

Frank-Olaf Radtke

Vortragsmanuskript

Variationen über das Thema:

„Intelligenter Umgang mit Heterogenität ?“¹

Oder: Kann PISA² halten, was es verspricht?

1.

Entwickelten Wohlfahrtsstaaten, die ihren Bürgern, wie immer abgestuft und modifiziert, neben politischen auch soziale Rechte einräumen, stellen sich schwierige Fragen, wenn sie eine ihrer Aufgaben vage als "Integration" umschreiben und nach geeigneten Strategien suchen, die Folgen der Zuwanderung unter Wahrung nationaler Interessen und moralischer Selbstbindungen administrativ zu bewältigen.

Die "Integration" der Zuwanderer, die nicht abzuweisen oder schon anwesend sind, wird dann als Aufgabe konzipiert, die *sozialtechnisch* durch geeignete Unterstützungsmaßnahmen im Sinne von Inklusionshilfen in die relevanten Funktionssysteme, vor allem Arbeit und Wohnen, zu lösen sein müßte. Weil diese Bereiche sich dem staatlichen Zugriff in der marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft weitgehend entziehen, wird als bevorzugtes Instrument der Integrationspolitik öffentliche Erziehung in den Kindergärten, Schulen und Volkshochschulen aufgerufen - zumeist fokussiert auf die Vermittlung der Schul- und Verkehrssprache des Aufnahmelandes. Sprachkenntnisse gelten dann als Indikator für Integrationsfähig- und -willigkeit.

¹ Es handelt sich um eine Erwartung an die Schule, die laut Spiegel dem OECD-PISA-Organisator Andreas Schleicher zuzuschreiben ist. Bemerkenswert ist, daß damit eine Kernforderung des Programms der Interkulturellen Pädagogik in den Kontext sozial-technischer Machbarkeit gerückt wird.

² *Programme for International Student Assessment*, wird von der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) seit dem Jahre 2000 zur Qualitätsverbesserung der Bildungssysteme der Mitgliedsländer betrieben

2.

In jüngster Zeit ist in der Öffentlichkeit der Eindruck erzeugt worden, als ob die Leistungen der öffentlichen Erziehungssysteme auf der Grundlage verschiedener, international vergleichender *Assessment*-Studien vom Typ TIMSS, PISA und PIRLS/IGLU und daran anschließender Steuerungstechniken so zu optimieren wären, daß der Beitrag der Schulen auch zu einer strukturellen und kulturellen Integration von Kindern mit Migrationshintergrund gesteigert werden könnte. Indem die Ergebnisse nationaler Schulsysteme verglichen und beurteilt werden, soll die Option eröffnet werden, in Erziehungseinrichtungen wie in anderen Produktionsbetrieben auch mit Strategien des modernen *Qualitätsmanagements* zu intervenieren und bestehende Mängel zu beseitigen.

Die neuen Steuerungstechniken (*New Governance*), die auch als Kontext- bzw. *out-put*-Steuerung bezeichnet werden, enthalten die mittlerweile in allen betroffenen Organisationen bekannten Elemente: Zieldefinition, Zielvereinbarung und Evaluation. Hinzu kommen Anreizsysteme und die Formierung von Quasi-Märkten, die zur Organisation von Wettbewerb zwischen den Schulen und Hochschulen dienen. Unterstellt wird auch in der Erziehung eine Zweck-Mittel-Rationalität, verfolgt wird die Strategie, Abweichungen von den quantifizierbaren Zielmarken durch geeignete Techniken zur Differenzverminderung zu bearbeiten. Das Versprechen lautet, daß die Schülerleistungen durch die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Schulen und ihres Unterrichts verbessert werden könnten. *Policy matters!* Der schon zitierte PISA-Koordinator der OECD spricht in diesem Zusammenhang schon von einer „Produkthaftung der Schulen“.

3.

Doch halten die neuen Steuerungstechniken, die Umstellung auf Markt und Wettbewerb, was sie versprechen? Erste Enttäuschungen werden artikuliert. Die von PISA mit viel PR-Aufwand ver-

breiteten Befunde waren, soweit die Herkunftsabhängigkeit von Bildungserfolg gemeint ist, längst bekannt. Woran liegt es, daß der Eindruck entsteht, mit den nun ergriffenen Maßnahmen würden doch nur die vertrauten Rezepte erneut aufgetischt? PISA berichtet nur Korrelationen, aber keine Kausalitäten. Daher kann über die Ursachen der Unterschiede der Bildungsbeteiligung bei Kindern mit und ohne Migrationshintergrund von den PISA-Autorinnen und in der Politik anhaltend gerätselt, gestritten und spekuliert werden. Weil PISA nur Abweichungen von Durchschnittswerten markiert, mußten die Ungewißheiten über die Frage, wie erfolgversprechende Innovationen aussehen müßten – was also zu tun wäre – *ad hoc* beantwortet werden. Eher angelehnt an den *common sense* als an ausgewiesene Theorien der Schule und ihrer Organisation oder Erkenntnissen über die Wirkungen bestimmter Pädagogiken für den Umgang mit heterogenen Lerngruppen, wurden einzelne, bevorzugt leicht quantifizierbare Faktoren herausgegriffen: sind etwa Beginn, Dauer und Ausmaß der Sprachförderung für Erfolg oder Mißerfolg der Kinder in der Schule direkt ursächlich? Oder sind es, indirekt und schwer zu messen, die Probleme der Eltern beim Zugang zum Arbeitsmarkt, die Situation am Wohnungsmarkt und die Effizienz der Maßnahmen zur Überwindung solcher Nachteile etwa im Stadtteil, die kumulativ zu einer Benachteiligung auch ihrer Kinder in der Schule führen? Oder sind ganz andere, noch schwerer zugängliche Faktoren ursächlich, die in den Selektionspraktiken der Schulen zu suchen sind und bisher nur vereinzelt in den Blick gekommen sind?

4.

Verschiedentlich, auch von mir, ist als Alternative zu den bislang nicht erfolgreichen Strategien ein Perspektivenwechsel auf *kommunaler* Ebene vorgeschlagen worden. Ein Lokales Integrations- und Bildungsmanagement könnte Elemente der neuen Steuerungstechniken auch für die Integrations- und Gleichstellungsarbeit nutzbar machen. Spezifiziert für den Bereich Erziehung und Migration bedeutete das die Einrichtung einer regelmäßigen Lokalen Bildungsberichterstattung (*monitoring*), möglicherweise

Versuche mit Integrations- bzw. Gleichstellungsbeauftragten bei den Schulämtern und insgesamt eine pädagogische, integrationsbezogene Schulentwicklungsplanung, welche die Ressourcen im lokalen Schul- und Erziehungssystem dahin lenkt, wo sie zur Erreichung der definierten Integrationsziele gebraucht werden. Der Grundgedanke lautet: Vor der Integration *durch* Erziehung steht die Aufgabe der Integration *in das* Erziehungssystem.

Die integrationspolitischen Aktivitäten müssen sich auf den Bereich der Selektions- und Allokationspraxis der Schulen selbst richten und versuchen, diese zu beeinflussen. Wollte man, so die Idee, die Verteilung von Bildungschancen im Sinne einer Angleichung der Bildungs- und Beschäftigungschancen von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund auch nur annähern, müßte man herausfinden, *wie* das Schulsystem und die in seinen Organisationen obwaltende, zeit- und ortsgebundene Rationalität sich auf die Verteilung von Teilnahmechancen an qualifizierten Bildungsgängen und den formalen Schulerfolg der Schüler auswirken. Um alternative Interventionspunkte zu finden, muss man beobachten, *wie*, nach welchen Gesichtspunkten die *lokale Organisation* der Schule in einer Stadt zu einem gegebenen Zeitpunkt die schulpflichtigen Schüler auf das vorhandene Platzangebot der unterschiedlich qualifizierenden Schulen verteilt, welche Unterscheidungen (Diskriminierungen) sie bei der Verteilung der Schüler auf die Schulformen trifft und wen sie schließlich mit welchen Begründungen mit aussichtsreichen Abschlußzertifikaten versieht.

5.

Einem Lokalen Bildungs- und Integrationsmanagement sind empirisch Grenzen gesetzt, jedenfalls muß ich meine Vorschläge überdenken, gerade wenn es um Integration und Gleichstellung geht. Pädagogische Verhältnisse, organisatorische Rahmungen und politische Optionen sind nicht durch eine alles umfassende Rationalität, sondern durch partikulare Teilrationalitäten gekennzeichnet, die als Interessen und Einflußmöglichkeiten konflikthaft aufeinandertreffen und sich situativ ändern können. Das

gilt zumal für das gesellschaftspolitisch umstrittene, in öffentlicher Dauererregung behandelte Problem der Zuwanderung und der sozialen Integration der Zugewanderten in die verschiedenen Funktionssysteme. Die definitiven Grenzen sozialtechnischer Lösungen, die mit den Methoden der neuen Steuerung angestrebt werden, werden genau da erreicht, wo nicht die Mittel, wohl aber die Ziele einer Politik kontrovers gestellt sind, wo es nicht nur um bessere Techniken, sondern um materielle und symbolische Ansprüche und ihre Durchsetzung oder Verhinderung geht. Unübersehbar sind die Interessen von Stadt und Land, Eltern und Schulen, Ressorts und Dezernaten, wenn es um die Erziehung und Integration geht, nicht deckungsgleich, um das mindeste zu sagen.

Das tägliche Machtspiel zwischen Administrationen, einzelner Schule, Kollegium, Eltern und Schülern um die begehrten Plätze im Schulsystem, das im Ergebnis die ungleiche Verteilung von Bildungschancen und -resultaten hervorbringt und um dessen erziehungswissenschaftliche Aufklärung es ginge, wird von dem Instrument der vielstufigen Evaluationen nicht gestört, bestenfalls wird die von außen kommende Irritation als neues Element in den Konkurrenzkampf um Vorteile eingebaut.

6.

Steuerung hat Wirkungen und Nebenwirkungen. Schon jetzt sind „perverse Effekte“ der in Deutschland im Bildungsbereich erst ansatzweise realisierten neuen Steuerungstechniken zu erkennen. Da sie den bereits angefachten Wettbewerb zwischen Schulen um „erfolgversprechende“ Schüler und die Konkurrenz unter den Eltern um begehrte Schulen absichtsvoll als Teil der „Qualitäts-offensive“ noch zu steigern suchen, geraten sie, wenn sie auf mehr Gerechtigkeit im Sinne einer Angleichung von Bildungsbeteiligungsquoten zielen, in einen nicht aufzulösenden Selbstwiderspruch. Mehr Wettbewerb hat für Kinder mit Migrationshintergrund Konsequenzen, die den deklarierten Absichten der Sozialtechniker, die brachliegenden Bildungspotentiale besser auszuschöpfen, völlig zu wider läuft. Empirisch zeigt sich, daß Schu-

len, die auf einen Bildungsmarkt mit ihren funkelnden pädagogischen "Profilen" um Schüler konkurrieren und sich regelmäßig der Evaluation ihrer Leistungen stellen müssen, sobald sie können, d. h. mehr Nachfrage als Plätze haben, damit beginnen, die Schüler auszuwählen, mit denen sie leichter die erwarteten Standards erreichen können. Umgekehrt weisen sie die Schüler ab, die nur mit erheblich höherem pädagogischen Aufwand zu solchen Leistungen zu bringen wären.

Die Bildungssegregation, die einerseits durch das Schulwahlverhalten der durchsetzungsstarken und mobilen Mittelschichteltern bewirkt wird, welche die Schulen meiden, die sie mit Blick auf die Schulkarriere ihres Kindes für "Problemschulen" halten, kann komplementär begünstigt werden durch die betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Schulen. Als Betriebe, die sich an einem Markt orientieren, stehen sie im hellen Lichte von Effektivitäts- und Effizienzerwartungen nun vor Entscheidungen, die nicht mehr pädagogisch, mit der Semantik des Kindeswohls, sondern ausdrücklich an Opportunitätskosten der Organisation ausgerichtet sein müssen. So gesehen geht die Desintegration in den Schulen von der *Mitte* der Gesellschaft aus! In der neuen Performanzkultur ist das selektive Verhalten der Schulen als zwar partikularer, aber durchaus rationaler und "intelligenter Umgang mit Heterogenität" zu verstehen, auch wenn er nicht den Erwartungen des PISA-Koordinators entspricht, die sich an diese Formulierung geknüpft haben mögen. Die ohnehin schon vorhandene Tendenz zu schulischer Segregation nach Gesichtspunkten der sozialen Herkunft wird, so zeigen auch britische Erfahrungen, von denen wir gleich von Sally Tomlinson hören werden, durch die Einrichtung von Quasi-Märkten in lokalen Schulsystemen noch verstärkt.

7.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Frage einer Angleichung von Bildungsbeteiligungsquoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund in dem unter Wettbewerbsbedingungen stattfindendem Zusammenspiel von Schulleitung, Eltern und Lehrern, die jeweils ihren Vorteil suchen, keinen sicheren Platz

hat und auch von der Schulaufsicht nicht vertreten oder durchgesetzt werden kann. In der aufgeregten Diskussion, die im Anschluß an die PISA-Studien in Deutschland geführt wurde, sind die Ziele Qualitätsverbesserung und Angleichung der Bildungschancen deklarativ nebeneinander gestellt worden; empirisch scheint zwischen Qualität, Egalität und Gerechtigkeit jedoch ein antinomisches Verhältnis zu bestehen. Versuche, die normativ vermißte Egalität von Bildungschancen durch sozialtechnische Maßnahmen zu erhöhen, scheitern nicht, weil die Erkenntnisse fehlen, sondern weil die *Ziele* selbst umkämpft sind: Die Durchsetzung einer gerechteren Verteilung von Bildungschancen ist vorrangig keine wissenschaftliche, keine technische und auch keine moralische, sondern eine Frage der Macht, die vor dem Hintergrund des makropolitisch determinierten ›Einwanderungsklimas‹ in einem Gemeinwesen prominent auf der Ebene der Mikropolitik der Schulen ausgefochten wird.