

Erschienen in Bormann, Inka/Brüsemeister, Thomas/Niedlich, Sebastian (Hrsg.) (2016): Trans-intentionalität im Bildungswesen. Weinheim: Juventa, S. 33-54.

[Seite 33]

Achim Brosziewski

Bildung ohne Lernen, Politik ohne Opposition. Blinde Flecken der Steuerung des Bildungssystems

Steuerung ist zweifellos ein technologisch sinnvolles Konzept. Nur bei seiner Anwendung auf soziale Systeme gerät der Begriff fast unvermeidlich in das Fahrwasser der Ideologie, flaggt Steuerung eine Parteinahme in der monotonen Entgegensetzung von Staat und Markt aus. Ende der 1980er-Jahre wurde in der sogenannten „Steuerungsdebatte“ versucht, den Begriff der Ideologie zu entziehen und ihn für ein Verständnis moderner Staatlichkeit sozialwissenschaftlich nutzbar zu machen.¹ Ist man willig, diesen Versuch einmal ganz unabhängig von Politikberatungsinteressen zu beurteilen, dann ist er eher als gescheitert anzusehen, trotz der Konzeptverfeinerungen und Anspruchsminderungen in den jüngeren Governance- und Regulierungstheorien (vgl. die kritischen Selbstreflexionen in Mayntz 1997). Die sozial- und erziehungswissenschaftliche Beobachtung der Bildungspolitik scheint diese Erfahrung jedoch kaum zur Kenntnis zu nehmen. Die Steuerungsdebatte wird zwar gelegentlich erwähnt (Altrichter/Maag Merki 2009b, S. 16; Kussau/Brüsemeister 2007, S. 24), ist aber bislang keiner problemorientierten Adaption unterzogen worden.² Man könne doch auf Steuerung nicht verzichten, nicht in der politischen Praxis und folglich auch nicht in der Theorie. Aber wenn Steuerung nicht (mehr) meint, was der Begriff dereinst besagte (und in der Alltagssprache immer noch besagt),

[34]

und / oder wenn die Ansprüche soweit zurückgefahren werden, dass Steuerung nicht von jeglichem (absichtsvollen, erfolgsorientierten) Handeln oder Verhandeln unterschieden werden kann: Mit welcher Berechtigung und mit welchen Folgen sollte man in der Bildungsforschung am Begriff der Steuerung festhalten? Mir scheint diese Problematik

¹ Als sichtbarstes Moment gilt eine Diskussion zwischen Niklas Luhmann (1989b) und Fritz W. Scharpf (1989). Siehe für eine problembewusste Darstellung der Debatte und ihrer Argumente, bei einer positiven Gesamteinschätzung von Steuerungsmöglichkeiten und Steuerungstheorie Wiesenthal 2006.

² Auch im Sammelband Lange et al. 2009 geht es vorwiegend um Probleme der Steuerung und nur an wenigen Stellen um Probleme des Steuerungsbegriffs. Durchaus geäußerte Vorbehalte werden zumeist durch Gradualisierungen, Historisierungen und Feldspezialisierungen neutralisiert.

Grund genug, einige zentrale Punkte der Steuerungsdebatte trotz ihres bald 30jährigen Alters³ zu re-aktivieren und zu prüfen, was an der Kritik der einschlägigen Konzepte für die sozialwissenschaftliche Beobachtung des Erziehungssystems relevant bleiben könnte. Grundlegend ist die Annahme, dass Steuerung eine bestimmte Form der Beobachtung darstellt.⁴ Sie ist mit typischen Beschränkungen und Ausblendungen verbunden; den im Titel angekündigten „blinden Flecken“.⁵ Steuerung kombiniert zwei Schemata: das Schema der Objektivität sowie das Schema der Kausalität. Ich werde beide Schemata einzeln vorstellen, zu-

[34]

nächst das Schema der Objektivität, im anschliessenden Abschnitt das Schema der Kausalität. In den Abschnitten 3 und 4 werde ich auf zwei systematisch bedeutsame blinde Flecken der Steuerungstheorie eingehen: auf eine Blindheit für Lernen, also für einen Zentralprozess des Bildungssystems, sowie auf eine Blindheit für Opposition, also für ein Zentralelement des modernen politischen Systems. In Kurzfassung lautet mithin die These meines Beitrags: Steuerung ist systematisch bildungs- und politikblind. Die beiden abschliessenden Abschnitte prüfen, ob und inwieweit die Begriffe der Governance (Abschnitt 5) und der Transintentionalität (Abschnitt 6) geeignet sind, die Beschränkungen der Steuerungstheorie aufzuheben, zu umgehen oder wenigstens abzuschwächen. In beiden Fällen gelange ich zu eher skeptischen Einschätzungen.

³ Gerne wird das Alter der Konzepte sogar *als Argument* benutzt. Man unterscheidet „Neue Steuerung“ von einer alten Steuerung (Altrichter/Maag Merki 2009a; Thiel et al. 2014) und hat genügend mit ansatzinternen Differenzierungen zu diskutieren, um vergessen zu machen, dass das Steuerungskonzept selbst bezweifelt werden kann. Dass die vorgetragenen Bedenken auch für die „Neue Steuerung“ gelten, wird an späterer Stelle des Beitrags zu zeigen sein. Die „alte“ Steuerung gibt es ohnehin nur als Zerrbild eines Geschichtsvergessens (Herrmann 2009).

⁴ Die systemtheoretische Position hält, anders als manche Kritiker meinen, Steuerung durchaus für möglich. Die spezifische Beobachtungsform kommt vor. Als fraglich gelten der Systemtheorie lediglich die Ansprüche, die mit dieser Beobachtungsform verbunden werden, insbesondere der Anspruch, ein Funktionssystem könne durch ein anderes oder gar die ganze Gesellschaft durch die Politik gesteuert werden. Dass jedes System Variablen aussuchen und an ihnen Erfolge und Misserfolge diskriminieren kann, ist kein Gegenargument, sondern nur ein weiterer Beleg für die Selbstbezüglichkeit sozialer Systeme. Denn die Auswahl und die Erfolgsbeschreibungen kann nur das System selber vornehmen. Was politisch als Erfolg bewertet wird, mag im Wissenschaftssystem als Desaster einherkommen, wenn aus der (staatlich finanzierten) Implementations- oder Evaluationsforschung keine Generalisierbarkeiten herauschauen.

⁵ Die Metapher des „blinden Flecks“ (Foerster 1993) steht für die Einsicht, dass ausnahmslos jede Beobachtung Unterscheidungen verwenden muss, deren Einheit sie nicht beobachten kann; oder wenn, dann nur mit weiteren Unterscheidungen, für die dasselbe gilt. Setzt man für Beobachtung den Begriff der Absicht ein, gelangt man unter anderem zu den nicht-intendierten Folgen absichtsvollen Handelns. Der Ausdruck „Absicht“ gesteht Blindheiten schon in seinem Wortlaut zu: das Weg-Sehen, das Ab-Sehen von Der stereotyp gewordene Gebrauch der Fleck-Metapher für das Schwarze-Peter-Spiel der Theorien („Ich sehe was, was Du nicht siehst“) verstellt aber das Problem. Jeder Beobachter, der Beobachter beobachtet, sieht, was andere Beobachter nicht sehen. Es kommt darauf an *zu zeigen*, was durch Austausch der beobachtungsleitenden Unterscheidungen beobachtbar wird, etwa wenn Planung gegen Steuerung und wenn Steuerung gegen Governance ausgetauscht werden.

1. Steuerungsschema 1: Das Schema der Objektivität und die Ausblendung von Selbstreferenz

Was immer Steuerung sonst sein mag, sie ist auf jeden Fall eine Form von Beobachtung. Peter Fuchs konstatiert, dass man zwei sehr spezifische Unterscheidungen miteinander kombinieren muss, um zu Steuerung als Sonderform des Beobachtens zu gelangen.⁶ Zu kombinieren sind die Schemata von Subjekt und Objekt einerseits, von Ursache und Wirkung andererseits. Steuerungsobjekte entstehen, indem man unerwünschte Zustände identifiziert, die sich einstellen werden, wenn man nicht eingreift. Ein Auto liegt im Graben, der Fahrer ist tot. Das möchte man vermeiden. Also steuert man Autos und richtet die ganze Technik darauf aus, dass dem Fahrer das nötige Zeug zur Verfügung steht. Zu unterscheiden ist mithin ein eingriffsfreier von einem eingriffsveränderten Ablauf. Das Steuerungsobjekt wird konstituiert als das, was zu ändern ist, um den erwünschten Zustand zu erreichen beziehungsweise den unerwünschten Zustand zu vermeiden. In diesem Sinne hat die Semantik der Steuerung stets eine Funktion der Objektivierung: Sie identifiziert ein Etwas, das zu ändern ist und das diese Änderung

[35]

nicht von allein, nicht von sich selbst aus realisiert. Steuerung bestimmt eine Änderungsbedürftigkeit.

Das „nicht-von-sich-selbst-aus“ markiert das angesteuerte Etwas als Objekt, als Zielgröße eines extern zu bestimmenden Handelns. Steuerung blendet, zumindest an einer für sie entscheidenden Stelle, Selbstreferenz aus.⁷ Im selben Atemzuge identifiziert Steuerung ein Subjekt, ein Etwas, das über die Unterscheidung „erwünscht / unerwünscht“ verfügt, also Präferenzen mobilisieren kann, und das weiterhin über Informations- und Kontrollmittel disponiert, die geeignet erscheinen, Wunsch und Wirklichkeit

⁶ Ich lege dem Folgenden statt Luhmanns Texten zum Thema (siehe vor allem Luhmann 1989b u. 1989a, Kap. 10) die Monographie von Peter Fuchs, „Intervention und Erfahrung“ (1999), zugrunde. Sie vertieft die basalen Argumente Luhmanns und nimmt auch diverse Folgediskussionen auf, so das Insistieren auf Akteursnotwendigkeiten in der Nachfolge von Fritz Scharpf und Renate Mayntz oder die vermeintlich systemtheoretische Idee einer Umweltsteuerung von Helmut Willke. Zudem greift Fuchs' Studie weit über die ursprünglich rein politikwissenschaftliche Problemstellung der Debatte hinaus und ist deshalb auch für *pädagogische* Steuerungsfragen höchst relevant.

⁷ Siehe grundlegend zum Konzept der Selbstreferenz Luhmann 1984; für die Ausblendung von Selbstreferenz zum einen seine Darstellungen zur Trivialisierung von Schülern durch Unterricht Luhmann 2004, S. 36-40, 2002, S. 76-81, zum anderen die Neutralisierung organisatorischer Selbstreferenzen durch Technik und Technologie (so insbesondere in Luhmann 2000b, Kap. 12).

unterscheiden und einander angleichen zu können.⁸ Als Form der Beobachtung gesehen installiert Steuerung mithin eine basale Asymmetrie; und zwar die Asymmetrie zwischen Subjekt und Objekt, die darin besteht, dass dem Objekt irgendein *Defizit*, eine Unvollkommenheit, ein Mangel, ein Fehler, ein Desiderat, eine Bedürftigkeit zugeordnet wird, und dem Subjekt der Steuerung eine Informations- und Kontrollüberlegenheit im Hinblick auf alle Aspekte, die zur Feststellung und Behebung des Defizits nötig sind.⁹ Es kann daher nicht verwundern, dass das Beobachtungsschema der Steuerung in der modernen Gesellschaft in dem Moment kritisch wird, in dem es auf soziale Verhältnisse angewendet wird, muss es sich in dem Fall doch in einem Umfeld bewähren, das sich an die Symmetrie von Beobachtungsverhältnissen gewöhnt hat und beispielsweise sogar Schülerinnen und Schüler als Experten für Unterricht begreift, die dem Lehrer oder der Lehrerin zu sagen hätten, wann ihr Unterricht gut, wann er schlecht sei. Und trotzdem wird dem Lehrer zugemutet, den Unterricht erfolgreich zu steuern.

Es fehlt natürlich nicht an Möglichkeiten, das Steuerungsobjekt mit Komplexität und sogar mit Mitwirkungsmöglichkeiten am Erreichen oder Verfehlen der erwünschten Zustände auszustatten. Ohne solche Möglichkeiten wäre das Modell nicht auf soziale Verhältnisse anwendbar. Dem Steuerungsobjekt können Subjektivität und Autonomie zugestanden wer-

[37]

den. Doch sowohl der Objektkomplexität als auch der Objektautonomie sind Grenzen gesetzt. Diese Grenzen sind durch die Beobachtungs- und Kontrollkapazitäten des Steuerungssubjekts bestimmt. Welche Zustandsmerkmale des Objekts relevant sind, mit welchen anderen möglichen Zuständen sie zu vergleichen sind, wie die Unterschiede auf der Skala von erwünscht zu unerwünscht einzuordnen sind – all dies bleibt in der Definitionshoheit des Steuerungssubjekts und kann nicht der Autonomie und schon gar nicht den Präferenzen des Steuerungsobjekts überlassen werden. Anderenfalls könnte von Steuerung keine Rede mehr sein. Wir hätten es einfach mit dem Normalfall allen Handelns zu tun, das Effekte auslöst, ohne sich all diese Effekte selber zurechnen zu

⁸ In Luhmanns Kurzdefinition: „Steuerung ist Differenzminderung innerhalb einer Unterscheidung“ (1989a, S. 335). Zu ergänzen ist, dass nur skalenförmige Unterscheidungen Differenzminderungen erlauben; anders als dichotome Unterscheidungen (Brosziewski 2016c, im Anschluss an Ogden 2013, S. 53).

⁹ Steuerung etabliert eine „Trinität aus Subjekt, Objekt und Information“ (Meyer-Drawe 2009, S. 22).

können, also mit den bekannten Mischungen intendierter und nicht-intendierter, guter und ungueter Effekte gut gemeinten Handelns.¹⁰

2. Steuerungsschema 2: Das Schema der Kausalität und die Ausblendung von Evolution

Zum Schema von Subjekt und Objekt oder kurz: zum Schema der Objektivität tritt als zweites Schema die Unterscheidung von Ursache und Wirkung, tritt das Schema der Kausalität hinzu, um Steuerung denkbar zu machen. Der Eingriff bewirkt die Ablenkung weg vom unerwünschten und hin zum erwünschten Zustand. Auch das Ursache-Wirkungs-Schema mag komplex ausgestaltet sein. Man muss sich nicht zwangsläufig den Eingriff als die einzige Ursache und den gewünschten Zustand als alleinig durch den Eingriff bewirkt vorstellen. Beides lässt sich durch Partialisierungen und durch Wahrscheinlichkeitsannahmen abgeschwächt konzipieren.¹¹ Die Ursachen mögen Ursachen in Ursachenkomplexen sein, die Wirkungen mögen Wirkungen in Wirkungszusammenhängen sein. Die Steuerung kann, muss aber nicht als Handhabung von Technik, von fest gekoppelten Kausalkonnexen gedacht sein. Es kann sich durchaus um problemlösendes Verhalten handeln – wie gerade die Untersuchungen über hochtechnisierte und hochriskante Organisationen hinreichend demonstrieren (Weick/Sutcliffe 2008). Aber ohne eine Referenz auf eine basale Kausalität, die als

[38]

kontrolliert gelten kann, wäre Steuerung nicht von einem diffusen Einfluss, wäre sie nicht von blossem Verhalten und wäre Eingriff nicht von irgendeinem Hantieren zu unterscheiden.

Angesichts möglicher Ursache-Wirkungs-Verschachtelungen, die man sich in allen möglichen Komplexifikationen und Modalisierungen vorstellen kann, wird leicht übersehen, dass das Kausalschema in allererster Linie ein Schema der Dekomposition von *Zeit* darstellt. Die Ursache erscheint zeitlich *vor* der Wirkung, die Wirkung erscheint zeitlich *nach* der Ursache. Die Wirkung kann nur als Projekt präsent sein, während die Steuerung sich selbst als Ursache setzt. Die Ursache ist vergangen und verschwunden, wenn die Wirkung eintritt. Ursache und Wirkung – so jedenfalls sieht es das neuzeitliche Kausalitätsverständnis – schliessen ihre Simultanpräsenz aus. Das, was gleichzeitig ist,

¹⁰ Die Soziologiegeschichte datiert die Geburt der Unterscheidung von intendierten und nicht-intendierten Folgen absichtsvollen Handelns auf Merton 1936. Die Sozialphilosophie kann mindestens bis zu Mandevilles Bienenfabel von 1714 zurückschauen.

¹¹ Auf Unsicherheit und Probalistik setzt Wiesenthal (2006) in seinem Vermittlungsversuch zwischen Steuerungs- und Systemtheorie.

kann einander nicht bewirken.¹² Alle Reden von „Wechselwirkungen“ setzen demgegenüber ein unscharfes Verständnis von Zeitlichkeit voraus und fallen weit hinter das zurück, was die Kybernetik als „feedback“ mathematisch, mit den Mitteln rekursiver Funktionen und der statistischen Mechanik ausformuliert hat.

Die zeitliche Eigenheit des Kausalschemas verdient eine nähere Betrachtung. Denn zum einen verweist sie ganz direkt auf den Beobachter, der mit Hilfe von Kausalität beobachtet. Und zum anderen gibt sie einen deutlichen Hinweis darauf, was durch die Beobachtung der Steuerung unbeobachtbar wird und in ihren blinden Flecken verschwindet. Kausalität und mit ihr Steuerung blenden systematisch Evolution aus (Fuchs 1999, S. 36-41). Denn Evolution realisiert sich nicht in einem Nacheinander von Faktoren, die sich einander in ihrer Präsenz ablösen. Evolution vollzieht sich in der *Gleichzeitigkeit* des Wirkens von Variation, Selektion und Stabilisierung, die wegen ihrer Gleichzeitigkeit untereinander *nicht koordiniert* sind und auch von keinem Subjekt, das Kausalität in die Weltverhältnisse projiziert, unter eine Gesamtkontrolle gebracht werden können.

Wer mittels Ursache und Wirkung beobachtet, wird selber erkennbar als jemand, der Zeitverhältnisse, Zeitdauern, Zeitspannen und Zeiträume festlegt, um eine „illusion of control“ (Langer 1975) gegen das unkontrollierbare Wirken der Evolution zu etablieren. Jede Ursache könnte weitere Ursachen haben, also von ihrer Gegenwart aus auf Faktoren in ihrer Vergangenheit verweisen, die verschwunden sind, aber die gegenwärtige Präsenz der Ursache verursacht haben. Jede Wirkung könnte auf weitere Wirkungen verweisen, also auf Faktoren, die in der projizierten Präsenz der Wir-

[39]

kung nochmals projiziert sind, also auf weitere zukünftige Gegenwarten verweisen. Angesichts des Auflösungsvermögens der modernen Wissenschaft dürfte es kaum mehr eine sachlich begründbare Stoppregel geben, wann etwas als erste Ursache, wann etwas als finale Wirkung ohne weitere Wirkung zu gelten hätte. Der Stopp kann nur noch durch die Zeit gesetzt werden; durch ein Ablenden weiterer Zukünfte und weiterer Vergangenheiten. Steuerung ist Beobachtung im Modus „*ceteris paribus*“ (Fuchs 1999, S. 41), ist Beobachtung von Varianzen „unter sonst gleichen Umständen“, also im Kern unrealistisch und hochgradig imaginär. Alle „Systemsteuerungen“, seien sie technischer Art, seien sie politisch oder organisatorisch auf soziale Systeme gerichtet, weisen

¹² Das war eines der Hauptargumente von Luhmann in der Steuerungsdebatte. Eine problemadäquate Entgegnung konnte ich bislang nirgends entdecken.

erhebliche Beschneidungen in der Zeitdimension auf – und verraten damit den Beobachter, der meint, durch Steuerung ein anderes System als sich selbst identifizieren zu können.

Sowohl in der Politik als auch in Organisationen – also bei den beiden Hauptadressaten von Steuerungsansprüchen – hängt folglich alle Steuerung von jeweils dafür eingerichteten Berichtszeiträumen ab (siehe ausführlich Brosziewski 2016c; für Organisationen Brosziewski 2002). Die Arbeitslosenzahl ist gestiegen oder gesunken – von Berichtsmonat zu Berichtsmonat. Der Leistungsunterschied zwischen Mädchen und Jungen ist gestiegen, gesunken oder konstant geblieben – von PISA-Berichtsjahr zu PISA-Berichtsjahr. Nichts lässt sich politisch oder organisatorisch steuern, was sich in seiner eigenen Zeitkonstitution drastisch schneller oder drastisch langsamer verändert als die berichtsvorgegebenen Zeitraster es zulassen. Allein deshalb kann die Steuerung des Bildungssystems weder den Unterricht steuern – denn er ist zeitlich einfach viel zu verschwindend konstituiert, viel zu schnell im seinem Zusammenwirken von Ursachen und Wirkungen; noch kann die Steuerung des Bildungssystems die Bildung des Individuums steuern, denn die ist zeitlich gesehen viel zu langatmig und langsam, wirkt sie doch, wie alle Bildungsromane lehren, von wenigen prägenden Situationen und Szenarien bis in eine lebenslange Bildungsbiographie hinein. Die Steuerung bekommt es nicht hin, derartige Ursachen und Wirkungen in ein Tempo des Nacheinander zu bringen, das für ihre Beobachtung weder zu schnell noch zu langsam wäre. Längst vor und jenseits aller möglichen Technologiedefizite (Luhmann/Schorr 1982; Brosziewski 2016d) verhindern allein die zeitlichen Einschränkungen von Steuerung, dass man die Steuerung des Bildungssystems durch Politik und Organisation ernsthaft als einen objektiv möglichen Sachverhalt behaupten kann. Das kann man nur, wenn man sich schon auf die Zeitzuteilungs- und Zeitverteilungsmuster eingelassen hat, die zu nichts anderem geschaffen sind, als Steuerbarkeit behaupten und inszenieren zu können.

[40]

3. Steuerungsblindheit im Bildungssystem 1: Das Erleben des Lernens

Bislang musste weithin offen bleiben, was die Probleme der Steuerungstheorie denn nun mit Erziehung, Bildung und dem Erziehungssystem zu tun haben. Auf der bisherigen Abstraktionslage wird man mit Fug und Recht sagen können: nichts. Steuerung ist ein Anspruch, der an „die Politik“ und an Organisationen gerichtet wird und der seiner Form und seinen Effekten nach gar keine inhaltsspezifischen Besonderheiten aufweist. Die ganze Sprache der Steuerung ist eine Sprache der Konzepte und des Managements, die

sich auf alle Sachverhalte dieser Welt richten kann und von daher keinen dieser Sachverhalte spezifisch bezeichnen muss. Es geht um Kontrolle, um Evidenzen, um Präferenzen, um Soll- und Ist-Vergleiche, um Akteure, um Verhandlungen, um Vernetzungen, um Effektivitäten, um Effizienzen, um Qualität, um Transparenz, um Prozesse, um Inputs und Outputs, um Transformationen etc. pp. Entsprechende Blankovorlagen zum Ausfüllen sind in allen wichtigen digitalen Präsentationsprogrammen längst präpariert.

Die Steuerung des Bildungswesens unterscheidet sich in dieser Sprache nicht von Steuerung der Wirtschaft, des Sozialwesens, des Gesundheitssystems, der Technikentwicklung usw. Steuerung ist – getragen und befördert durch seine beiden basalen Schemata der Objektivität und der Kausalität – eine allgemeine Sprache und Schematik geworden, in der sich Steuerungsexperten aller Fachbereiche untereinander problemlos verständigen können. Jene, die die Selbstumwertung der Bildungsverwaltung von Rechtskontrolle hin zu Bildungsmanagement in den letzten Jahrzehnten verfolgt haben, werden die Übertragungen und Anwendungen dieser Universalsprache auf das Erziehungssystem leicht wiedererkennen.

Eine der Blindheiten, die durch die Schematismen der Objektivität und der Kausalität erzeugt werden, betrifft einen Aspekt, der für das Erziehungssystem allen Konventionen zufolge zentral sein sollte: das Lernen. Die Frage hierzu lautet: Kann der Lernende als Akteur im Sinne von Steuerung begriffen werden, oder fällt er systematisch aus der Vernetzung von Steuerungssubjekten heraus? Mit dem Begriff der Kompetenz, einem Zentralbegriff vieler Steuerungsprojekte im Bildungssystem, scheint die Antwort positiv auszufallen (Brosziewski 2010). Doch ausgerechnet der Zuschnitt dieses Begriffs verrät, dass der Lernende gar nicht *als Lernender* vorkommt, sondern bestenfalls als Produkt der Operationen des Erziehungssystems, dessen Qualitäten und Defizite das System dann zurechnen muss: entweder sich selbst oder seiner Umwelt (zum Beispiel dem Her-

[41]

kunftsmilieu). Alle Kompetenzmessungen parasitieren an der Konvention des Erziehungssystems, Schüler, Studenten und anderweitig Bildungseingeweihte in ihren *Rollen* als Lernende aufzufassen – eine Gleichsetzung, die in der Umbenennung von Schülern und Studierenden zu „Lernenden“ ihren Ausdruck findet. Die Messungen selbst erfassen jedoch keinen einzigen Lernprozess, sondern lediglich ein Verhalten, das mit sehr strikt vorgegebenen Verhaltensmustern (Aufgaben, Lösungen, bestenfalls Lösungswege) verglichen wird, um anhand solcher Vergleiche Kompetenz und

Inkompetenz feststellen und in Aggregationsausdrücke über *Populationen* von Lernrollenträgern überführen zu können. Die Messungen nennen sich korrekt *Leistungstests* und nicht *Lerntests*. Dass die Ausführung der Verhaltensvorgaben *auch* von vorangehenden Lernprozessen abhängt, kann nur unterstellt, angenommen und erschlossen werden. Auch diese Annahmen werden durch die Institutionen des Erziehungssystems gestützt, keineswegs aber selbst erhoben und geprüft. Es braucht viel Imagination, um in den Tabellen und Grafiken der Kompetenzerhebungen Lernvorgänge sehen zu können (Brosziewski 2016c).

Die „Akteursheit“ des Lernenden, seine „agency“, bleibt auf ein enges Terrain von Verhaltensstrukturmustern zusammengezwängt, auf dem er sich und seine Aufgabenerfüllungen steuern darf. Das ist man von der Schule gewohnt, also wird es von allen stillschweigend akzeptiert. Doch selbst dieses Verhalten wird nicht einmal in seiner Komplexität, sondern nur in seinem Resultat, in der Aufgabenlösung erfasst, die im idealen Fall direkt vom Computer einlesbar ist, im schwierigeren Fall noch einer Codierungsbeobachtung von eigens dafür geschulten Beobachtern bedarf, bevor sie ihren Zweck zur Charakterisierung von Lernpopulationen erfüllen kann.

Die systematische Ausblendung des Lernenden als Lernendem (statt: als Rolleninhaber, dessen rollengerechtes Verhalten erfasst werden kann) ist keineswegs auf reine Operationalisierungsschwächen zurückzuführen, die man allenfalls beheben könnte. Sie ist strukturell, im Vorgang des Lernens selbst bedingt; ein Vorgang, der das Doppelschema der Steuerung (Subjekt/Objekt plus Ursache/Wirkung) kategorisch sprengt (Brosziewski 2015). Lernen lässt sich nicht auf Handeln reduzieren, also erst recht nicht auf Steuerung. Lernen ist zu weiten Teilen und meistens vordringlich nicht Handeln, sondern *Erleben*.¹³ Man *erlebt* die Richtigkeit des pythagorischen

[42]

Satzes, man erhandelt und *ersteuert sie nicht* – obwohl es völlig unbestritten bleibt, dass man handeln muss, um in das mathematische Erleben von Längenverhältnissen einsteigen zu können, zumindest im Sinne der Steuerung bewusster Aufmerksamkeit. Noch gravierender ist jedoch, dass der Lernende *sein eigenes Lernen erleben muss*, damit

¹³ Die Differenz von Handeln und Erleben ist ein zentrales Motiv von Luhmanns Sinnbegriff, seiner Wissenssoziologie und schliesslich seiner Theorie der Erfolgsmedien der Kommunikation. Die so oft vermisste „agency“ der Systemtheorie wäre im Theoriestück der Erfolgsmedien zu finden (Luhmann 1997, Kap. 2). Bevor weiterhin die „Leugnung“ des Handelnden, des Akteurs usw. durch die Systemtheorie behauptet wird, sollte zumindest dieser Theorieteil einmal durchgeprüft werden. Vgl. für den Fall pädagogischen Handelns Brosziewski 2016a, insbesondere Abschnitt 3 und 4.

es überhaupt zum Lernen kommen kann. Lernen ist ein grundlegend selbstreferentieller Vorgang – und schon damit verschlossen für jede Beobachtung, die Subjekte Objekten gegenüberstellt sowie Ursachen von Wirkungen trennt. Der Gedanke, das Gespür und die Erfahrung der Differenz von „Ich kann nicht“ hin zu „Ich kann“ begleiten alles Lernen. Lernen bezeichnet den Übergang von einem Nichtkennen zu einem Kennen respektive von einem Nichtkönnen zu einem Können. Etwas gelernt zu haben heisst, diese Differenz *als Differenz* an eigene Erfahrungen und Vorstellungen anlegen zu können. Das Nichtkönnen bleibt jedem Können verschweisst wie ein Schatten seinem Objekt. Zwar wird seit etlichen Jahrzehnten gerne vom „impliziten“ oder „latenten“ Wissen, Lernen und Können gesprochen. Doch damit bemächtigt sich ja nur ein Beobachter, für jemand anderen behaupten zu können, der könnte etwas oder könnte es nicht – eine weitere Variante also der Einführung von Beobachtungsüberlegenheit. Auch solch ein Verhalten sind wir aus der Schule gewohnt und stören uns normalerweise nicht weiter daran (Brosziewski 2016b). Doch praktisch erlebt man die Differenz von Können und Nichtkönnen an sich selbst – oder man lernt eben nicht, sondern befasst sich anderweitig mit der Welt, frei vom Zwang der Selbsteinordnung in ein universales Register von Kompetenzen und Inkompetenzen. Diese Bindung von Lernen an eine selbstreferentielle Markierung schliesst nicht aus, sondern ein, dass solch eine Markierung auch als Markierung-im-Nachhinein erfolgen kann; dass also jemand für sich selber meint, er habe offenbar zuvor etwas gelernt, ohne es zu merken.¹⁴ Für selbstreferentielle Prozesse ist es sekundär, mit welchen Zeitindizes sie eigene Operationen versehen. Markiert werden können sie ohnehin immer nur in der Gegenwart aktuellen Operierens. Wenn jemand meint, er habe früher etwas gelernt, dann muss er im Moment des Meinens die Erfahrung von Nichtkөн-

[43]

nen und Können sowie der Transformation der einen in die andere Form aktualisieren und sie einem Ereignis seiner Geschichte zuschreiben.

Nun wäre das Steuerungsschema nicht universal, wäre es gleichzeitig nicht auch raffiniert. Es kann auch das Ausgeschlossene noch einschliessen, in diesem Fall die Selbstreferenz allen Lernens. Selbststeuerung und Selbstwirksamkeit sind die dafür einschlägigen Begriffe. Doch sind dies unverkennbar Entlehnungen aus psychologischen

¹⁴ Man merkt/markiert dieses Nachhinein-Lernen meistens nur in zwei Fällen: a) wenn man jemand *anderem* etwas beibringen möchte und merkt, dass man für das gewünschte Können viel mehr können muss als das, was man zeigen und erklären kann; b) wenn man *verlernt*, also Dinge nicht mehr kann, von denen man erinnert (!), dass man sie vorher konnte.

Konzepten und Theorien, deren schwierige Messverfahren für solche Selbstgrößen nicht importiert werden können. Selbststeuerung und Selbstwirksamkeit sind daher erstens kaum mehr als Namen für Unbeobachtbarkeiten, sozusagen Stellvertreter der blinden Flecken eines auf Steuerung fixierten Systems. Zweitens müssen Selbststeuerung und Selbstwirksamkeit, um im System für Steuerung nutzbar zu werden, wiederum als Kompetenzen begriffen werden. Sie müssen wie jede andere Kompetenz auf das Terrain von Übungen und Aufgaben geschickt werden, deren Resultate von Maschinen oder maschinengleichen Codierern auf Kompetenzskalen eingeordnet und statistisch aggregiert werden können. Die Steuerungsparadoxien verbleiben als Irritationen im System: die erste Paradoxie, dass ein selbststeuerndes Subjekt gleichzeitig sein eigenes Objekt sein können müsste, und die zweite Paradoxie, dass ein selbstwirksames System sich selbst zugleich als Ursache und Wirkung auffassen können müsste. Selbststeuerung und Selbstwirksamkeit sind nur Namen, um diese Paradoxien auf der Ebene von Selbstdarstellungen zu beschwören und zu bannen. Die Paradoxien werden abgeschoben auf die Alltagsoperationen des Systems, auf die Erziehungspraxis. Man erwartet von den Lehrenden, dass sie dem Lernenden Selbststeuerung und Selbstwirksamkeit beibringen könnten, ohne sagen zu können, wie man Selbststeuerung steuern und Selbstwirksamkeit bewirken kann. Immerhin kommt an dieser Stelle der Verdrängung blinder Flecken noch das Anspruchsniveau der klassischen Pädagogik zum Tragen, die um das Problem der Selbstreferenz wusste und sich fragte, wie man die Freiheit eines Subjekts bewirken könne (Luhmann 2002, S. 173). Antworten musste und muss die Praxis finden, von Fall zu Fall, von Gelegenheit zu Gelegenheit, von Erfolg zu Erfolg und von Misserfolg zu Misserfolg. Das alles kann die Steuerungsoptik nicht sehen. Von daher muss sich die Praxis von ihr auch nicht unmittelbar betroffen fühlen. Sie findet ihre eigenen Komplexitäten, die sich den Vereinfachungen der Subjekt-Objekt-Ursache-Wirkungs-Matrizen und der tabellarischen Übersicht von Bildungsindikatoren strukturell entziehen.

[44]

4. Steuerungsblindheit im Erziehungssystem 2: Die politische Codierung durch Opposition

Die Blindheit des Steuerungsschemas für Politik ist bereits in der basalen Asymmetrie angelegt, die durch die Unterteilung nach Subjekt und Objekt der Steuerung gegeben wird. Das Problem liegt nicht zwangsläufig darin, dass Freiheit und Herrschaft in diesem Schema einseitig und ungerecht verteilt würden. Das gesellschaftliche Problem besteht viel grundsätzlicher in der Akzeptanz eines autoritativen Beobachtungsapparats, dem

man die Verwirklichung von Wünschen zutraut, und der die Unterscheidungen, Schemata und Beschränkungen, aus denen er gebaut ist, mit Hilfe dieser Wünsche gegen Gegenbeobachtungen, gegen Kritik und gegen Korrekturen abschirmt. Steuerung verletzt den modernen Gesellschaftsvertrag, der darin besteht, dass jede Beobachtung ihrerseits beobachtet und gegebenenfalls durchkreuzt werden kann (Luhmann 1992; Fuchs 1992; Baecker 2013).

Im politischen System wird dieser moderne Mechanismus der prinzipiellen Gegenbeobachtung durch den Code der Macht realisiert, der alle Beobachter zwingt, denjenigen zu beobachten, der Drohpotentiale für den Konfliktfall an sich binden kann (Luhmann 1988, 1997, S. 355-358 u. 2000a, Kap. 2). Im Zuge der Ausdifferenzierung dessen, was man heutzutage Staat und staatszentrierte Politik nennt, sind solche Drohpotentiale zur Form des Amtes verdichtet (Luhmann 2000a, S. 91-94 u. Kap. 6). Politische Kommunikation lässt sich mithin kurzgefasst als Beobachtung und Behandlung von Amtsinhabern begreifen. Demokratie entsteht, wenn einerseits auch noch die Ämter untereinander zur wechselseitigen Beobachtung und Kontrolle verschaltet werden (Gewaltenteilung), und wenn andererseits jede Amtsinhaberschaft prinzipiell kontingent gesetzt und als austauschbar betrachtet wird. So entsteht und operiert die politische Codierung von Regierung und Opposition mit der Folge, dass ein Amtsinhaber nicht nur sein Tun und dessen Folgen, sondern immer auch die möglichen Folgen seines Tuns im Hinblick auf seine eigene Austauschbarkeit beobachten muss. Es geht ein grosses Klagen durch die Politikbeobachtungsszene, dass Politiker nur auf ihre (Wieder-)Wahlchancen achteten und Sachbelange demgegenüber zurückstellen würden. Aus der Perspektive der Beobachtungstheorie ist diese Dauerklage jedoch selber ein Symptom für Demokratieblindheit. Sie ist ein Zeugnis der Blindheit für den politischen Mechanismus der Opposition, für den Mechanismus der permanenten Aus-

[45]

tauschbarkeit aller Amtsinhaberschaften.¹⁵ Wichtig ist hier, den Begriff Opposition nicht zu eng zu fassen. Mit Opposition ist keineswegs allein das gemeint, was sich als

¹⁵ In der Steuerungsdebatte ist Luhmann vorgeworfen worden, er reduziere Politik auf den Code von Regierung und Opposition (Wiesenthal 2006, S. 37). Umgekehrt wird es schwierig sein, diesen Code in der Steuerungstheorie unterzubringen. Denn wie sollen Steuerungen, wirkungsvolle Absichten und ihre Akteure gedacht werden können, wenn an der Zentralstelle des Modells mit einer permanenten Austauschbarkeit gerechnet werden müsste? Alternativ könnte man überlegen, ob Bildungssteuerung vielleicht einen Mechanismus darstellt, die etablierten Strukturen des Bildungssystems gegen die Kontingenzen der politischen Codierung abzufedern. Dann handelte es sich jedoch um eine Steuerung der Politik durch das Bildungssystem und nicht umgekehrt.

Kritikpersonal in Parlamenten und als Amtsanwärterschaften in Parteien findet. Opposition ist ein Kürzel für die Amtskontingenz, die ihrerseits als Macht- und Gegenmachtmittel fungiert und je nach politischen Konstellationen aktiviert werden kann; keineswegs nur durch das Personal, das offiziell Politiker heisst, sondern auch durch Meinungsmacher und Meinungsführer in öffentlichen und halböffentlichen Kreisen, durch Lobbyisten, durch Interessenvertreter aller Art, durch Politikberatungsnetzwerke, durch soziale Bewegungen, die sich mit der und gegen die öffentliche Meinung themenkonjunkturrell formieren.

All diese politisch immanenten Gegenbeobachtungen dessen, was jeweils aktuell in Amt und Würden geschieht und in Ämternamen „Massnahmen“ und „Regulierungen“ implementieren darf, wird durch die Annahme eines in sich konsistenten und wertgebundenen Kontroll- und Beobachtungsapparates genannt „Steuerung“ ausgeblendet und verdrängt.¹⁶

5. Ausdifferenzierungen der Steuerungstheorie: Messungen und Governance

Moderne Steuerung trägt den vorgetragenen Problemen auf zwei Arten Rechnung. Zum ersten muss Steuerung nicht mehr nur, wie zu den Zeiten der Fürstenliteratur, auf gute Beratung, sondern auf möglichst viel Information zurückgreifen. Der Beobachtungsapparat wird mit Komplexität hochgerüstet und im Idealfalle durch seine „Wissenschaftlichkeit“ gedeckt (Brosziewski 2016c; 2016d). Steuerung bekommt Methoden und Methodenexperten. Das Steuerungsobjekt wird mit Klassifikationen überzogen, in denen es sich selbst nicht mehr wiedererkennt. Es stellt daraufhin

[46]

seine Gegenbeobachtungen in einer Mischung aus Ignoranz und Irrelevanzvermutung ein („kennen wir nicht“, „betrifft uns nicht“). Im Fall von Organisationssteuerung wird dieser Weg seit Frederick W. Taylors „Scientific Management“ beschritten und bestritten (Taylor 1911). Die Politik kennt Vergleichbares seit Einführung und Ausbau der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und erfährt seit derselben Zeit das typische Hin- und Herschwanken zwischen Steuerungsoptimismus und Steuerungspessimismus in der Wirtschaftspolitikberatung, je nachdem, welche Zahlen ihr Beobachtungsapparat aktuell produziert oder welche Interpretationsmuster der Datenwerke gerade unter den Experten Anklang finden. Mit und ohne Hilfe der OECD und ihrer globalen

¹⁶ Von ganz anderen Theoriegrundlagen her, in einer kritischen Sichtung des Governance-Begriffs aus politikwissenschaftlicher Perspektive, gelangt Lorenz Lassnig (2013) zu recht ähnlichen Einschätzungen.

Klassifikationsindustrie wurde und wird dieser Ansatz auf die „policy-Felder“ der Gesundheit, der Wissenschaft (bei näherem Hinschauen geht es nicht um Wissenschaft, sondern um Technikentwicklung) und eben auch der Erziehung übertragen (Radtke 2003).

Zum zweiten wird auf das Beobachtungsbeobachtungsproblem reagiert, indem man Beobachtung mit Steuerung oder auch mit Regelung gleichsetzt und alle involvierten Beobachter kurzerhand zu Steuerungs- und Regelungssubjekten deklariert. Steuerung wird als *verteilte* Steuerung konzipiert und nur noch in dieser Form zugelassen (siehe grundlegend Mayntz 2004). Man verzichtet darauf, einer Zentralinstanz sämtliche Informations-, Kontroll- und Handlungskapazität zuzuschreiben und sie allein für die Verbesserung der Zustände verantwortlich zu halten. Niemand glaubt seither mehr an „den Staat“. An seine Stelle treten Akteure, deren Akteursheit exakt nach dem oben beschriebenen Muster des Steuerungssubjekts identifiziert wird. Als Akteur darf eine Einheit gelten und an der Steuerungsverteilung teilnehmen, die einen halbwegs konsistenten Zusammenhang von Präferenzen, Informationen, Kontrollmitteln und Handlungsressourcen in ein Verhandlungssystem einbringen kann. Was ein Akteur des Bildungssystems ist, erfährt man deshalb kaum dadurch, dass man die klassischen Sozialtheorien befragt, was sie sich im Kontext ihrer Begrifflichkeiten unter einem Handelnden vorgestellt hatten. Man muss vielmehr die Kommunikation beobachten, wie sie so disparate und flüchtige Elemente wie Präferenzen, Kontrollmittel und Handlungsressourcen zusammenfügt, um eine steuerungsfähige Einheit zu identifizieren und für die Zwecke weiterer Kommunikationsprozesse hinreichend konstant zu halten. Dafür kommen fast nur Organisationen in Frage. Denn in einer sich individualisiert wissenden Gesellschaft hat das Individuum – das klassische Sinnbild des Akteurs – ja fast jede Stabilisierungsfunktion verloren. Seit der allgemeinen Anerkennung des Unbewussten und eines Unterbewusstseins können das Individuum und seine Beobachter ja nicht einmal über individuelle Präfe-

[47]

renzen sicher sein. Von daher ist das Individuum als Steuerungssubjekt kaum mehr geeignet und zusammen mit dem Staat aus dem Problembereich der Steuerung verschwunden. Governance – so lautet die Nachfolge der Steuerungstheorie – ist denn auch ganz und gar als ein Kommunikationszusammenhang (Verhandlungen) von Organisationen konzipiert, dessen Grundstruktur in der gegenseitigen Erwartung von

Steuerung in jeweils ihren Bereichen besteht. Governance ist die praktizierte Identifikation von Steuerungssubjekten und zu ihnen passender Steuerungsobjekte.

Mit der Multiplikation, Pluralisierung und Vernetzung von Steuerungssubjekten verliert jedoch das Steuerungsobjekt vollends an Konturen. Ein Beobachter, der noch zu fragen wagt, wie denn die Einheit dessen gekennzeichnet werden kann, was da gesteuert werden soll, steht etwas ratlos da. Je nachdem, wen er fragt, wird er anderes zu hören und andere Tabellenwerke zu sehen bekommen. Es gibt zwar noch mutige Theoretiker, die sich trauen, genau diese Unschärfe „System“ zu nennen, also beispielsweise von der Steuerung des Wirtschaftssystems, des Gesundheitssystems, des Wissenschaftssystems und des Bildungssystems sprechen. Aber das ist dann die vorwissenschaftliche Verwendung des Systembegriffs, der eine Menge von Elementen bezeichnet, die *irgendwie* stärker miteinander zusammenhängen als mit anderen Elementen dieser Welt. Mit dem System der Systemtheorie haben solche Klassifikationssysteme nichts zu tun. Deshalb war und bleibt es irreführend, Luhmann zu den Steuerungspessimisten einzuordnen. Selbstverständlich hält auch ein Systemtheoretiker Steuerung für möglich; als eine Form der Beobachtung, die möglich ist, sobald, sofern und solange Systeme operieren, die die Unterscheidungen von Subjekt und Objekt sowie von Ursache und Wirkung kombinieren können und *für sich* daraus Informationen, Sinn und Anschlussfähigkeiten beziehen. Ob das geschieht, wo das geschieht und mit welchen Folgen, sind empirische Fragen. Aber es kann keine Systeme geben, jedenfalls keine komplexitätsempfindlichen Systeme, die ausschliesslich mittels lediglich zweier Schemata beobachten oder von einem Fremdbeobachter mit diesen beiden Schemata adäquat erfasst werden könnten. Von daher ist es theoretisch ausgeschlossen, ein System (im systemtheoretischen Sinne) zu steuern – weder durch eine externe Steuerung noch durch das System selbst. Oder anders formuliert: Kein System kann sich und seine Umwelt auf die Dualität von erwünschten und unerwünschten Zuständen reduzieren.¹⁷ Es muss, neben vielen anderen

[48]

Unterscheidungen, auch diese Differenz selber handhaben können, also selber zum Einsatz von Präferenzen befähigt sein, die es mit oder gegen extern gesetzte Präferenzen zur Geltung bringen kann.

¹⁷ Deshalb ist auch „Kontextsteuerung“ (Willke 2013, S. 60-67) keine Lösung der aufgeworfenen Steuerungsprobleme. Sie verzichtet zwar auf Direkteingriffe in das Steuerungsobjekt und in dessen Autonomie. Aber dafür muss sie unterstellen, die Umwelt des angezielten Systems lasse sich wie ein Objekt behandeln (Fuchs 1999, S. 42 und öfter).

Vor allem aber suggeriert die Reduktion eines Systems auf ein Steuerungsobjekt, dass die Steuerungsobjekte ausserhalb des Systems stünden und das System von dort aus mehr oder weniger gemeinsam steuerten. Denn wären sie im System, implizierte die These der Systemsteuerung, dass die Akteure sich mit dem System selbst steuern würden. Das ist zwar aus systemtheoretischer Sicht exakt der Fall. Doch er kann nicht zugegeben werden. Denn diese Erkenntnis sabotiert die Funktion der Steuerung, für Objekt-Verhältnisse zu sorgen, die Gegenbeobachtung, Kritik und Korrektur der gesetzten Beobachtungsschemata blockieren. Die Asymmetrie von Subjekt und Objekt muss erhalten bleiben. Im Sprachgebrauch der Steuerungstheorie müssen es die Akteure sein, die das System steuern und darf es nicht sein, dass das System die Akteure steuert. Nur aus dieser Position heraus sind Steuerungstheorie und die systemtheoretische Beobachtung der Gesellschaft und ihrer Funktionssysteme tatsächlich unvereinbar. Die moderne Gesellschaft lässt externe Autoritäten nicht zu. Weder der Staat noch irgendein Akteur noch irgendein staatlich institutionalisiertes Netzwerk von Akteuren kann Beobachtungspositionen einnehmen, deren Koordinaten gesellschaftlich gesehen nicht austauschbar wären. Wenn mit den Machtmitteln des Staates, mittels Recht und steuerfinanzierter Budgets, voluminöse Beobachtungsapparate zur Steuerung des Bildungssystems aufgebaut werden, dann darf die Kontingenz der Wünsche, der Informationen und aller Kontrolltechnologien nicht zugleich öffentlich thematisiert werden. Hierin haben die blinden Flecken der Steuerung ihre soziale Funktion, die solange funktioniert, solange sich keine politische Opposition gegen *diese* Verwendung staatlicher Steuerungsmedien formiert.

Empirisch lässt sich ein prägnanter Fall in der Schweiz studieren, erstreckt über den Zeitraum der letzten zehn und der kommenden fünf Jahre (Stand Ende 2015). Hier wird ein steuerungs begründetes Bildungsmonitoring auf- und ausgebaut, das demnächst bis zur regelmässigen „Überprüfung der Erreichung der Grundkompetenzen“ der Volksschülerinnen und Volksschüler reichen wird (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Beschluss Plenarversammlung, 20. Juni 2013). Alles, was in dieser Richtung unternommen wurde und wird, von der Finanzierung der Erfassungsinstrumentarien über die Einrichtung von Stabs- und

[49]

Operationsstellen und die staatlich forcierte Vernetzung aller Experten bis hin zur Etablierung einer Eigenterminologie, dient der rechtsgerichteten Schweizerischen Volkspartei als Projektionsfläche für ihre bildungspolitischen Kontrapositionen. Das

wiederum verschreckt die Wissenschaftscommunity so sehr, dass sie jede wissenschaftsinterne Kritik unterlässt oder, wenn sie doch einmal vorkommt, isoliert, denn man möchte ja nicht den „Falschen“ Argumente liefern oder gar mit ihnen identifiziert werden. So wird von wissenschaftlicher Seite bislang an der Produktion von Steuerungswissen festgehalten, obwohl selbst die liberale und weitgehend auch die linksgerichtete Bildungspolitik unter dem opponierenden Druck die Terminologie der Steuerung schon seit längerem fallengelassen hat, sie jedenfalls im öffentlichen Auftritt vermeidet oder kaschiert. Vorbehaltlich einer gründlichen empirischen Überprüfung gesagt, scheint in diesem Fall der Steuerung ihr zentrales Steuerungssubjekt, „die Politik“, aus politischen Gründen verloren gegangen zu sein.

Die Gefahr der Konfusion von wissenschaftlicher und politischer Codierung (wahr/unwahr versus Regierung/Opposition) kann auch das Argument dieses Textes nicht ausschalten. Die wissenschaftliche These von der Demokratieblindheit des Steuerungskonzepts kann wegen ihrer sprachlichen Nähe leichter Hand dem politischen Argument der defizitären demokratischen Legitimation subsummiert werden. Wissenschaftlich wäre das falsch, denn der Fall, dass innerhalb des politischen Codes entschieden wird, bestimmte Aufgaben- und Einflussbereiche der Ämterkontingenz zu entziehen, ist politisches Alltagsgeschäft (in jeder Verfassungs- und Gesetzgebung geschieht das; die Idee der Gewaltenteilung gründet sogar auf dieser Möglichkeit). Der politische Code wird durch solche Manöver nicht gebrochen, denn gegen jede derartige Setzung kann weiterhin opponiert werden, wie es im beschriebenen Fall ja auch geschieht.

6. Neue Perspektiven durch Transintentionalität?

Sind die doch gravierenden Beschränkungen der Steuerungs- und Regulierungstheorien zu lockern und die Forschungsperspektiven um bildungs- und politiktheoretische Probleme anzureichern, wenn man die Zentralbegrifflichkeit von Planung, Steuerung und Regulierung auf Transintentionalität umstellt? Zunächst einmal fällt auf, dass Transintentionalität explizit als ein gespaltener Begriff vorgestellt und behandelt wird (so im Anschluss an Uwe Schimank in den Beiträgen Brüsemeister/Gromala/Preuß 2016, Niedlich/Fließ 2016, Lambrecht 2016 sowie Adamczyk/Bormann 2016, alle

[50]

in diesem Band). Mit Transintentionalität sollen gleich *zwei* Phänomene bezeichnet und abgedeckt werden: das *Scheitern* von Handlungsabsichten sowie die *beiläufigen*

Strukturbildungen, die durch ein Handeln geschaffen werden, ohne in dessen Absicht gelegen zu haben. Die Frage drängt sich auf, welchen Gewinn es verspricht, wenn derart heterogene Tatbestände auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden. Worin also wäre die Selbigkeit des Scheiterns und der Beiläufigkeit zu sehen, die im Begriff der Transintentionalität gefasst und einer einheitlichen Analytik unterzogen werden könnte? Die Gemeinsamkeit des Scheiterns und der beiläufigen Strukturgestaltung liegt in der *Negation einer Absicht*. Die Absicht garantiert die *Identität* eines Geschehens, das in seinen Kontexten, Ereignissen und Folgen sozial, sachlich und zeitlich sehr weit streuen kann. Die Negation hingegen wird als *Differenzgeber* eingeführt. Sie hält offen, ob die Ereignisse der Absicht widersprechen und damit fehlerhafte Kalkulationen oder mangelnde Durchsetzungsmittel des Handelnden signalisieren; *oder* ob die fraglichen Ereignisse schlicht im Nichtbezeichneten und Nichtunterschiedenen der Absicht liegen und es daher einen *Zweitbeobachter* braucht, um sie zu bezeichnen und der Identität des Geschehens zuzuordnen. Die Position dieses Zweitbeobachters, der sieht, was die Absicht nicht sieht und doch ihr zuzurechnen ist, kann unterschiedlich besetzt werden:

A) durch andere Akteure, die im Rahmen ihrer Zweitbeobachtung ihre eigenen Absichten gefördert oder gefährdet sehen und dabei eventuell auch neue Möglichkeiten der Absichtsbildung entdecken;

B) durch die wissenschaftliche Analyse, die je nach Komplexität ihres Begriffsapparates auch die durch A geschaffenen Positionen einbeziehen kann; und

C) durch den Handelnden selbst, der durch Erfahrungsbildung und wahrscheinlich in Kommunikation mit den A- und B-Zweitbeobachtern lernt zu bezeichnen, was seine Ursprungsabsicht unbezeichnet lässt, um selbst zu entscheiden, ob die Negation seiner Absicht nun als Widerspruch oder als Gestaltungseffekt aufzufassen ist.

Im Vergleich zu den starken Konsistenzanforderungen des Steuerungsmodells, die Präferenzen, Informationen, Kontrollen und Steuerungsmedien übergreifen müssen, eröffnet der Begriff der Transintentionalität dank seiner Grundierung in Negation einen weitaus grösseren Spielraum für Inkonsistenzen und damit für Dynamiken, sowohl im beschriebenen System als

[51]

auch in der Beschreibung des Systems. Konsistenz ist nur noch, dies aber dann zentral, von der Absicht zu verlangen (hierzu eingehend Lambrecht 2016, in diesem Band). Denn ohne eine hinreichend bestimmte, konsistente und zeitlich stabile Absicht könnte man nicht wissen, was als Negation in Frage käme. Ohne ein benennbares Ziel könnte kein

Scheitern, ohne eine klar konturierte Aktion keine Beiläufigkeit konstatiert werden. Die Zweitbeobachtungen A, B und C verlören ohne die Einheit einer Absicht ihren zentralen Anhaltspunkt. Das Gesamtgeschehen zerstöbe in eine unzusammenhängende Menge von Zuständen und Ereignissen, von Strukturen und Prozessen. Die Analyse degenerierte zur Produktion von Exempeln der alten Geschichte, dass es meist anders kommt, als es sich selbst die Mächtigen und die Weisen gedacht hatten.

Die Frage ist demnach, welche Absichten solche identitätsnotwendigen Prozess- und Beobachtungslasten zu tragen imstande sind. Zu vermuten ist, dass sie doch sehr ähnlichen, wenn nicht gar denselben Bedingungen unterliegen, die zuvor für den Akteurstatus der Steuerungs- und Verhandlungstheorien aufgezeigt wurden. Es werden nur solche Absichten in Frage kommen, die sich in die staatlichen Steuerungsmedien (Recht, Budgets) einschreiben und darin organisatorisch soweit stabilisieren lassen, dass sie den Zweitbeobachtern hinreichenden Grund bieten, um auf Erfolge, Misserfolge und Nebenfolgen hin zu beobachten und die eigenen Absichten entsprechend zu justieren. Dieses Erfordernis wird, mit Blick auf die obigen Abschnitte 3 und 4 notiert, kaum von Schüler- oder Studentenabsichten zu erfüllen sein, und auch nur in Ausnahmefällen von jenen Absichten, die in einer amtsfernen bildungspolitischen Opposition artikuliert werden.

Ein starkes Indiz für die Persistenz des Steuerungskonzepts ist, dass bei allen Modifizierungen, Modularisierungen und Abstraktionen des Transintentionalitätskonzepts gleichwohl am Vokabular der *Wirkungen* (Wirksamkeit, Effekte, Mechanismen, ...) festgehalten wird; dass man nach Mechanismen fahndet und die Transintentionalität faktoriell zu modellieren versucht. Das zweite Schema der Steuerung, das Schema der Kausalität, bleibt also erhalten. Und mit den Intentionen der Transintentionalität leben auch die Präferenzen der Steuerungssubjekte und mit ihr das Subjekt-Objekt-Schema begrifflich fort, wie dargelegt in einer negativen und doch konstitutiven Form. Allein mit der Verlagerung der Wirkungsmechanismen in die Widersprüche und blinden Flecken der Absicht werden der Steuerung ihre Mittel entzogen, wird von einer Steuerungstechnologie abstrahiert. Doch selbst hier bleibt ein Schlupfloch für Steuerungshoffnungen offen. Wenn es der *Analyse* gelänge, die Mechanik gültig zu identifizieren, zu kommunizieren und gegen self-destroying prophecies zu immunisieren,

[52]

dann legte die Analyse selbst dem Reformwillen eine Technologie zum Erreichen erwünschter Zustände in die Hand – oder vielleicht nur, aber selbst das wäre viel wert, eine Kalkulationstechnologie zur Selektion von Absichten, denen das Bildungssystem aufgrund seiner Selbstorganisationen von sich aus einen hohen Realitätswert zuspricht. Denn was, wenn nicht Selbstorganisationsprozesse, könnten die Mechanismen sein, die sich im Transintentionalen auffinden lassen?

Literatur

- Adamczyk, Judith/Bormann, Inka (2016): Eltern und ihr Vertrauen in die Schule – Hinweise auf Transintentionalität? In diesem Band.
- Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina (Hrsg.) (2009a): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: VS.
- Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina (2009b): Steuerung der Entwicklung des Schulwesens. In: Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina (Hrsg.): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: VS, S. 15-39.
- Baecker, Dirk (2013): Beobachter unter sich: Eine Kulturtheorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Brosziewski, Achim (2002): Computer, Kommunikation und Kontrolle. Eine Fallstudie zum informatisierten Management. Konstanz: UVK.
- Brosziewski, Achim (2010): Von Bildung zu Kompetenz. Semantische Verschiebungen in den Selbstbeschreibungen des Erziehungssystems. In: Kurtz, Thomas/Pfadenhauer, Michaela (Hrsg.): Soziologie der Kompetenz. Wiesbaden: VS, S. 119-134.
- Brosziewski, Achim (2015): Das Subjekt des Lernens – umschrieben. In: Lehmann, Maren/Heidingsfelder, Markus/Maaß, Olaf (Hrsg.): Umschrift. Grenzgänge der Systemtheorie. Weilerswist: Velbrück, S. 157-174.
- Brosziewski, Achim (2016a): Bildungssoziologie nach Niklas Luhmanns Systemtheorie der Erziehung. In: Dippelhofer-Stiem, Barbara/Dippelhofer, Sebastian (Hrsg.): Erziehungs- und Bildungssoziologie. Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Online. Periodisches Sammelwerk in 20 Fachgebieten. Vierteljährlich seit 2009. Weinheim: Beltz Juventa (im Erscheinen).
- Brosziewski, Achim (2016b): Die Freiheit der Schule. Zur strukturellen Selbstbestimmung der Schulorganisation. In: Maier, Maja (Hrsg.): Organisation und Bildung. Organisationsanalytische Zugänge der qualitativen Bildungsforschung. Wiesbaden: Springer VS (im Erscheinen).
- Brosziewski, Achim (2016c): Form und System der Bildungsberichte. Kognition und Kommunikation in Listen, Tabellen und Skalen. In: Bormann, Inka/Hartong, Sigrid/Höhne, Thomas (Hrsg.): Bildung unter Beobachtung. Weinheim: Beltz Juventa (im Erscheinen).
- Brosziewski, Achim (2016d): Verunsicherungstechnologien im Lehrbetrieb – Grundzüge einer organisationssoziologischen Professionstheorie, mit einer Analyse zur statistischen Selbstbeobachtung des Bildungssystems. In: Leemann, Regula Julia/Imdorf, Christian/Powel, Justin J.W./Sertl, Michael (Hrsg.): Die Organisation von Bildung. Soziologische Analysen zu Schule, Berufsbildung, Hochschule und Weiterbildung. Weinheim und Basel: Beltz Juventa (im Erscheinen).

[53]

- Brüsemeister, Thomas/Gromala, Lisa/Preuß, Bianca (2016): Transintentionalität in Feldern der Bildung – Grundagentheoretische Überlegungen und vergleichende Betrachtung ausgewählter empirischer Befunde. In diesem Band.
- Foerster, Heinz von (1993): Das Gleichnis vom blinden Fleck: Über das Sehen im allgemeinen. In: Lischka, Gerhard Johann (Hrsg.): Der entfesselte Blick: Symposium, Workshops, Ausstellung. Bern: Benteli, S. 15-47.
- Fuchs, Peter (1992): Die Erreichbarkeit der Gesellschaft. Zur Konstruktion und Imagination gesellschaftlicher Einheit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Fuchs, Peter (1999): Intervention und Erfahrung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Herrmann, Ulrich G. (2009): „Alte“ und „neue“ Steuerung im Bildungssystem. Anmerkungen zu einem bildungshistorisch problematischen Dualismus. In: Lange, Ute/Rahn, Silvia/Seitter, Wolfgang/Körzel, Randolph (Hrsg.): Steuerungsprobleme im Bildungswesen. Festschrift für Klaus Harney. Wiesbaden: VS, S. 57-77.
- Kussau, Jürgen/Brüsemeister, Thomas (2007): Governance, Schule und Politik: Zwischen Antagonismus und Kooperation. Wiesbaden: VS.
- Lambrecht, Maike (2016): Die „Evolution“ der Evaluation. Reflexionen zum Transintentionalitätskonzept anhand der Entwicklung des Steuerungsimpulses Schulinspektion. In diesem Band.
- Lange, Ute/Rahn, Silvia/Seitter, Wolfgang/Körzel, Randolph (Hrsg.) (2009): Steuerungsprobleme im Bildungswesen. Festschrift für Klaus Harney. Wiesbaden: VS.
- Langer, Ellen J. (1975): The Illusion of Control. In: Journal of Personality and Social Psychology 32, H. 2, S. 311-328.
- Lassnigg, Lorenz (2013): Governance in der Erwachsenenbildung. Besseres Regieren durch Aushöhlung der Demokratie? In: Magazin Erwachsenenbildung.at 18, S. 05/1-05/10.
- Luhmann, Niklas (1984): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1988): Macht. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Luhmann, Niklas (1989a): Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1989b): Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: Politische Vierteljahresschrift 30, H. 1, S. 4-9.
- Luhmann, Niklas (1992): Beobachtungen der Moderne. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft. 2 Bde. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000a): Die Politik der Gesellschaft. Hrsg. v. André Kieserling. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000b): Organisation und Entscheidung. Wiesbaden: VS.
- Luhmann, Niklas (2002): Das Erziehungssystem der Gesellschaft. Hrsg. v. Dieter Lenzen. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2004): Codierung und Programmierung: Bildung und Selektion im Erziehungssystem (1986). In: Luhmann, Niklas: Schriften zur Pädagogik. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 23-47.
- Luhmann, Niklas/Schorr, Karl Eberhard (Hrsg.) (1982): Zwischen Technologie und Selbstreferenz. Fragen an die Pädagogik. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt am Main: Campus.
- Mayntz, Renate (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG working paper 04/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

[54]

- Merton, Robert K. (1936): The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. In: American Sociological Review 6, H. 1, S. 894-904.
- Meyer-Drawe, Käte (2009): „Sich einschalten“. Anmerkungen zum Prozess der Selbststeuerung. In: Lange, Ute/Rahn, Silvia/Seitter, Wolfgang/Körzel, Randolph (Hrsg.): Steuerungsprobleme im Bildungswesen. Festschrift für Klaus Harney. Wiesbaden: VS, S. 19-34.
- Niedlich, Sebastian/Fließ, Gordon Naninga (2016): Systematisierung von Transintentionalität – Ansatzpunkte aus einem Modell der Nachhaltigkeit von Programmförderung. In diesem Band.
- Ogden, Charles K. (2013): Opposition. A Linguistic and Psychological Analysis (1932). Edited by C. George Sandulescu. Bukarest: Contemporary Literature Press.
- Radtko, Frank-Olaf (2003): Die Erziehungswissenschaft der OECD – Aussichten auf eine neue Performanz-Kultur. In: Nittel, Dieter/Seitter, Wolfgang (Hrsg.): Die Bildung des Erwachsenen. Erziehungs- und sozialwissenschaftliche Zugänge. Bielefeld: Bertelsmann, S. 277-304.
- Scharpf, Fritz W. (1989): Politische Steuerung und Politische Institutionen. In: Politische Vierteljahresschrift 30, H. 1, S. 10-21.
- Taylor, Frederick Winslow (1911): The Principles of Scientific Management. New York, NY: Harper & Brothers.
- Thiel, Felicitas/Cortina, Kai S./Pant, Hans Anand (2014): Steuerung im Bildungssystem im internationalen Vergleich. In: Fatke, Reinhard/Oelkers, Jürgen (Hrsg.): Das Selbstverständnis der Erziehungswissenschaft: Geschichte und Gegenwart (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 60). Weinheim: Beltz, S. 123-138.
- Weick, Karl E./Sutcliffe, Kathleen M. Obstfeld, David (2008): Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness. In: Boin, Arjen (Hrsg.): Crises Management. Volume III. London: Sage, S. 31-66.
- Wiesenthal, Helmut (2006): Gesellschaftssteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung: Eine Einführung. Wiesbaden: VS.
- Willke, Helmut (2013): Regieren: Politische Steuerung komplexer Gesellschaften. Wiesbaden: Springer VS.