
Richard Münch

Globale Eliten

Lokale Autoritäten

Politik unter dem Regime
von PISA, McKinsey & Co

edition suhrkamp

SV

edition suhrkamp 2560

Ob es um Lehrpläne für Gymnasien geht oder um die Privatisierung öffentlicher Leistungen: Überall auf der Welt sind lokale Autoritäten wie Kommunalpolitiker oder Lehrer mit standardisierten, wissenschaftlich begründeten Rezepten konfrontiert. Vorgegeben werden diese von einer globalen Beraterelite. Mit den Problemen, die entstehen, wenn auf dem Land die Müllabfuhr privatisiert oder Bildung generell auf die Bereitstellung von Humankapital reduziert wird, müssen die Verantwortlichen jedoch alleine zurechtkommen. Richard Münch, einer der international renommiertesten deutschen Soziologen, untersucht die Mechanismen hinter der globalen Standardisierung lokaler Lebenswelten.

Richard Münch, geboren 1945, lehrt Soziologie an der Universität Bamberg. Zuletzt erschien in der edition suhrkamp *Die akademische Elite* (es 2510), Münchs vieldiskutierte Studie zur Hochschulreform.

Richard Münch
Globale Eliten,
lokale Autoritäten

Bildung und Wissenschaft
unter dem Regime von PISA,
McKinsey & Co.

Suhrkamp

edition suhrkamp 2560

Erste Auflage 2009

© Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 2009

Originalausgabe

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das
der Übersetzung, des öffentlichen Vortrags sowie der
Übertragung durch Rundfunk und Fernsehen,
auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Satz: Hümmer GmbH, Waldbüttelbrunn

Druck: Druckhaus Nomos, Sinzheim

Umschlag gestaltet nach einem Konzept
von Willy Fleckhaus: Rolf Staudt

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-12560-1

1 2 3 4 5 6 – 14 13 12 11 10 09

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung: Bildung und Wissenschaft zwischen Weltkultur und nationalen Entwicklungspfaden	8
I. PISA, Bologna & Co.: Bildung unter dem Regime der Humankapital-Produktion	29
1. PISA und Bologna als Teil und treibende Kräfte der Trans- formation von Bildung 31 – 2. Erzwungener Bildungswandel: verwertbaren Grundkompetenzen statt Fachwissen 39 – 3. Die Transformation der Legitimations- und Erwartungsstruktu- ren 53 – 4. Fatale Allianzen: Hybride zwischen Weltkultur und nationalen Entwicklungspfaden 60 – 5. Die Transformati- on der Governance-Strukturen 74 – 6. Die Transformation der Sozialisationsstrukturen 87 – Schlussbemerkungen 90	
II. McKinsey, BCG & Co.: Wissenschaft unter dem Regime des akademischen Kapitalismus	93
1. Warum die deutsche Universität den Anschluss an die in- ternationale Entwicklung verloren hat 93 – 2. Universitäten als Unternehmen 105 – 3. Das Prinzipal-Agent-Modell der Hochschul-Governance 113 – 4. Die Rhetorik der Funktional- ität als Instrument der Legitimation von Verdrängungspro- zessen 124 – 5. Der Kampf um Positionen im akademischen Feld 139 – 6. Akademischer Kapitalismus: Die zirkuläre Ak- kumulation von monetärem und symbolischem Kapital durch Universitäten 148 – 7. Die Kulturwissenschaften im Sog des akademischen Kapitalismus 164 – 8. Verdrängungseffekte, Konzentrationsprozesse und die Schließung der Wissensevol- ution 179 – Schlussbemerkungen 196	
Schlussbetrachtung	199

Anhang	205
1. Statistische Analysen zu PISA	205
2. Statistische Analysen zur Allokation von Reputation und Forschungsgeldern an Forschungseinrichtungen	228
Literatur	250
Nachweise	267

Vorwort

»PISA« und »McKinsey« stehen für einen grundlegenden Wandel der Herrschaft in der Gegenwart. Das »Programme for International Student Assessment« (kurz: »PISA«) verkörpert die Transformation von Bildung in Humankapital, »McKinsey« die Umgestaltung aller Lebensbereiche nach ökonomischen Denkmodellen. Es stoßen globale Eliten auf lokale Autoritäten. Aus ihrem Zusammenspiel entstehen institutionelle Hybride, gute Absichten ziehen oft unerwünschte Nebenfolgen nach sich. Globale Eliten und lokale Autoritäten gehen also fatale Allianzen ein, deren paradoxe Natur in diesem Buch anhand von zwei Fallstudien beleuchtet werden soll. Zunächst geht es um den Wandel der Bildung unter dem Regime der Humankapital-Produktion, dann um den Wandel der Wissenschaft unter dem Regime des akademischen Kapitalismus. Beabsichtigt ist ein Stück soziologische Aufklärung über die Realität, die sich hinter der funktionalen Rhetorik der globalen Eliten verbirgt.

Brigitte Münzel, Margrit Seuling und Julian Hamann haben mich bei der Erstellung des Manuskripts unterstützt. Nils Müller hat einen Literaturbericht zum Thema »akademischer Kapitalismus« erstellt. Christian Baier hat die statistischen Analysen zu PISA durchgeführt, Christian Dressel die Analysen zur Medizin. Ihnen allen sei herzlich gedankt.

Bamberg, im September 2008

Richard Münch

Einleitung: Bildung und Wissenschaft zwischen Weltkultur und nationalen Entwicklungspfaden

Die Pfadabhängigkeit gesellschaftlicher Entwicklung ist zu einer Art Dogma der sozialwissenschaftlichen Forschung geworden. Ursprünglich zu Recht als Kritik an der Modernisierungstheorie verstanden, hat sich das Theorem so weit verselbständigt, dass es zu einem Hindernis für das Erkennen von globalen Transformationen geworden ist (vgl. Pierson 2004; Beyer 2006). Auf der Gegenseite hat der von John Meyer und seinem Team entwickelte soziologische Institutionalismus die zunehmende Dominanz einer Weltkultur als maßgeblicher Kraft der Konstitution von Nationalstaaten, Organisationen und Individuen starkgemacht (Meyer et al. 1997; Boli und Thomas 1999; Drori et al. 2003; Meyer 2005; Hasse und Krücken 1999; Greve und Heintz 2005). Mit Max Weber könnte man auch von der globalen Verbreitung des von der westlichen Kultur hervorgebrachten Rationalismus der Weltbeherrschung sprechen (Weber 1920/1972a: 435-443; 1972b: 143-147; 1971: 595-598; Münch 1986/1993, 2001a; Schluchter 1988). Die Weltkultur gibt das Skript vor, nach dem Nationalstaaten, Organisationen und Individuen überhaupt als verantwortliche Akteure denkbar sind (Meyer und Jepperson 2000). Um vor dem Gericht der Weltkultur Anerkennung zu finden, müssen sie deren Prinzipien entsprechen und diese in ihrem Handeln umsetzen. Im Sinne Meads könnte man diese Instanz als generalisierten Anderen begreifen (Mead 1968), der im Denken und Handeln stets präsent

ist und für eine globale Homogenisierung von Leitbildern sorgt.

Soweit sich tatsächlich eine weltweite Verbreitung gleicher Denk-, Organisations- und Handlungsschemata beobachten lässt, ist das aus institutionalistischer Perspektive nicht durch deren universell wirksame funktionale Effektivität zu erklären, sondern durch ihre Legitimation als Umsetzung weltkultureller Prinzipien mit universellem Geltungsanspruch und die gleichzeitige De-Legitimation partikularer nationaler Traditionen.

Nun kann man aus der Perspektive des Theorems der Pfadabhängigkeit gegen die Diagnose der globalen Verbreitung homogener Schemata das Argument ins Feld führen, dass spätestens bei ihrer praktischen Implementation die Trägheit des Denkens, die Vetomacht (*vested interests*) der von den gegebenen Institutionen profitierenden Akteure und die Kosten der Transaktion wirksam werden und dafür sorgen, dass auch die Diffusion weltkultureller Modelle nichts am Fortbestehen nationaler Idiosynkrasien ändern wird. Diesen Gegenkräften trägt das institutionalistische Konzept der Entkopplung von Formal- und Aktivitätsstruktur Rechnung (Meyer und Rowan 1977). Gerade weil die Umsetzung globaler Vorbilder in historisch gewachsenen Kontexten leicht zu Dysfunktionalitäten führt, ist diese Entkopplung von der zu Legitimationszwecken öffentlich präsentierten Formalstruktur notwendig, um Denken, Organisieren und Handeln funktionsgerecht gestalten zu können. Dennoch entstehen auf diese Weise oft dysfunktionale Hybride, deren inneren Widersprüche die Leistungsfähigkeit von Institutionen in erheblichem Maße lähmen können.

Anstatt einseitig auf der Pfadabhängigkeit oder der Hegemonie der Weltkultur zu insistieren, sollte man sich klarma-

chen, dass beide Kräfte in einem komplexen Wechselverhältnis stehen. Eine entscheidende Rolle bei der Herausbildung einer *world polity* spielen dabei globale Akteursnetzwerke (in der Gestalt von internationalen Regierungsorganisationen und internationalen Nichtregierungsorganisationen), internationale Institutionen sowie die beschriebenen globalen Leitbilder (Boli und Thomas 1999). Je mehr sich diese Netzwerke, Institutionen und kulturellen Modelle verselbständigen, umso mehr nehmen sie einen transnationalen Charakter an, der unabhängig von den Machtbeziehungen und Verhandlungen zwischen nationalen Regierungen ist. Je weiter dieser Prozess voranschreitet, umso mehr verlieren nationale Akteure an Souveränität und legitimer Macht. Sie werden somit zu Agenten der Weltkultur und durch diese überhaupt erst als legitime Akteure konstituiert. Das geschieht allerdings immer auf der Ebene der formalen Struktur, die von der Aktivitätsstruktur der alltäglichen Praxis abweichen kann, wenn im partikularen Kontext machtvolle Akteure präsent sind. Weil die Weltkultur nur durch die Ausdifferenzierung transnationaler institutioneller und kultureller Felder geschaffen werden kann, gerät sie zwangsläufig in Widerspruch zu den eingefahrenen nationalen Traditionen, sodass sich Anomien, Dysfunktionalitäten und Legitimationskonflikte häufen. Die skizzierte Entkopplung hilft, diese Probleme in Grenzen zu halten.

In jedem Fall haben regionale Traditionen angesichts der Weltkultur ihre selbstverständliche Geltung eingebüßt. Ihre Nutznießer und Verteidiger sehen sich neuen Legitimationszwängen ausgesetzt, ihre Gegner finden neue Möglichkeiten zu wirksamer Opposition. In dieser Situation verlieren idiosynkratische lokale oder nationale Lösungen auch an funktionaler Effektivität, da sich ihr Umfeld geändert hat und

ihnen mit der selbstverständlichen Geltung auch die notwendigen motivationalen Ressourcen der Agenten entzogen wurden, die sie in ihrem alltäglichen Handeln praktizieren sollen. Schließlich schwindet im Kontext der Weltkultur auch die Legitimität und Wirksamkeit traditioneller Kollektivbindungen und Solidaritäten. Historisch in partikularen Kontexten gewachsenes Wissen wird zunehmend durch wissenschaftliches Wissen ersetzt (Drori et al. 2003). An die Stelle der traditionellen Bindung des Individuums an Kollektive treten die individuelle Autonomie und die freie Wahl von Bindungen, in die man eintreten und die man nach freier Entscheidung auch wieder auflösen kann. Diese Entwicklung betrifft auch nationale Kollektivbindungen und Zwänge. Es ist nicht länger die Zugehörigkeit zu einer Nation oder Berufsgruppe, die über die Verteilung von Lebenschancen entscheidet, sondern der individuelle Erfolg auf dem Markt. Damit verbunden sind zwei prägende Prinzipien der Weltkultur: Erstens die beschriebene Sakralisierung des wissenschaftlichen Wissens, zweitens die Sakralisierung der individuellen Autonomie. Dementsprechend werden die herrschenden Organisationen der Wissenschaft zu globalen Konsekrationsinstanzen des Wissens. Davon profitieren in erster Linie die Universitäten und besonders angesehene außeruniversitäre Forschungsorganisationen (Stehr 1994; Frank und Gabler 2006; Frank und Meyer 2006).

Die Herausbildung einer globalen akademischen Elite, die sich zunehmend aus den eigenen Reihen rekrutiert und einen exklusiven akademischen Lebensstil pflegt, verleiht dem in ihrer Mitte generierten Wissen die notwendige Sakralität (Burriss 2004; Karabel 2005; Lenhardt 2005). Real handelt es sich im Wesentlichen um Vertreter der amerikanischen Spitzenuniversitäten. Vergleichbare Multiplikatoren für das Leitbild

der individuellen Autonomie sind nationale Verfassungsgerichte, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und internationale Menschenrechtsorganisationen. Letztere bilden ein immer dichteres Netzwerk, das nationale Regierungen unter Druck setzt, Menschenrechtsverletzungen zu unterlassen. Die Erklärung der Vereinten Nationen über die Menschenrechte aus dem Jahr 1948 bildet das weltkulturelle Fundament der Argumentation (Boli und Thomas 1999; Koenig 2005a; 2005 b). Aus der auf diese Weise geprägten Weltkultur resultieren zwei Mastertrends ihrer Durchsetzung: Die *instrumentelle Rationalisierung von Governance* und die *universale Individualisierung der Lebensführung sowie der Verteilung von Lebenschancen* (Münch 1986/1993; 2001a). Governance im weitesten Sinn meint die Gestaltung des Lebens durch Regierungen, Organisationen und Individuen (im Sinne von Selbst-Governance also). Lebensführung bedeutet die Orientierung des Handelns an Leitbildern. Die Verteilung von Chancen regelt den Zugang des Individuums zu den Ressourcen der Lebensführung.

Die *instrumentelle Rationalisierung von Governance* bezieht sich vor allem auf ihre Verwissenschaftlichung, d. h. die immer umfassendere Inanspruchnahme von wissenschaftlicher Expertise (Drori et al. 2003). Es wächst die Zahl der in die Gesetzgebung einbezogenen Kommissionen und Experten. Das gilt auch für die Gestaltung von Organisationen und individuellem Handeln. Daraus ergibt sich eine eigentümliche Dialektik von Befreiung und Gefangennahme. Akteure sehen sich von den Borniertheiten des traditionellen Wissens und seiner maßgeblichen Träger, d. h. den lokalen Autoritäten, befreit. Die traditionellen Organe der Gesetzgebung und Verwaltung, die Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Verbände und Berufsgruppen verlieren an legitimer Macht. Das

ist die Seite der Befreiung. Dagegen gewinnen die wissenschaftlichen Experten, insbesondere die international führenden Netzwerke, Institutionen und Paradigmen an legitimer Macht. Infolgedessen werden weltweit die Problemlagen ähnlich definiert und mit denselben Rezepten in Angriff genommen. Das ist die Seite der Gefangennahme. Es handelt sich um einen Prozess, in dem sich Herrschaft immer weniger als legitime Machtausübung von dafür verantwortlichen Amtsträgern äußert, die man im Rahmen demokratischer Kontrollverfahren auch zur Rechenschaft ziehen kann. Stattdessen zeigt sie sich immer mehr als eine Wissensordnung, die festlegt, was als vernünftiges, der Wahrheit verpflichtetes und richtiges Handeln gelten kann (Bittlingmayer 2005).

Für unseren Untersuchungszusammenhang ist insbesondere die zunehmende Unterwerfung historisch gewachsener lokaler Praktiken unter global zur Dominanz gelangte ökonomische Denkmodelle von entscheidender Bedeutung. Diese Modelle beherrschen in wachsendem Maße die Gesellschaftspolitik, von der Bildungspolitik bis zur Sozial- und Gesundheitspolitik. Besondere Relevanz besitzen dabei Modelle, die aus der Neuen Institutionenökonomik abgeleitet werden. Die Alte Institutionenökonomik hatte sich in Gestalt der Politischen Ökonomie (Adam Smith, David Ricardo) und der Kritik der Politischen Ökonomie (Karl Marx) noch mit den institutionellen Grundlagen (Staat, Verwaltung, Recht) der Ökonomie bzw. den ökonomischen Grundlagen von Staat und Verwaltung beschäftigt. Dagegen hat sich die Neoklassik ganz auf die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten unter idealen, modelltheoretisch spezifizierten Bedingungen konzentriert. Dazu gehörten die Annahme der vollständigen und allen Akteuren gleich zugänglichen Information und die Ausblendung der Formung des menschlichen Handelns und

der Beziehungen zwischen den Akteuren durch Institutionen. Die ökonomische Theorie hat sich auf diese Weise aus der Untersuchung aller nichtökonomischen Bereiche der Gesellschaft zurückgezogen und auch die Strukturierung der Ökonomie durch Institutionen anderen Disziplinen – der Soziologie, der Politikwissenschaft und der Rechtswissenschaft – zur Erforschung überlassen.

Die Neue Institutionenökonomik hat genau diese beiden Desiderate aufgegriffen und sowohl die ökonomische Seite des Nichtökonomischen als auch die institutionelle Seite des Ökonomischen wieder in den Blick genommen. Mit umso größerem Universalitätsanspruch tritt seitdem die Ökonomie als diejenige gesellschaftswissenschaftliche Disziplin auf, die alles erklären kann, nicht nur das Angebots- und Nachfrageverhalten von Marktteilnehmern und dessen Effekte auf Preise, sondern beispielsweise auch die Arbeitsteilung in Familien, den Erwerb von Bildung und die Ausübung krimineller Akte. Jedes Mal geht es dabei um Investitionen, die mehr oder weniger Nutzen für die Akteure abwerfen. Im Sog dieser Expansion des ökonomischen Denkens ist eine Art ökonomischer Imperialismus entstanden, der alles Denken über das menschliche Handeln und die Gesellschaft den eigenen Prinzipien unterwirft.

Den Anstoß für die Entwicklung der Neuen Institutionenökonomik hat ein 1937 von Ronald Coase veröffentlichter Aufsatz gegeben. Coase (1937) erklärt in diesem Aufsatz, warum es überhaupt Unternehmen gibt und warum sie in sich nicht wie Märkte funktionieren, sondern hierarchisch organisiert sind. Im Wesentlichen sind Märkte für komplexe Anforderungen und Unsicherheiten der Herstellung und Distribution von Gütern nicht geeignet. Dagegen erfüllt die Organisationsform eines Unternehmens genau diese Bedin-

gungen. Die Neue Institutionenökonomik hat sich inzwischen zu einem breit ausgefächerten Forschungsansatz entwickelt, der sich mit der institutionellen Strukturierung der Ökonomie und der ökonomischen Strukturierung von Institutionen beschäftigt. Neben den Institutionen der Wirtschaft stehen dabei die Institutionen des Rechts und der Politik im Vordergrund. Einen umfassenden Forschungsansatz der Neuen Institutionenökonomik hat Douglas North (1990) entwickelt. Die Institutionen der Wirtschaft sind insbesondere Gegenstand der Transaktionskostenökonomik und der Prinzipal-Agent-Theorie, die Institutionen des Rechts Gegenstand der Theorie der Verfügungsrechte, die Institutionen der Politik Gegenstand der Verfassungsökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie.

Für unseren Untersuchungszusammenhang besonders relevant sind die Forschungsansätze, die sich mit der Interdependenz von Institutionen und ökonomischem Verhalten beschäftigen, ihre Modelle jedoch auch auf Gegenstände jenseits der Ökonomie im engeren Sinn übertragen, so etwa auf die Gestaltung von Bildung und Wissenschaft. Die Transaktionskostenökonomik ist insbesondere mit der Frage befasst, wie sich erklären lässt, warum bestimmte Güter in hierarchischer Organisation, andere durch Märkte hergestellt und verteilt werden. Auf der Grundlage der Pionierarbeit von Coase haben Kenneth Arrow (1974) und Oliver Williamson (1985) wichtige Beiträge zu diesem Forschungsansatz geleistet. Die Prinzipal-Agent-Theorie widmet sich einem Spezialproblem, dem Verhältnis zwischen Auftraggeber (Prinzipal) und Auftragnehmer (Agent). Dieser Forschungsansatz wurde 1976 von Jensen und Meckling (1976) in einem Aufsatz zur Theorie der Firma eingeführt. Er fußt auf der Theorie unvollständiger Verträge. In institutionenökonomischer

Sicht lassen sich alle sozialen Beziehungen als Vertragsbeziehungen begreifen. Bei unvollständigen Verträgen befinden sich beide Seiten in mehr oder weniger großen Unsicherheiten (Informationsasymmetrien) über die Leistungserbringung des Vertragspartners. Der Auftraggeber ist unsicher, wieweit der Auftragnehmer willens und in der Lage ist, seine Erwartungen zu erfüllen. Der Auftragnehmer ist unsicher, ob der Auftraggeber willens und fähig ist, das von ihm erstellte Produkt abzunehmen und erwartungsgemäß zu bezahlen. In der Anwendung der Theorie dominiert die Perspektive des Prinzipals. Er muss einerseits dem Agenten relativ große Freiräume gewähren, um dessen Wissen und Können nutzen zu können. Andererseits läuft er dadurch Gefahr, dass der Agent seine Freiräume zu dessen Vorteil und zum eigenen Nachteil nutzt. Es besteht die Möglichkeit, dass der Agent die Vorleistungen des Prinzipals nicht durch die erwartete Gegenleistung erwidert (*hold up*), den gewährten Freiraum für eigene Zwecke nutzt (*shirking*) oder die Solidarität bzw. Kollegialität einer Gemeinschaft schamlos ausbeutet (*moral hazard*). Infolgedessen entsteht Bedarf an Kontrollen, die wiederum im Interesse der Nutzung von Wissen und Können des Agenten weniger auf den Herstellungsprozess und mehr auf das Endprodukt bezogen sind. Eine häufig angewandte Form der Kontrolle sind Zielvereinbarungen und Kennzahlen, anhand derer Menge und Qualität von Endprodukten bestimmt werden.

Die Neue Institutionenökonomik bedeutet für die ökonomische Theorie eine Erweiterung und Überwindung der neoklassischen Beschränkungen. Sie hat neue Einsichten gebracht und neue Anwendungsgebiete geschaffen. Aus einer umfassenderen gesellschaftswissenschaftlichen Perspektive hat sie die Schattenseite, die Sicht auf die soziale Wirklichkeit

auf ein enges Spektrum von Annahmen über menschliches Verhalten, soziale Beziehungen und Strukturen der gesellschaftlichen Praxis einzuschränken. Das gilt insbesondere für die Dimensionen des menschlichen Handelns, die nicht auf Nutzenmaximierung ausgerichtet sind, für soziale Beziehungen, die sich nicht als Tauschvorgänge begreifen lassen, und für Strukturen der gesellschaftlichen Praxis, die nicht vertraglichen Charakter haben. Bei der Anwendung institutionenökonomischer Modelle werden diese nichtökonomischen Dimensionen verfehlt, wodurch sie die soziale Realität nur eingeschränkt erklären und die gesellschaftliche Praxis nur unzureichend anleiten können. Beherrschen sie trotzdem die Gestaltung sozialer Reformen, dann erzeugt ihre praktische Anwendung wegen der nicht vorhergesehenen Interdependenzen jede Menge unerwünschte Folgen. Ihre Hauptwirkung besteht dann in einer *self-fulfilling prophecy*. Wenn die soziale Realität – anders als zuvor – nur noch in den Kategorien von Verträgen und Prinzipal-Agenten-Beziehungen gesehen wird, dann werden sich die entsprechenden Akteure auch wie Vertragspartner bzw. Prinzipale oder Agenten verhalten und alles vergessen, was vorher ihr Handeln, ihre Beziehungen und ihre soziale Praxis ausgezeichnet hat. Zumindest werden das nachfolgende Generationen tun, die in diesem Denken sozialisiert wurden. Die neuen Praxismodelle setzen sich dann nicht deshalb durch, weil sie die alten Zwecke besser erfüllen, sondern weil sowohl Zwecke als auch Mittel neu bestimmt worden sind. Oft entstehen dabei institutionelle Hybride, die weder die alten noch die neuen Zwecke wie gewünscht erfüllen. Wir werden diese Merkwürdigkeit eines als Modernisierung gedachten sozialen Wandels hier sowohl im Feld der von PISA geprägten Umstellung von Bildung auf Humankapitalproduktion als auch im

Feld der von McKinsey & Co. angeleiteten Umwandlung von Universitäten in Unternehmen beobachten können. Das wird sich auch bei einer maßgeblichen praktischen Anwendung der Prinzipal-Agent-Theorie zeigen, nämlich bei der Umwandlung von Behörden der öffentlichen Verwaltung in Dienstleistungsbetriebe nach Maßgabe von New Public Management (NPM) bzw. nach dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) (Lane 2000).

Die Bewegung des New Public Management resultierte aus dem Einfluss des ökonomischen Denkens auf Verwaltungsreformen, zunächst in den USA, in Großbritannien und Neuseeland, dann aber auch in vielen anderen Ländern. Nach diesem Modell leidet der einst von Max Weber (1922/1976) beschriebene Typus der bürokratischen Verwaltung unter Inflexibilität, grenzenloser Expansion, nicht mehr zu befriedigendem Finanzbedarf und mangelnder Servicequalität für die Bürger. Aus der Umwandlung von Verwaltungsbehörden in öffentliche oder noch besser private Dienstleistungsunternehmen verspricht man sich spiegelbildlich mehr Flexibilität, Kostenbewusstsein und Servicequalität. Im neuen Dienstleistungsunternehmen wird das Denken in den Kategorien von Verträgen, Wettbewerb, Kosten-Nutzen-Rechnung und Prinzipal-Agenten-Beziehungen der Neuen Institutionenökonomik in die Praxis umgesetzt. An die Stelle bürokratischer Regeln – aber auch an die Stelle von Handeln nach Maßgabe von professionellen Ethiken – treten Kontraktmanagement mit Zielvereinbarungen, Outputorientierung statt Regeltreue bzw. Berufsethik, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen, Budgetierung, Kundenservice, prozessorientierte Organisation, Qualitätsmanagement und Benchmarking in die Konkurrenz mit vergleichbaren Leistungsanbietern. Das sieht im Vergleich zum

»schwerfälligen« bürokratischen Apparat außerordentlich modern, kostensparend und leistungsfähig aus. Gleichwohl gilt auch für NPM, dass der Erfolg seiner Einführung weniger der besseren Erfüllung der alten Zwecke zu verdanken ist, als vielmehr der Umstellung der Sicht auf die soziale Praxis, der Veränderung nicht nur der Mittel, sondern auch der Zwecke und der Sozialisation der nachfolgenden Generationen. Letztere können sich dann Verwaltung nur noch als Dienstleistungsunternehmen vorstellen. Sie verhalten sich nicht mehr wie Beamte und auch nicht wie Professionelle mit eigener Professionsethik, sondern wie Wettbewerber auf einem Markt. Sie wollen ihren eigenen Nutzen maximieren und werden dabei mittels Wettbewerb, Benchmarking und Controlling auf die Bahn eines verbesserten Kundenservice gelenkt. Konsequenterweise wird die Einführung von NPM von der Forderung begleitet, die Juristen in den Verwaltungen durch Ökonomen zu ersetzen. Dadurch wird gewährleistet, dass das neue Denken unabhängig von den Realitäten in der Praxis verankert wird. Die Reformer schaffen so flächendeckend neue Arbeitsplätze für ihre Profession.

Die Probleme dieser Art der Modernisierung als Mittel- und Zielverschiebung unter der Hand resultieren daraus, dass unerwartete Interdependenzen die Modelle in der Praxis verändern. Auch hier entstehen Hybride, die den alten Zielen nicht mehr dienen können, die neuen aber nicht erfüllen. Die eigentliche Sacharbeit wird von Berichtspflichten, Controlling, aufwändigen Suchprozessen (*screening*) und umfassendem Marketing der Serviceangebote (*signalling*) überwuchert. Die Aktivitäten werden einseitig auf die Erfüllung von Kennzahlen ausgerichtet, was bei komplexen Aufgaben zu Qualitätseinbußen führt. Paradoxerweise geschieht das