnisse.

Tom Braun beschließt das Buch mit Überlegungen darüber, welche Rolle die Analysen und Impulse des vorliegenden Buchs für die Zukunft spielen.

Literatur

- Ackeren, Isabell van/Klemm, Klaus (2011): Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fend, Helmut (2006): Schule gestalten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fuchs, Max (1998): Kulturpolitik als gesellschaftliche Aufgabe. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Fuchs, Max (2007): Kulturpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fuchs, Max (2011): Leitformeln und Slogans in der Kulturpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geis, Max E. (1990): Kulturstaat und kulturelle Freiheit. Baden-Baden: Nomos.