



Hertie School of Governance - working papers, No. 1, September 2006

"Schulen der Macht?" - Governance Schools in Deutschland

Prof. Dr. Michael Zürn
(Hertie School of Governance)
Dr. Gregor Walter
(Hertie School of Governance)
Christoph Bertram
(Hertie School of Governance)

working papers

Hertie School of Governance - working papers, No. 1, September 2006

„Schulen der Macht“? – Governance Schools in Deutschland¹

Prof. Dr. Michael Zürn
(Hertie School of Governance)
Dr. Gregor Walter
(Hertie School of Governance)
Christoph Bertram
(Hertie School of Governance)

ISSN 1862-9628

¹ Wir danken den Gutachtern und Herausgebern dieses Bandes für hilfreiche Kommentierungen und Anregungen. Ein ganz besonderer Dank gebührt Werner Jann, der diesen Beitrag intensiv gelesen und zahlreiche Anregungen gegeben hat.

Inhaltsübersicht

1. Einleitung	5
2. Das Konzept einer Professional School for Public Policy.....	7
2.1. Das Modell	7
2.2. Spezifische Merkmale der deutschen Professional Schools	13
2.3 Bildungspolitische Effekte	18
3. Governance Schools im Kontext der Elitendiskussion	19
3.1. Elitenbegriff.....	19
3.2. „Geschlossene Gesellschaft“: Die Verfallsform der Eliteschulen.....	22
3.3. Kriterien für legitime politische Eliten und Anforderungen an Governance Schools	24
4. Schlussfolgerungen.....	32
Literatur.....	35

Abstract:

„Governance Schools“ lassen sich als multidisziplinäre, praxisorientierte Ausbildungseinrichtungen verstehen, die Studierende unmittelbar für den Berufsalltag in einem weit verstandenen Feld von „Politik“ in Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft qualifizieren wollen. Bildungspolitisch stellen sie keine Konkurrenz, sondern eine Ergänzung zu den stärker wissenschaftlich-disziplinären Angeboten der öffentlichen Universitäten dar und können dabei allenfalls den Anspruch erheben, ein wenig „Hefe“ im derzeit – aus guten Gründen – stark gärenden „Teig“ der deutschen Bildungslandschaft zu sein. Gleichwohl könnten Governance Schools als Hochschulen mit großer Autonomie als Impulsgeber in der gegenwärtigen Reformdiskussion fungieren. Hinsichtlich der möglichen Effekte auf die Elitenrekrutierung sollten Governance Schools angesichts des derzeitigen Standes der Zugangsstrukturen insbesondere zu öffentlichen Leitungspositionen in Deutschland nicht dramatisiert werden. Statt der befürchteten, selbstreferentiellen Abschottung politischer Eliten mit homogenen Ausbildungshintergrund können sie u.U. sogar dem Leistungsprinzip Vorschub leisten, dass sowohl unter Effektivitäts- als auch unter Legitimitätsgesichtspunkten zu einer Verbesserung gegenüber dem Status quo führt. Angesichts der noch immer in den meisten Bereichen existierenden Juristendominanz und der zentralen Rolle der Parteien in der Elitenrekrutierung wollen „Governance Schools“ in Deutschland zunächst andere Vereinseitigungen der politischen Elitenrekrutierung aufbrechen. Der Blick auf die negativen Auswüchse von „Schulen der Macht“ in anderen Ländern Europas macht gleichwohl deutlich, dass erstens eine Umkehrung der Verhältnisse im Sinne eines fast vollständigen Monopols der Elitenausbildung durch entsprechende Einrichtungen nicht wünschenswert sein kann und dass zweitens den Aufnahmeverfahren besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist, um den Offenheitsanspruch des Leistungsprinzips in der Elitenrekrutierung aufrecht zu erhalten.

“Schools of Power?” – Governance Schools in Germany

Governance schools should be understood as multidisciplinary and practice-oriented institutions of higher learning. Upon graduating students are qualified to master daily affairs in the areas of political government, economy and civil society. In terms of educational policy governance schools are not in competition with the scientific-disciplinary oriented public

universities, but rather they should be viewed as complementary. They can merely claim to represent a pinch of yeast on the vibrant educational landscape, where they help to make the dough rise. Though it should be mentioned, that governance schools could function as a source of innovation for reform discussions, because of their greater autonomous structures.

The fears that elitist admission processes of governance schools will lead to a self-perpetuating and isolated political leadership with homogenous educational background are unfounded. Especially in regard to public leadership positions governance schools are not a drama, but rather given the right circumstances could lead to an effectiveness and legitimization improvement of the status quo. Governance schools want to create a balance to the current one-sided elitist recruitment, in light of the fact that there is a dominance of lawyers in the higher areas of public leadership and in the central roles of political parties.

In view of developments in other European countries, where elite recruitments has been often centrally monopolised, it becomes clear, that governance schools are very different from these so-called “schools of power”. These schools represent a reversal of circumstances, where only a few institutions have a total monopoly of elite education. It is also important to divert attention to the admissions process by having transparent admission criteria, in order to sustain fair principles of recruitment.

1. Einleitung

„Schulen der Macht“ – mit diesem Titel überschrieb „Die Zeit“ 2002 einen Artikel über amerikanische Professional Schools für Public Policy.² Einrichtungen wie die School for Advanced International Studies (SAIS) der Johns Hopkins University, die School of International and Public Affairs (SIPA) an der New Yorker Columbia University, die Woodrow Wilson School in Princeton und die sehr bekannte John F. Kennedy School of Government (KSG) an der Harvard University, aber auch die ENA in Frankreich gelten als Ausbildungsstätten für politische Eliten. Diese „Schools“ zeichnen sich zum einen durch eine gezielt anwendungsorientierte Forschung und Lehre aus. Dadurch entstehen vergleichsweise enge Kontakte zu den Entscheidungsträgern in der Politik und zunehmend auch in der Wirtschaft. Zum anderen stellt ein Studienabschluss in diesen Einrichtungen eine Art Eintrittskarte für viele politisch relevante Netzwerke und Institutionen dar.

Als der Artikel in „Die Zeit“ erschien, gab es vergleichbare Einrichtungen in Deutschland noch nicht. Die Hochschule in Speyer und die Studiengänge für Verwaltungswissenschaften an den Universitäten Konstanz und Potsdam haben deren Funktionen nur partiell erfüllt. Mittlerweile haben jedoch die Universität Erfurt mit ihrer „School of Public Policy“ und die Hertie-Stiftung mit der „Hertie School of Governance“ zwei Einrichtungen ins Leben gerufen, die vom amerikanischen Modell der „Professional School“ zumindest inspiriert sind. Weitere derartige Einrichtungen sind in Duisburg und in Frankfurt an der Oder in der Planung. Hinzu kommen eine ganze Reihe von neuen „Professional Schools“ im Bereich der Wirtschaft und des Rechts. Die Bucerius Law School in Hamburg sowie die Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung, Vallendar oder die European School of Management and Technology, Berlin als sog. Business Schools sind bekanntere Beispiele. Diese Einrichtungen sind zumeist privat finanziert und stellen autonome Einrichtungen mit einem deutlich schmaleren Programmangebot dar als die Gesamtuniversität, obgleich sie allesamt mehr als nur eine wissenschaftliche Disziplin in die Programme integrieren.

Was aber genau steckt hinter diesen Neugründungen und ganz spezifisch hinter dem Konzept einer „Professional School of Public Policy“? Warum sollten gerade jetzt solche „Governance Schools“ auch in Deutschland entstehen? Und was bedeutet dies für die gegenwärtige

² Kraweik, Christiane „Schulen der Macht“ In: *Die Zeit* vom 23.05.2002, S. 79.

Diskussion um Eliten-(aus)-Bildung? Braucht Deutschland Schulen der Macht? Der folgende Aufsatz führt dazu zunächst in das Konzept der „Governance Schools“ ein und beleuchtet dabei insbesondere zwei zentrale Merkmalsbündel: Die Kerncharakteristika des Konzepts der „Professional School“ einerseits und die mit der Einführung dieses Konzeptes verbundenen Implikationen für die deutsche Hochschullandschaft andererseits. Anschließend wird das Konzept im Kontext der gegenwärtigen Bildungsdiskussion verortet. Dabei werden ein im engeren Sinne bildungspolitischer und ein elitentheoretischer Diskurs unterschieden. Der entsprechende bildungs- und wissenschaftspolitische Diskurs verbindet mit der Einführung von Professional Schools weitreichende Hoffnungen. Daher wollen wir in diesem Beitrag diskutieren, welche bildungspolitischen Innovationen mit solchen „Governance Schools“ einhergehen und inwieweit die bildungspolitischen Hoffnungen berechtigt sind. Der elitentheoretische Diskurs hat hingegen einen primär kritischen Impetus: mit dem Konzept der Professional Schools werden erhebliche Befürchtungen über eine Abschottung von Eliten mit technokratischem Selbstverständnis verbunden. In diesem Zusammenhang wird insbesondere diskutiert, ob „Governance Schools“ tatsächlich in dem Sinne „Schulen der Macht“ sind, dass sie einem selbstreferentiellen Zirkel der Elitenrekrutierung Vorschub leisten und damit tendenziell die Ansprüche unterhöheln, die in demokratischen politischen Systemen an die Elitenauswahl zu stellen sind.

Zusammengefasst lassen sich „Governance Schools“ als multidisziplinäre, praxisorientierte Ausbildungseinrichtungen verstehen, die Studierende unmittelbar für den Berufsalltag in einem weit verstandenen Feld von „Politik“ in Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft qualifizieren wollen. Bildungspolitisch stellen sie keine Konkurrenz, sondern eine Ergänzung zu den stärker wissenschaftlich-disziplinären Angeboten der öffentlichen Universitäten dar und können dabei allenfalls den Anspruch erheben, ein wenig „Hefe“ im derzeit – aus guten Gründen – ohnehin stark gärenden „Teig“ der deutschen Bildungslandschaft zu sein. Gleichwohl könnten durch diesen Effekt einige interessante bildungspolitische Innovationen befördert werden. Elitentheoretisch argumentieren wir, dass angesichts des derzeitigen Standes der Zugangsstrukturen insbesondere zu öffentlichen Leitungspositionen in Deutschland „Governance Schools“ einem Leistungsprinzip Vorschub leisten soll, dass sowohl unter Effektivitäts- als auch unter Legitimitäts Gesichtspunkten zu einer Verbesserung gegenüber dem Status quo führt. Angesichts der noch immer in den meisten Bereichen existierenden Juristendominanz und der zentralen Rolle der Parteien in der Elitenrekrutierung, wollen „Governance Schools“ in Deutschland zunächst eine andere Form der

Selbstreferentialität aufbrechen. Der Blick auf die negativen Auswüchse von „Schulen der Macht“ in anderen Ländern Europas macht zudem deutlich, dass erstens eine Umkehrung der Verhältnisse im Sinne eines fast vollständigen Monopols der Elitenrekrutierung für entsprechende Ausbildungseinrichtungen nicht wünschenswert sein kann und dass zweitens den Aufnahmeverfahren für entsprechende Einrichtungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist, um den Offenheitsanspruch des Leistungsprinzips in der Elitenrekrutierung aufrecht zu erhalten. Negativ interpretiert evoziert der Ausdruck „Schule der Macht“ im besten Fall das Bild eines quasi automatischen „Karrieresprungbrettes“ und im schlimmsten Fall das einer „Initiations-Institution“. Beides werden und wollen „Governance Schools“ in Deutschland nicht sein, sondern vielmehr Einrichtungen, die ihre Absolventen dazu ausbilden, auf der Höhe verschiedener akademischer Diskurse zur Lösung moderner Regelungsprobleme beizutragen.

2. Das Konzept einer Professional School for Public Policy

2.1. Das Modell

Zwei europäische Vorgaben setzen den Rahmen für die Reform des deutschen Hochschulwesens in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts. Zum einen entwirft die „Bologna-Erklärung“ der europäischen Bildungsminister aus dem Jahre 1999 die Perspektive eines europäischen Bildungsraumes im Jahre 2010, der durch internationale Vergleichbarkeit und einen gemeinsamen europäischen Lernprozess geprägt sein soll. Zum zweiten hat der „Lissabon-Prozess“ zum Ziel, Europa bis spätestens 2010 zur führenden wissensbasierten Ökonomie der Welt zu machen und dabei die Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf 3% des BIP und die Zahl der Wissenschaftler um 50% anzuheben. Europa soll damit zu einem bevorzugten Ziel von Studenten und Forschern aus anderen Weltgegenden werden. Im Rahmen dieser Parameter hat sich in Deutschland eine Hochschulreformdebatte entwickelt, bei der jeder Stein umgedreht wird. Sie wird vermutlich tiefgreifendere Veränderungen der Hochschullandschaft zur Folge haben als 1968. Jedenfalls ist das nach wie vor vorherrschende Außenbild deutscher Hochschulen als schwerfällig bis unreformierbar und von Beamtenmentalität geprägt etwas realitätsfremd. Das Tempo der Veränderung ist enorm,

wenn man es mit dem Tempo des Reformprozesses in anderen Sektoren des Landes vergleicht. Die Vielfalt der Maßnahmen ist längst unüberschaubar.

Wir wollen aus dieser Vielfalt das Reformmodell der *Professional School* herausgreifen. Es stellt eine für Deutschland neuartige Verbindung von Anwendungsbezug und Wissenschaftlichkeit dar. Eine Professional School wird hier verstanden als eine Einrichtung, die sich für einen „bestimmten Bereich gesellschaftlicher Aufgaben (...) als zugleich interdisziplinäres und anwendungsbezogenes Kompetenzzentrum auf höchstem wissenschaftlichem Niveau und mit einem inhaltlichen Profil definiert“ (Weiler 2003:200). Professional Schools sind nach ihrem Selbstverständnis und ihrer wissenschaftlichen Binnenorganisation sehr viel weniger an disziplinären Traditionen und sehr viel mehr am Wissens- und Ausbildungsbedarf bestimmter gesellschaftlicher Bereiche wie Rechtswesen, Bildungswesen, Gesundheit etc. orientiert (Weiler 2005). Forschungs- und Lehrgegenstand der in Deutschland gerade entstehenden „*Professional Schools for Public Policy*“ sind dabei nicht mehr nur „Regierung“ (vgl. z.B. die Namensgebung Kennedy School of *Government*) und staatliche Politiken (vgl. Goldman School for *Public Policy* in Berkeley), sondern „*Governance*“, verstanden als die „zielgerichtete Regelung gesellschaftlicher Beziehungen und der ihnen zugrunde liegenden Konflikte mittels verlässlicher und dauerhafter Maßnahmen und Institutionen statt durch unvermittelte Macht- und Gewaltanwendung.“³ Es geht somit um einen weit verstandenen Begriff von „Regieren“, der über das Agieren von Regierungen hinausreicht.

Im internationalen Vergleich existieren zwei Varianten derartiger Schools: Zum einen die stärker national orientierte französische Version mit hierarchischem Charakter (mit den Grandes Ecoles und der Ecole Nationale d'Administration, ENA, an der Spitze), zum anderen die stärker international ausgerichtete angelsächsische Version, die vom Wettbewerb der Schools geprägt ist – besonders gewichtige Spieler sind hier selbstverständlich die eingangs bereits erwähnten Schools an den amerikanischen Ivy League-Universitäten, z.B. in Columbia, Harvard, Princeton, aber inzwischen auch die entsprechende School an der LSE. Beide Modelle waren ursprünglich explizit darauf ausgerichtet, Eliten für den schnell wachsenden Interventionsstaat und die daraus folgenden Anforderungen zu entwickeln (vgl. Anderson 2003: Kap. 2 und 3). So waren es in den USA die gewaltige Ausdehnung staatlicher

³ Zürn 2004: 12 (Vgl. auch Walter 2005: 46 Kohler-Koch 1993: 116 und Keohane/Nye 2000: 12).

Aktivitäten im Zuge des „New Deal“ und in Frankreich der Wiederaufbau der Nation nach dem Zweiten Weltkrieg, die den entscheidenden Impuls für die Einrichtung entsprechender Ausbildungseinrichtungen gaben. Das französische Modell hat sich dabei in den letzten 60 Jahren als erstaunlich stabil erwiesen. So werden die besten französischen Nachwuchskräfte noch immer in einem inhaltlich stark standardisierten Studium für Spitzenpositionen in der französischen Wirtschaft und Verwaltung ausgebildet. Hierbei steht Netzwerkbildung im Vordergrund, und es wird eine grundlegende Einführung in die wichtigsten wissenschaftlichen Disziplinen angestrebt (Silguy 2003). Die Forschung spielt eine stark nachgeordnete Rolle. Das angelsächsische Modell hat sich im Gegensatz hierzu speziell in den letzten 50 Jahren nicht zuletzt infolge der Wettbewerbsdynamik mehrfach „neu erfunden“ (für eine Übersicht vgl. Jann 1987). Anwendungsbezug und Interdisziplinarität, internationale Netzwerkbildung und ein breit gefächertes Tätigkeitsprofil der Absolventen, aber auch eine explizite Forschungsorientierung sind prägende Merkmale dieses Ansatzes. Besonderes Augenmerk wird auf die Verbindung von Theorie und Praxis gelegt, in den Worten von Alexander George (1993) mithin auf die Fähigkeit „to bridge the gap.“

Die gegenwärtigen Neugründungen in der Bundesrepublik orientieren sich an diesem angelsächsischen Modell. Zum einen ist das französische Modell mit seiner Orientierung auf einen Staatsapparat und mit seiner Forschungsferne offensichtlich nicht mehr zeitgemäß. Das zeigen nicht zuletzt neuere Entwicklungen in Frankreich, wie etwa die Gründung einer Professional School for Public Policy mit internationaler Ausrichtung an der Sciences Po. Zum anderen wäre eine derartig geschlossene Elitenrekrutierung hierzulande weder funktional noch vermittelbar. Moderne Professional Schools definieren sich vielmehr durch drei grundlegende Merkmale.

a) Anwendungsbezug

Die deutsche Hochschul- und Bildungslandschaft zeichnet sich durch eine besonders ausgeprägte Trennung von Theorie und Praxis sowie bei einer eigentümlichen Geringschätzung „praktischer Intelligenz“ (vgl. Bensel 2003; Neuweiler 2002). Anwendungsbezug von Lehre und Forschung wird gerne mit wissenschaftlicher Zweitklassigkeit und Parteilichkeit im Sinne von sog. Gefälligkeitsgutachten assoziiert. Auf der anderen Seite mehren sich die Stimmen in Wirtschaft, Politik und auch Wissenschaft, die argumentieren, dass „eine Gesellschaft, deren Wettbewerbsfähigkeit vor allem von ihrer Innovationskraft abhängig ist, [...] es sich nicht leisten [kann], die Wissenspotentiale, die

zwischen Hochschule und Markt liegen, ungenutzt zu lassen“ (Bensel et.al 2003: 44). Angesichts sich verändernder Anforderungsprofile an Absolventen wird verstärkt eine stärkere Hinwendung der Universitäten zur Praxis gefordert.

Das Spannungsverhältnis von Anwendungsorientierung und Grundlagenforschung ist dabei allgemeiner Natur. Als „typisch deutsch“ erweist sich nur die ausgeprägte Trennung von Theorie und Praxis und die damit verbundene Geringschätzung angewandter Forschung im Wissenschaftsbetrieb. So beschreiben Lisa Anderson (2003) und David Featherman et al. (2001) die Entwicklungsdynamik der US-amerikanischen Policy Schools als Ausdruck genau dieses Spannungsverhältnisses. Sie stellen in eindrucksvoller Weise einen ständigen Wandel und Wechsel zwischen einer Hinwendung zur Praxis und der Rückkehr zur Theorie dar, der nicht zuletzt durch realpolitische Entwicklungen und Staatsbilder strukturiert wurde. Ähnlich argumentiert auch William Chase (1982) mit Blick auf die berühmten Law Schools in den USA.

Die Professional School ist in ihrer Struktur darauf ausgerichtet, den Gegensatz und das Spannungsverhältnis von Theorie und Praxis aufzunehmen, beiden Seite ihre begründeten Funktionsmuster zu belassen, beide aber auch in sinnvoller Weise zusammenzuführen. Wissenschaftliche Konzepte und analytische Methoden sollen vorrangig daraufhin geprüft werden, ob sie zur Verbesserung der Praxis beitragen können. Einhergehen würde damit ein verstärkter Fokus auf Methoden und auf „mid-range theories“ anstelle der allgemeinen Sozialtheorie und der Meta-Theorie. Studierende werden in diesem Prozess nicht zu disziplinären Experten ausgebildet. Vielmehr sollen sie mit Problemlösungs-Techniken und Methoden vertraut gemacht werden, erweitert um eine gesunde Dosis kritischen Denkens.

Diesem Zweck dienen einige typische Instrumente der Professional School of Public Policy. So zielen die gleichzeitige Einbindung von Praktikern und Wissenschaftlern in gemeinsamen Forschungs- und Lehrprojekten und die akademisch hochwertige Vermittlung von aus der Praxis gewonnenen Anschauungsobjekten in diese Richtung. Die Professional School verfolgt typischerweise keine grundlagentheoretischen, sondern sachproblemorientierte Fragestellungen. In der Bearbeitung und Durchdringung dieser Problemstellungen gilt es aber, höchsten wissenschaftlichen Standards zu folgen. Ähnliches gilt für die Gestaltung des Curriculums: Zum einen folgt sie höchsten wissenschaftlichen Ansprüchen in der Berufung von Lehrkräften und in der Ausgestaltung ihrer Lehrprogramme, auf der anderen Seite bezieht

sie die Anforderungen und Belange der Praxisinstitutionen des ihr korrespondierenden gesellschaftlichen Bereichs in ihre Planungen mit ein. Von zentraler Bedeutung ist dabei das Instrument der Fallstudien-Lehre. Das Lernen anhand von konkreten Entscheidungssituationen ermöglicht es, die identifizierten Probleme aus der Sicht des Praktikers zu sehen und dabei das Verständnis für Handlungszwänge zu erhöhen.

b) Inter- bzw. Multidisziplinarität und Problemorientierung

Da die gesellschaftliche Wirklichkeit sich kaum in den Rastern wissenschaftlicher Disziplinen begreifen lässt, führt der Anspruch der Anwendungsorientierung unmittelbar zu Multi- bzw. Interdisziplinarität. Somit erfordern sowohl Lehre als auch Forschung eine durchdachte und systematische Verknüpfung disziplinärer Erkenntnisinteressen und Wissensbestände. Berufsorientierte Ausbildung bedarf daher interdisziplinärer Analysen von Problemen und eine perspektivenübergreifende Rekonstruktion von problematischen Situationen. Sowohl im französischen als auch im angelsächsischen Modell werden für den Bereich der Public Policy die Disziplinen Rechtswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Politikwissenschaft, Soziologie und (Politische) Philosophie als konstitutiv angesehen. Hinzu kommt die Verwaltungswissenschaft i.e.S., also neudeutsch „Public Management.“ Von der Verwaltungswissenschaft i.w.S., wie sie in Konstanz und Potsdam gelehrt werden (vgl. zu dieser Unterscheidung Bogumil/Jann 2005) unterscheidet sich eine Professional School of Public Policy nicht zuletzt durch die Betonung dieser Multidisziplinarität. Verwaltungswissenschaft wird also nicht „als Teil der Politikwissenschaft“ (Scharpf 1971) definiert und insbesondere der Ökonomie wird dementsprechend ein deutlich größerer Raum zugewiesen. Die Professional School for Public Policy sieht sich auch nicht als eigenständige wissenschaftliche Disziplin, weshalb es auch keine Bestrebungen gibt, einen eigenständigen Dokortitel einzuführen. Generell erlaubt die notwendige Autonomie einer Professional School entweder außerhalb oder innerhalb einer Universität die Zusammenführung von verschiedenen Disziplinen unter einem Dach. Als „normaler“ Bestandteil einer Universität wäre der Zwang sich selbst als ein eigenes Fach zu definieren so groß, dass er über kurz oder lang Gefahr liefe, den Anspruch der Multidisziplinarität zu unterminieren – entweder durch eine Verengung des Lehrgebiets oder durch die „Schaffung“ eines neuen Fachs. Zu einem gewissen Grad lassen sich beide diese Prozesse in Konstanz und Potsdam beobachten.

Freilich ergibt sich aus einer solchen multidisziplinären Grundorientierung die Gefahr, dass die Mitglieder einer Professional School u.U. den Anschluss an die Fachwissenschaft

verlieren und somit langfristig die wissenschaftliche Qualität leidet. Das Instrument der „Joint Appointments“ ist in diesem Zusammenhang besonders wichtig: Dadurch können Hochschullehrer gleichzeitig in der „Fach-Community“ bleiben und anwendungsbezogen die Erkenntnisse ihres Fachs in die Professional School einbringen. Sicherlich ist auch ein solches Modell nicht frei von Kritik und Akzeptanzproblemen. Doch können Joint Appointments gerade für kleinere Einheiten neben der Lehrleistung auch zur Profilbildung beitragen.

Generell müssen Professional Schools die Gratwanderung zwischen der Vermittlung von disziplinären Kenntnissen und dem Imperativ der Ausbildung zur sektorenübergreifenden Kommunikation und Kompetenz unter Berücksichtigung verschiedener disziplinärer Perspektiven bewältigen. Es spricht Manches dafür, dass dies in einer autonomen Organisationsform, wie sie mit der Professional School verbunden ist, leichter gelingen kann als ohne Sonderstatus im Rahmen des Wettbewerbs der Disziplinen an einer Universität. Erst die organisatorische und finanzielle Eigenständigkeit erlaubt es, andere Kriterien für die Leistungsfähigkeit als nur die der disziplinären Erstklassigkeit anzulegen. Insofern könnten Professional Schools of Public Policy mittelfristig die Erwartungen erfüllen, die die verwaltungswissenschaftlichen Studiengänge nur partiell einlösen konnten.

c) Die Rolle der Forschung an einer Professional School

Eine Professional School ist keine Fachhochschule. Forschung spielt demnach auch an einer Professional School eine mindestens ebenso wichtige und grundlegende Rolle wie in den universitären Einzeldisziplinen. Die Forschung dient allerdings den Grundsätzen der School, dem Anwendungsbezug und der Problemorientierung, ihr Zweck sind Wissenstransfer und die Verbesserung von Public Policy. Wissenschaftler sollen in diesem Modell, um mit Karl Polanyi zu sprechen, neben ihrer Zugehörigkeit zur „republic of science“ auch Angehörige eines politischen Gemeinwesens sein. Dabei haben sich die guten Professional Schools längst vom technokratischen Modell der Politikberatung getrennt, wonach scheinbar wertfreie Wissenschaftlerinnen Politiker hinsichtlich der angemessenen Instrumentenwahl beraten. Beide in dieses Modell eingehende Prämissen erscheinen uns nicht plausibel: Weder können die agierenden Personen der Wissenschaft wertfrei denken, noch haben die Politiker keinerlei *a priori* Präferenzen über die richtigen Politikinstrumente. Es geht daher vielmehr darum, die Kommunikation, den Austausch und die wechselseitige Befruchtung von Wissenschaft und Politik zu ermöglichen und zu gestalten. Die Forschung an der Professional School möchte die allzu kategorial gehandhabte Trennung von „Wahrheit“ und „Macht“ aufbrechen, die

ihren wichtigen Beitrag zur (teilweise selbstgewählten) geringen Bedeutung der Wissenschaft in der Politik geleistet hat. David Featherman, der frühere Präsident des Social Science Research Council, schreibt dazu: „it is perhaps ironic that academics in disciplines such as economics, political science, and sociology – in their quest for professional integrity and scientific objectivity – may have unintentionally undermined these disciplines’ long term relevance to policy and thereby conceded the main battlefield to the private, often partisan, think tanks (Featherman 2001: 2).“ Die Professional School entwickelt zur Erreichung dieses Ziels anders geartete Anreizstrukturen: Forschungen zu Fragestellungen, die sich aus politischen Problemlagen ableiten, zählen genauso wie die, die sich an theoretischen Diskursen orientieren. Der Anwendungsbezug wird somit belohnt; „middle-range theory“ Entwicklung wird besonders hoch angesehen; die Teilnahme am öffentlichen Diskurs wird als akademische Leistung anerkannt, und die Organisation von Forschung in interdisziplinären Arbeitsgruppen wird als wertvoll angesehen, auch wenn sie nicht zu Beiträgen in den disziplinären Top Journals, sondern zu Aufsätzen in Policy Journals führen.⁴

2.2. Spezifische Merkmale der deutschen Professional Schools

Die Gründung von Professional Schools for Public Policy in Deutschland wird nicht zu einer bloßen Kopie der Ivy-League Vorbilder führen. Man erinnere sich Woodrow Wilsons, der noch als Professor in Princeton, in der zweiten Ausgabe der „Political Sciences Quarterly“ im Zuge der Gründung der amerikanischen Politikwissenschaft argumentierte, dass die existierende „science of administration“ eine „foreign science“ sei, „developed by French and German Professors“ und dass deswegen gelte: „to answer our purposes, it must be adapted [...] if we employ it we must Americanize it“ (vgl. Wilson 1887: 4). Die Übernahme eines Modells in einen anderen Kontext kann also mittel- und langfristig durchaus zu weit mehr als nur zur billigen Kopie werden. Inhaltlich lässt sich vermuten, dass die entstehenden Professional Schools quantitative Methodik und Mikroökonomik etwas weniger stark betonen werden als in den USA zumeist üblich und dass sie stattdessen die Wertgeladenheit der Politik sowie die Bedeutung von historischen Pfadabhängigkeiten herausstellen werden (Zürn

⁴ Besonders instruktiv in diesem Zusammenhang ist ein Beitrag von Jentleson (2002), der zeigt wie die Ausrichtung führender Journals im Bereich der internationalen Politik eine Art des Wissens produziert hat, das systematisch ungeeignet war, um denkbare Antworten auf die Herausforderung des 11. Septembers mitprägen zu können. Er fordert daher, dass durch die Praxis vorgegebene Fragestellungen als ebenso wichtig angesehen werden, wie die Fragestellungen, die sich aus innerdisziplinären Theoriediskursen ergeben (Jentleson 2002).

2004). Im Vordergrund wird aber zunächst eine andere Besonderheit der deutschen Professional Schools for Public Policy stehen: Sie sind allesamt Gründungen, die bewusst und gezielt außerhalb der etablierten staatlichen Hochschullandschaft platziert werden. Das trifft auf die meisten Business Schools ebenso zu wie auf die stiftungsgetragenen Institutionen Bucerius Law School und Hertie School of Governance. Auch die Humboldt-Viadrina School of Governance sollte mit privaten Geldern und als An-Institut ins Leben gerufen werden. Diese Finanzierungsmodelle sind einerseits der Skepsis mancher Stiftung gegenüber etablierten Universitäten und andererseits den enormen Finanzerfordernissen bei der Gründung einer Volluniversität mit dem gesamten Fächerspektrum geschuldet. Aus dieser Not ergibt sich allerdings eine gewichtige Tugend. Alle diese Gründungen entsprechen nämlich dem ausgeprägten Autonomiebedarf, den eine Professional School benötigt und den Professional Schools in den amerikanischen Universitäten auch genießen. Damit werden sie aber in der deutschen Hochschullandschaft zu Sonderlingen.

Die Gründung einer privaten Professional School kann andere Wege gehen als die traditionellen Universitätsinstitutionen. Sie kann tradierte, an Disziplinen orientierte Organisationsprinzipien ignorieren, sie kann mit ihren Lehrkräften auf Lehre und Anwendungsbezug gerichtete Arbeitsverträge schließen, sie kann ihre Studierenden unabhängig auswählen, sie unterliegt nicht der kameralistischen Haushaltslogik etc. Sicherlich lassen sich im Zuge der rasch voranschreitenden Hochschulreform auch bei den großen Universitäten ähnlich gelagerte Veränderungen beobachten. Eine private Gründung kann diese Ansätze aber mit anderer Konsequenz zur Anwendung bringen und somit auch für den öffentlichen Bereich „auskundschaften“, welche Instrumente sich in der Praxis bewähren und welche nicht. Der Hauptvorteil, den private Gründungen in einem verstärkt wettbewerblichen Umfeld haben, besteht keinesfalls in überlegenen finanziellen Ausstattungen (vgl. Weiler 2005): Es ist die Autonomie. Ohne Autonomie gibt es keinen realen Wettbewerb. In diesem Sinne könnte die weitreichende Autonomie der privaten Professional Schools die Erhöhung der Autonomie der staatlichen Universitäten gleichsam erzwingen. Das zeigt sich insbesondere an drei Punkten:

a) Profilbildung und Hochschul-Governance

Durch die Spezialisierung auf die anwendungsbezogene Lehre und Forschung in Governance und durch die Möglichkeit, (relativ) ungehindert neue interdisziplinäre Zusammenhänge zu schaffen, können private Governance Schools leichter als staatliche Einrichtungen Profile

entwickeln und ein dem staatlichen Angebot komplementäres Programm schaffen. Damit die kleinen Professional Schools überhaupt erkennbar werden, sind sie zu einer vollständigen Konzentration auf Stärken und Kernkompetenzen gezwungen. Profile können also mit gleichsam 100prozentigen Mitteleinsatz und nicht vor dem Hintergrund von zunehmenden Verteilungskonflikten bei (relativ zu den Studierenden) sinkender Finanzierung entwickelt werden. Diese Ausdifferenzierung des Ausbildungsangebots könnte dann wiederum zu einer stärkeren Flexibilisierung des Hochschulsystems als Ganzes führen, welches mit seinen unterschiedlichen Bildungs-, Forschungs- und Dienstleistungen besser auf gesellschaftliche und wissenschaftliche Ansprüche zu reagieren in der Lage ist. Speziell vor dem Hintergrund des politischen Willens zur staatlichen Massenuniversität kann durch private Neugründungen der „Druck auf das System“ zum Zweck der Profilbildung erhöht werden.

Ähnliches lässt sich mit Blick auf die Governance von Hochschulen sagen. Die genannten Professional Schools haben allesamt neuartige Governance-Strukturen geschaffen. Zum einen besitzen diese Schools eine starke, entscheidungsbefugte Leitung mit dem Ziel, Arbeitskapazitäten aufgrund der Reduktion von Bürokratie und kleinteiliger Selbstverwaltung freizusetzen. Zum anderen zielen diese Governance-Strukturen auf eine systematische Berücksichtigung der Bedürfnisse der Studierenden. Sie schreiben drittens einem multiperspektivisch zusammengesetzten Beirat oder Kuratorium eine wichtige Beratungs- und Kontrollfunktion zu – gleichsam als Ersatz für die Ministerialbürokratie.

b) Finanzierung

Dem deutschen Hochschulsystem fehlt es im internationalen Vergleich signifikant an Finanzmitteln. Während Dänemark und Schweden über 7% ihres BIP für Bildung aufwenden, liegt Deutschland mit 4,4% an 20. Stelle unter den 28 OECD Staaten (OECD 2005: 9) und somit selbst nach Einbeziehung der privaten Ausgaben im Dualen System noch weit unter dem Durchschnitt. Diese Zahlen lassen sich vor dem Hintergrund des Studierendenanteils an einem Jahrgang noch dramatisieren: mit einer Zahl von 36% Studenten in einem Altersjahrgang ist Deutschland immer noch weit entfernt vom Durchschnitt der Industrieländer von 47%. Auf der anderen Seite ist in Anbetracht eines hohen Staatsdefizits offensichtlich, dass die zusätzlichen Mittel nicht alleine aus der öffentlichen Hand kommen werden. Private Geldgeber sind notwendig, um durch finanzielle Unterstützung und die Einführung von marktwirtschaftlichen Elementen eine entsprechende Entwicklung anzustoßen.

Das größte Ausgabenvolumen privater Anbieter im Bildungsbereich befand sich in Deutschland im Jahr 2000 im vorschulischen Bereich (7 Mrd. Euro), das kleinste im Hochschulbereich (0,2 Mrd. Euro) (Sackmann 2004: 74). In Deutschland nimmt der Anteil privater Elemente im Bildungssystem also mit höheren Bildungsstufen in einem Tempo ab, das im internationalen Maßstab nur als exotisch bezeichnet werden kann. Eine weitere Zahl kann das Problem weiter verdeutlichen: Während sowohl die USA als auch die Bundesrepublik etwas mehr als 1% des BIP für Hochschulen aus öffentlichen Haushalten aufwenden, kommen in den USA nochmals ca. 1,8% private Mittel hinzu (Sackmann 2004). Oder noch pointierter: Die Kosten für die gesamte Exzellenzinitiative zur Leistungssteigerung der deutschen Wissenschaft könnten recht mühelos aus dem jährlichen Spendenaufkommen allein der Stanford University finanziert werden (Weiler 2005: 4).

Es liegt also nahe, auch in Deutschland, private Gelder zur Stärkung der Hochschulen einzusetzen. In den horrenden Summen, die in den nächsten Jahrzehnten in diesem Land vererbt werden, liegt dabei ganz fraglos ein großes Potential. Gleichwohl müssen potentielle Stifter von der Sichtbarkeit und der Erfolgsträchtigkeit eines Engagements überzeugt werden. Obgleich Professional Schools ihrem Wesen nach sowohl öffentlich als auch privat finanziert werden können, bieten sie privaten Sponsoren eine gute Gelegenheit, ihre Gelder in einem zwar übersichtlichen, aber zugleich sichtbaren Rahmen anzulegen. Speziell als Governance Schools, die im Gegensatz zu Business Schools auf die Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichtet sind und mithin eine explizite Gemeinwohlorientierung aufweisen, passen Professional Schools gut in das Förderspektrum vieler Institutionen. Insofern verbindet sich mit den frühen Gründungen eine gewisse Hoffnung auf eine Diffusion der Finanzierungsquellen für die deutschen Hochschulen. Hingegen sind die gerne vorgetragenen Vorwürfe von privilegierten Studiengängen bei gleichzeitiger Aushungerung der Massenstudiengänge als Ausdruck einer groß angelegten neo-liberalen Strategie etwas sehr weit hergeholt (vgl. z.B. Altvater 2003). Private Neugründungen ziehen im Allgemeinen den öffentlichen Universitäten keine Finanzmittel ab, vielmehr führen sie dem chronisch unterfinanzierten deutschen Hochschulsystem als Ganzes zusätzliche Mittel zu. Freilich bleibt festzuhalten, dass der Anteil privater Mittel im verstaatlichten deutschen Hochschulsystem noch lange Zeit nur Bruchteile der Gesamtfinanzierung ausmachen wird.

c) Studiengebühren und Studierende

Ein erheblicher Vorbehalt gegenüber Privatgründungen von Universitäten besteht zumeist in der Frage des Finanzierungsbeitrages von Studierenden. Private Policy Schools erheben durchweg Studiengebühren. Durch Gebühren kann, so lautet die Argumentation, ein gewisser (in der Regel geringer) Teil des Budgets gedeckt werden, und diese Summen können wiederum Lehre und Forschung zufließen. Zudem lassen sich Gebühren als „Preissignal“ verstehen, das anzeigt, dass (1) eine hochwertige Ausbildung geboten wird, die den internationalen Vergleich nicht scheuen muss, und dass (2) Studierende im Sinne einer abgeschwächt marktförmigen Transaktion exzellente Leistungen von Seiten der Ausbildungsinstitution einfordern können, auf die sie durch ihre Gebührentichtung ein Recht „erworben“ haben. Um mit diesen Prinzipien nicht das Problem sozialer Selektivität zu erhöhen, ist in einigen der privaten Professional Schools wie etwa bei der Bucerius Law School oder der Hertie School of Governance das Modell der „need-blind admission“ etabliert. Dabei werden Studierende ohne Berücksichtigung ihrer finanziellen Lage nur aufgrund ihrer besonderen Eignung für den Studiengang gewählt. Erst in einem zweiten Schritt werden für die ausgewählten Bewerber Finanzierungsmodelle entwickelt, die Eigenbeiträge beinhalten aber auch Stipendien für Gebühren und Lebenshaltungskosten oder auch Darlehensmodelle und „umgekehrte Generationenverträge“.

Die positiven Nebeneffekte von Studiengebühren können sich aber nur dann entfalten, wenn sie sich mit einem inhaltlich motivierten Mechanismus der Auswahl von Studierenden verbinden. Durch die damit entstehende doppelte Wahlsituation – die Studierenden wählen unter Berücksichtigung von Preissignalen ihre Hochschule, die Lehrenden wählen sich ihre Studierenden aus – entsteht von vornherein eine Arbeitssituation, die sich von der Anonymität in Massenuniversitäten unterscheidet und in der Studierende ihre Anforderungen stellen und Professorinnen und Professoren für die Qualität ihrer Studierenden Verantwortung übernehmen. Dieses Wechselspiel der gegenseitigen Anspruchssteigerung macht eine gute akademische Einrichtung aus. Eine intensive und nützliche Studierendenbetreuung inklusive der Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche nach einem Abschluss muss dann auch kaum noch erzwungen werden. Sie wird zur beidseitig akzeptierten Selbstverständlichkeit.

2.3. Bildungspolitische Effekte

Einige der in Abschnitt 2.1. genannten allgemeinen Merkmale der „Professional Schools“ werden im Kontext der deutschen Bildungsdiskussion auf eine größere Resonanz stoßen. So ist beispielsweise der Anwendungsbezug von Lehre und Forschung an Professional Schools dazu geeignet, die Debatte über die Berufsfähigkeit von Hochschulabsolventen zu beleben. Robert Behn schätzt die Zeit bis zur Komplettierung von „professional repertoires“ – dem Wissen um Abläufe und Strukturmerkmale bestimmter beruflicher Tätigkeitsbereiche – auf zehn Jahre (Behn 2003). In Deutschland setzen diese zehn Jahre häufig erst nach der akademischen Ausbildung ein: Die entsprechenden Praxisinstitutionen sehen sich daher genötigt, erhebliche Investitionen in die Praxisfertigkeiten von Berufseinsteigern zu tätigen. Das Alter, in dem Nachwuchskräfte ihre höchste berufliche Produktivität erreichen, ist dementsprechend hoch und die anschließende Produktivitätsphase verkürzt. Professional Schools zeigen, dass man zumindest anstreben kann, diese Phasenaufteilung effizienter zu gestalten, ohne Abstriche am akademischen Niveau der Ausbildung machen zu müssen. Darüber hinaus demonstrieren Professional Schools, dass es sinnvoll sein kann, die disziplinären Grenzen in der Lehre und teilweise auch in der Forschung institutionell zu überwinden. Interdisziplinarität ist allzu häufig nicht mehr als ein hoher Anspruch, der im akademischen Betrieb eingespielter Fakultäten nur in seltenen Fällen eingelöst werden kann. Das herkömmliche Institutionengeflecht der deutschen Hochschullandschaft bietet offensichtlich nicht die richtigen Anreize. Professional Schools demonstrieren, dass zumindest eine gelebte Multidisziplinarität dann möglich ist, wenn sie sowohl der Zielbeschreibung als auch dem institutionellen Design einer Hochschule eingeschrieben sind.

Die übrigen Merkmale der deutschen Professional Schools, wie sie in Abschnitt 2.2. diskutiert wurden, sind sachlogisch nicht notwendigerweise mit dem Modell der Professional School verbunden. Im spezifischen Kontext der deutschen Hochschullandschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts ergibt sich aber eine Art Wahlverwandtschaft zwischen neuen Formen der Profilbildung, der Finanzierung und der Studierendenauswahl einerseits und den neu gegründeten Professional Schools andererseits. Es sind insbesondere diese Wahlverwandtschaften, die Anlass zu bildungspolitischen Hoffnungen geben. Professional Schools können ihre Autonomie nutzen, um gewisse bildungs- und wissenschaftspolitische Reformmaßnahmen in großer Konsequenz durchzuführen. Sie können damit – je nach Sichtweise -- „Stein des Anstoßes“ oder „reformpolitischer Motor“ sein. Es ist jedoch kein Zufall, dass in diesem

Zusammenhang immer wieder von „Impulsen“ gesprochen wird. In der Tat darf nicht übersehen werden, dass die entsprechenden Einrichtungen schon aufgrund ihrer geringen Größe kaum zum „Reformmotor“ für die Riesentanker großer öffentlicher Universitäten taugen. Sie könnten allerdings – um im Bild zu bleiben – Modellschiffe abgeben, deren gelungene Komponenten von den Tankern beim Umbau auf hoher See übernommen werden können. Insofern ist hinsichtlich der Erwartung größerer bildungspolitisch-systemischer Effekte zwar Vorsicht geboten, aber auch Hoffnung angebracht.

3. Governance Schools im Kontext der Elitendiskussion

Während somit einige der bildungspolitischen Hoffnungen, die mit den neuen Professional Schools verknüpft werden, mehr mit den spezifischen Defiziten des deutschen Hochschulsystems zu tun haben als mit dem Konzept der Professional School als solchem, machen sich die Befürchtungen unmittelbar am Wesen der Governance Schools selbst fest. Dabei geht es um die Kritik, dass mit der Etablierung von Governance Schools einer Abschottung von Eliten mit technokratischem Selbstverständnis Vorschub geleistet wird und damit die Ansprüche unterhöhlt werden, die in demokratischen politischen Systemen an die Elitenauswahl zu stellen sind. Zum Zwecke der Klärung der damit verbundenen Fragen ist es zunächst notwendig, den durchaus schillernden Elitenbegriff zu beleuchten. Wir wollen dann aufgrund einer kritischen Diskussion der Verfallsform der Professional School die Anforderungen ableiten, die aus elitentheoretischer Sicht an eine Professional School for Public Policy zu stellen sind.

3.1. Elitenbegriff

Nachdem in Deutschland der Begriff „Elite“ viele Jahre lang im bildungspolitischen Diskurs weitgehend verpönt war, erlebt er derzeit eine Renaissance (vgl. jetzt Münkler/Straßenberger/Bohlender 2005). Er ist Gegenstand äußerst kontroverser Auseinandersetzungen, in denen die vorherige Tabuisierung nachwirkt. Lange Zeit wurde es als zentrale Aufgabe der Bildungspolitik angesehen, Ausbildungsmöglichkeiten und somit soziale Aufstiegschancen für möglichst breite Gesellschaftsschichten zu öffnen und die

soziale Abschottung von Eliten aufzubrechen. Zu diesem Zweck zielte die Bildungspolitik auf eine Öffnung der Gymnasien und Universitäten, um den Anteil derjenigen eines Jahrgangs zu erhöhen, der ein Studium an einer Hochschule aufnehmen kann. Das Ergebnis ist ambivalent: Zwar beginnen inzwischen – wie oben beschrieben -- 37 Prozent eines Jahrgangs ein Studium an einer Hochschule, aber diese Kennziffer liegt deutlich unterhalb des OECD-Schnitts. Gleichzeitig ächzen die meisten Fachbereiche der Hochschulen unter einer Überlast, mit der sich eine unzureichende Betreuung der Studierenden verbindet. Wenn nun vor diesem Hintergrund insbesondere Governance Schools beginnen, diesen Fokus auf die Input-Seite des Bildungssystems in Frage zu stellen und statt dessen auf eine Auswahl der Studierenden sowie auf Studiengebühren als Steuerungsinstrument bestehen, um die Qualität der Ausbildung zu erhöhen, so erscheint dies folgerichtig. Ebenso folgerichtig ist es jedoch, dass kritische Rückfragen zur sozialen Selektivität aufgeworfen werden. Schließlich treten Governance Schools mit dem Anspruch an, Studierende für Public Policy, also für den Bereich gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen auszubilden. Eine hohe soziale Selektivität in Governance Schools könnte unzweifelhaft zu einer ungewünschten Abschottung zukünftiger politischer Eliten führen.

Die Schärfe der Diskussion ist dabei nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass nicht selten analytisch-deskriptive und normative Elemente des Elitenbegriffs miteinander vermengt werden. Analytisch-deskriptiv besagt der Elitenbegriff zunächst „lediglich“, dass in jeder Gesellschaft eine bestimmte (mehr oder weniger) klar abgegrenzte Minderheit über asymmetrisch große Einfluss- und Gestaltungschancen hinsichtlich gesellschaftlich bedeutsamer Entscheidungen verfügt (vgl. Kaina 2004: 20). Die Existenz so verstandener politischer Eliten wird zumeist als sachlogisches Ergebnis der Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften angesehen, da stark arbeitsteilige und spezialisierte Subsysteme notwendigerweise derartige Asymmetrien hervorbringen.

Dieser schlanke Elitenbegriff erfährt allerdings zumeist normative Aufladungen, die jedoch selten expliziert werden und daher Missverständnissen Tür und Tor öffnen. Einer Variante einer solchen normativen Aufladung ist zumeist die Vorstellung inhärent, dass Fähigkeiten und Talente in jeder Gesellschaft ungleich verteilt sind, dass diese Ungleichheit „natürlich“ ist und dass daher Eliten notwendigerweise kleine, klar abgegrenzte Gruppen sind, die der besonderen Förderung bedürfen, um sie in diejenigen Positionen zu bringen, in denen sie ihre Fähigkeiten am Besten entfalten können. In einer idealtypischen – im Wortsinn –

„aristokratischen“ Variante wird dabei zusätzlich angenommen, dass der Versuch, bestehende Elitenstrukturen in ihrer Tendenz zur sozialen Reproduktion aufzubrechen, erstens die Effizienz und Legitimität überkommener Elitenrekrutierung in ungerechtfertigter Weise in Frage stellt und zweitens zum Scheitern verurteilt ist, weil er auf „Gleichmacherei“ und eine Verwässerung von Bildungsstandards hinausläuft. Die Kritik an einem solchen Elitenbegriff macht sich dann zumeist am prämissenhaften Charakter der Ungleichheit fest sowie an der impliziten Infragestellung der Möglichkeit vertikaler Mobilität. Radikalere Kritiker argumentieren, dass es sich bei derartigen normativen Elitenbegriffen um Apologien handelt, mit denen sich Elitenkartelle gegenüber der Gesellschaft abschotten, um ihre Herrschaft zu zementieren (vgl. Hartmann 2004).

Eine zweite Variante der normativen Aufladung denkt sich Eliten als Verantwortungseliten. Demnach bringt jedes gesellschaftliche Subsystem Leistungsträger und Funktioneliten hervor, die jedoch erst dann den Eintritt in die Gruppe der Verantwortungseliten finden, wenn sie in der Lage sind, sektoren- bzw. funktionsübergreifend zu denken, zu kommunizieren und zu handeln. In dieser Sicht ist es neben der Öffentlichkeit v.a. eine solche Verantwortungselite (die zudem die Öffentlichkeit entscheidend prägt), die die Aufgabe der normativen Integration der Gesellschaft übernehmen kann und übernimmt. Aus einer solchen Perspektive wird weniger der Elitenbegriff als solches, sondern vielmehr das Fehlen einer solchen Elite oder der Rückzug der Eliten in ihre jeweiligen Funktionssysteme beklagt (vgl. Kaina 2004).

Entscheidend ist, dass die normative Verwendung des Elitenbegriffs nicht notwendigerweise eine unkritische oder affirmative Haltung indiziert. Im Gegenteil: Ein zu einem gewissen Maße normativ aufgeladener Elitenbegriff ist unbedingt notwendig, um kritisch mit dem deskriptiven Phänomen der Eliten umgehen zu können. Gerade eine Elite, die entweder als solche nicht thematisiert wird oder *per se* als Übel angesehen wird, hat die Möglichkeit, sich still und leise abzuschotten und sich mithin jeder Bewertung zu entziehen. Vor diesem Hintergrund besteht die entscheidende Frage in der Debatte um Eliten also nicht darin, ob Eliten existieren könnten oder sollten (das tun sie ohnehin), sondern wer dazu gehört und ob die Eliten ihre Aufgaben hinreichend erfüllen, ob sie also Aufgaben einer sog. Verantwortungselite übernehmen. In den Kern der Auseinandersetzung gehören die Fragen der Elitenrekrutierung und des Verhältnisses von Eliten und Gesamtgesellschaft. Für unsere Zwecke bestimmen wir die politische Elite also deskriptiv als die Gesamtheit der Inhaber von Leitungsfunktionen für die Regelung öffentlicher Angelegenheiten – sei es in Staat,

Wirtschaft oder Zivilgesellschaft – und legen gleichzeitig aber normative Kriterien an, die denen aus dem Diskurs über Verantwortungseliten ähnlich sind (siehe 3.3)

3.2. „Geschlossene Gesellschaft“: Die Verfallsform der Eliteschulen

Der Daseinszweck von Governance Schools besteht darin, Studierende für die Mitarbeit bzw. Mitgliedschaft in einer so verstandenen politischen Elite auszubilden. Die zentrale Befürchtung, die sich mit der Einrichtung solcher Institutionen verbindet, bezieht sich auf den Auswahlprozess. Man befürchtet eine vorgelagerte und gesellschaftlich nicht kontrollierte Elitenselektion in dem Maße, wie Professional Schools ihren Absolventen einen privilegierten Zugang zu Leitungsfunktionen ermöglichen. Dies ist im Falle der Governance Schools umso bedeutsamer, weil es sich hier (anders als z.B. bei Business Schools) um den Zugang zu politischen Leitungsfunktionen handelt. Radikaler formuliert stehen „Governance Schools“ somit im Verdacht, Instrumente der Elitenkartelle zu seien, in denen die Elite ihre eigenen Kinder heranzieht.

Niemand hat diese Vorstellung pointierter herausgearbeitet als Pierre Bourdieu, in dessen Werk die Kritik am oben skizzierten französischen Modell der Governance School einen wichtigen Stellenwert einnimmt. Mit Blick auf das System der Grandes Ecoles formulierte er: "Im Wesentlichen besteht die Rolle der Schule darin, einen Adel zu schaffen, d.h. Akteure, die nicht nur sich für anders halten und sich berechtigt fühlen, anders zu sein, sondern die als solche auch angesehen und anerkannt sind und daher separaten Orten und Laufbahnen versprochen sind, die von dem, was allen offen steht, strikt unterschieden sind“ (Bourdieu 1991: 80). Nach dieser Vorstellung ist die Kernfunktion entsprechender Ausbildungsstätten die institutionelle Verfestigung und Reproduktion sozialer Distinktion. So sind sachliche Inhalte und Qualifikationen sekundär: Im Zentrum steht die Bildung eines Staatsadels, einer „Noblesse d'état“ (Bourdieu 1989). Sehr detailliert hat Bourdieu in dieser Untersuchung herausgearbeitet, wie die vorgeblich dem republikanischen Ideal verpflichteten Auswahlkriterien für die Grandes Ecoles auf ein kulturelles Milieu rekurren, welches genau in den Strukturen jener Elite angesiedelt ist, deren nächste Generation es zu rekrutieren gilt. Einmal aufgenommen werden die Studenten in eine soziale Gruppe hinein sozialisiert, die sie ihr restliches Leben lang nicht mehr verlassen werden und die gleichzeitig einen exklusiven Anspruch auf fast alle Leitungsfunktionen in Staat und Gesellschaft erheben kann. Im schlimmsten Fall ist das Ergebnis so verstandener „Schulen der Macht“ eine geschlossene

Kaste von Technokraten, die die legitimen Systeme der Interessenmediation (Parteien und Parlament) untergräbt und sich in einem geschlossenen Zirkel reproduziert, ohne dass sie durch die Mittel der demokratischen Kontrolle wirksam zur Verantwortung gezogen bzw. ausgetauscht werden könnten (vgl. auch Hartmann 2004 mit Blick auf Deutschland).

Ähnlich argumentiert Jerome Karabel (2005) in „The Chosen“ mit Blick auf das deutlich offenere angelsächsische Modell. Demnach ist die Einführung der Evaluationsdimension „character“ bzw. „extracurricular activities“ beim Aufnahmeverfahren in den großen amerikanischen Universitäten Harvard, Princeton und Yale, die ursprünglich zur Verhinderung eines zahlenmäßigen Übergewichts jüdischer Studierender gedacht war (sic!), langfristig zum zentralen Reproduktionsprinzip herrschender politischer Eliten geworden. Indem eben nicht nur mehr nach den Notenbesten und Leistungsstärksten gesucht worden ist, obsiegt das Prinzip der Nützlichkeit über das meritokratische Prinzip. Ausgewählt werden Dank der Persönlichkeitseinschätzung nach Karabel nun die, von denen man glaubt, dass sie später zur Elite gehören werden und gut für das eigene Image sind. Damit hat jedoch das faule, aber umgangssichere Millionärskind von vornherein bessere Zugangschancen als das zielstrebige, aber eigenbrötlerische Kind der unteren Mittelschicht.

Es liegt auf der Hand, dass diese Selektionseffekte im diametralen Widerspruch zu dem politischen Credo steht, mit dem eine ganze Generation von deutschen Bildungspolitikern angetreten war: den Zugang zu Elitenpositionen zu öffnen, vertikale Mobilität zu erleichtern und die Gesellschaft als Ganzes durchlässiger zu machen. Allerdings, so argumentieren wir, ist dieses Verfallsszenario keineswegs unausweichlich und Deutschland durch die Gründung von Governance Schools auch nicht auf dem Weg dahin. Hinzu kommt, dass die sozialen Selektionseffekte des deutschen Modells der unterausgestatteten Massenuniversität ohne eigene Auswahlrechte deutlich unterschätzt werden. Zunächst ist es allerdings hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, welche Anforderungen in einem demokratischen Kontext an Rekrutierung und Struktur politischer Eliten zu stellen sind und wie die Situation in Deutschland dabei einzuschätzen ist.

3.3. Kriterien für legitime politische Eliten und Anforderungen an Governance Schools

Wenn man die Prämisse teilt, nach der Elitenbildung im Kontext hochdifferenzierter moderner Gesellschaften unausweichlich und somit zunächst nur ein deskriptiver Tatbestand ist, verschiebt sich die normative Frage darauf, welche Auswahlkriterien für die Angehörigen von Eliten unter demokratischen Gesichtspunkten zu gelten haben. Es ist also die Frage zu stellen, was unter Legimitätsperspektive Anforderungen an Elitenrekrutierung und -struktur sein können. Aus der Perspektive der Governance Schools sind dabei vor allem zwei Kriterien relevant: Elitenrekrutierung und Schlüsselkompetenzen. Ersteres, weil sich eine Governance School als Teil des Rekrutierungsprozesses verstehen muss, und letzteres, weil es den Kern ihrer Aufgaben ausmacht, entsprechende Kompetenzen zu vermitteln.

a) Elitenrekrutierung nach meritokratischem Prinzip

Dieses Prinzip bedeutet, dass Eliten als „Leistungseliten“ (Pareto) bzw. „Funktionsseliten“ (Stammer) auf Basis ihrer spezifischen Fähigkeiten für die jeweiligen Aufgaben rekrutiert werden, die sie erfüllen sollen. Das historische Gegenmodell meritokratischer Elitenrekrutierung ist die Auswahl auf Basis sozialer Herkunft, im Sinne einer Aristokratie. Bemerkenswert ist allerdings, dass rein begriffsgeschichtlich auch die Aristokratie meritokratisch zu verstehen ist, da sie wörtlich die Herrschaft der *aristoi*, der Besten, meint. Im historischen System des Feudalismus war die Aristokratie jedoch im Aristotelischen Sinne bestenfalls oligarchisch und geriet im Zuge der Aufklärung und des Bedeutungsgewinns des Bürgertums entsprechend unter Druck. Die oben skizzierte Kritik Bourdieus an der Elitenrekrutierung in Frankreich beispielsweise ist umso bitterer, wenn man bedenkt, dass der Begriff „Élitisme“ für die französischen Revolutionäre ein positiv konnotierter Begriff war, der sich gerade als republikanischer Kampfbegriff gegen die *Noblesse* verstand. Napoleon Bonaparte wird in diesem Zusammenhang das berühmte Diktum „La carrière ouverte aux talents!“ zugeschrieben – und ohne Zweifel ist die erstaunliche Karriere des Korsen eher das Ergebnis von (wie auch immer zu bewertenden) Talenten als von Herkunft. Am Ende des feudalistischen Zeitalters waren solche Gedanken keineswegs auf Frankreich beschränkt. So stammt aus dem Umfeld der amerikanischen Revolution die Vorstellung der “aristocracy of

achievement based on a democracy of opportunity“.⁵ Hier wird – wie schon bei Aristoteles – die Vorstellung der Aristokratie als Meritokratie deutlich. Im demokratischen Zeitalter ist Herkunft als Rekrutierungsprinzip für Eliten jedenfalls inakzeptabel.

Mit Blick auf die Situation in Deutschland ist in diesem Zusammenhang zunächst zu konstatieren, dass es einen bemerkenswerten Erfolg der Bildungspolitik der vergangenen dreißig Jahre darstellt, mit der Öffnung der Universitäten demonstriert zu haben, dass es eine wesentlich breitere Verteilung der Leitungsfähigkeit in Schichten unterschiedlicher sozialer Herkunft gibt als bis dahin sichtbar war. Was die politische Elite angeht, so ist dies umso bedeutsamer als das Bildungsniveau der deutschen politischen Eliten deutlich gestiegen ist (vgl. Hoffmann-Lange 2004: 33f). Von Beyme (1992) argumentiert, dass das Fehlen von Elitebildungseinrichtungen nach französischem Vorbild den deutschen politischen Eliten die Selbst-Reproduktion signifikant erschwert und dass außerdem Politik als gesellschaftliches Subsystem für Oberschichtangehörige nicht sonderlich attraktiv sei (so auch Hartmann 2004). Nimmt man diese Befunde zusammen, so scheint dies zunächst nahe zu legen, dass das meritokratische Prinzip bei der Rekrutierung politischer Eliten in Deutschland relativ gut verankert ist: Die Selbst-Reproduktion der politischen Eliten ist erschwert; die wichtigste Zugangsvoraussetzung sind die Parteizugehörigkeit und eine gewisse akademische Bildung (Jura) und beide Voraussetzungen sind auf den ersten Blick sozial breit gestreut. Dieses vergleichsweise positive Bild wird mit Blick auf die soziale Offenheit auch von den Ergebnissen der Potsdamer Elitenstudie und der neuen Konstanzer Studie gestützt (vgl. Schnapp 1997: 76f; Schwenke/Ebinger 2006).

Soziale Offenheit allein (so erfreulich sie ist) ist jedoch kaum als hinreichende Bedingung für meritokratische Elitenrekrutierung aufzufassen. Die beiden zentralen Rekrutierungsmechanismen administrativer und politischer Eliten in diesem Land mögen zwar relativ gesehen sozial wenig selektiv sein, sie erscheinen aber für die Leistungsfähigkeit der Politik zunehmend dysfunktional und werfen somit Zweifel an der Einhaltung des meritokratischen Prinzips auf. Durch Wahl werden sog. „Delegationseliten“ bestimmt (Parlamentarier, Gremienmitglieder etc.); während Ernennung der zentrale Mechanismus der Formierung der „Karriereeliten“ ist, wie sie u.a. für den Verwaltungsapparat typisch sind (vgl. Hoffmann-

⁵ Diese Formulierung wird zwar zumeist Thomas Jefferson zugeschrieben, ist aber tatsächlich in ihrer Herkunft unklar. Vgl. die Angaben auf der Homepage der "Jefferson Library", in: <http://www.monticello.org/library/reference/quotes.html> (10.12.2005).

Lange 2004: 32f). Für den Mechanismus „Wahl“ ist dabei in Deutschland die (auch verfassungsrechtlich) stark herausgehobene Rolle der Parteien von entscheidender Bedeutung: Karrieren in der Delegationseleite sind vor allem Parteikarrieren. Funktionalistisch gedeutet lässt sich dabei zwar annehmen, dass in Parteien v.a. diejenigen Personen Karriere machen werden, die am besten nach den Spielregeln dieses Subsystems zu spielen bereit und fähig sind – ob dies aber mit einem meritokratischen Auswahlprozess im Sinne der Auslese der Besten für die Erfüllung politischer Leitungsaufgabe identisch ist, darf zumindest bezweifelt werden (vgl. Wiesendahl 2004: 138-140). Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die beiden großen Volksparteien in Deutschland seit Jahren große Probleme haben, adäquaten Nachwuchs zu rekrutieren (vgl. Feldenkirchen 2004), was es wiederum unwahrscheinlich macht, dass dem meritokratischen Prinzip Genüge getan werden kann.

Was die Karriereeliten angeht, so zeichnet sich die deutsche politische Elite nach wie vor durch eine auch im internationalen Vergleich ungewöhnlich herausgehobene Stellung juristischer Ausbildungswege als Rekrutierungsmechanismus aus. Dies ist keineswegs nur auf die hohe Zahl entsprechender Absolventen zurückzuführen, wie teilweise behauptet wird (vgl. Wasner 2004: 138). Vielmehr wirkt die Tradition des formal nicht mehr existierenden sog. „Juristenmonopols“ (d.h. der exklusiven Rekrutierung von Juristen in Spitzenpositionen in Wirtschaft und Verwaltung) gerade im Bereich der Öffentlichen Verwaltung nach wie vor nach. Es mag zwar Abschwächungstendenzen geben (vgl. Schnapp 1997: 83), der Anteil der Juristen an den Verwaltungseliten ist aber zwischen 1987 und 2005 nur geringfügig zurück gegangen: von 62,6 Prozent auf 60,8 Prozent (Schwenke/Ebinger 2006). Kickert (2004) führt dies auf die in Deutschland besonders ausgeprägte kontinental-europäische Tradition der Rechtsstaatlichkeit zurück, die immerhin so stark war, dass es den Reformimpulsen der siebziger Jahre mit der Einrichtung von eigenen verwaltungswissenschaftlichen Studiengängen (in Speyer und Konstanz) nicht gelang, die entsprechenden Rekrutierungsmechanismen nachhaltig aufzubrechen. Auch in diesem Fall sind Zweifel angebracht, ob die dominante Rekrutierung von Juristen für Ernennungseliten im politischen Raum tatsächlich den Anforderungen des meritokratischen Prinzips im Sinne der Auswahl der für die jeweilige Leitungsaufgabe am besten Geeigneten gerecht wird.

Hinzu kommt ein Weiteres: Das Rekrutierungsprinzip Parteizugehörigkeit durchdringt auch die Ernennungseliten. 75 Prozent der verbeamteten Staatssekretäre und 60 Prozent der Abteilungsleiter in den Ministerien gehören in Deutschland einer Partei an und werden mit

jedem Regierungswechsel kräftig hin und her verschoben. Gleichzeitig sinkt die Loyalität gegenüber den Ministerien und das Selbstbild als politisierter Beamter, der auch gegen Ministerwünsche der Sache zuliebe agiert, nimmt dramatisch zu (Schwenke/Ebinger 2006).

Schließlich mehren sich in jüngster Zeit auch die Zweifel an der sozialen Offenheit des deutschen Systems. PISA und TIMMS haben nachdrücklich aufgezeigt, dass deutsche Schulen in einem Bereich besonders schlecht sind: der Eingliederung von Migrantenkindern und Kindern aus stark benachteiligten Schichten (OECD 2005). Verstärkt wird dieser Effekt wohl noch dadurch, dass die deutschen Universitäten sich zwar in der Aufnahme von Studierenden als sehr offen erweisen, die Betreuung danach aber defizitär ist und daher extrem viele Studierende entweder Langzeitstudierende oder Abbrecher sind. An den Massenuniversitäten finden sich die Studierenden zurecht, die bereits vorab den selbständigen Umgang mit Bildungsmedien gelernt haben und außerdem weniger für den Lebenserhalt arbeiten müssen. Das sind Kinder aus besserem Hause. Bei den in unserem Zusammenhang besonders interessierenden Jurastudierenden kommt noch hinzu, dass das für die Massenuniversität typische Repetitorium gleichfalls sozial selektiv wirkt. Manches spricht also dafür, dass mit diesem Mechanismus nur ein anderes, besonders subtiles Mittel der Benachteiligung unterer Schichten greift. Jedenfalls zeigen quantitative Untersuchungen, dass das „Education Regime“ deutscher Prägung in der allgemeinen Reproduktionsquote sozialer Klassen dem angelsächsischen System, das sich auch in Teilen Mitteleuropas durchzusetzen scheint, nur minimal nachsteht und gemeinsam die Spitze belegt (Windzio/Sackmann/Martens 2005: 13). Der Status Quo ist also auch hinsichtlich der sozialen Selektion kaum verteidigungswert.

Die soziale Offenheit der deutschen Elitenrekrutierung entpuppt sich so zunehmend als Mythos und kann deshalb kaum dazu dienen, das gegenwärtige System zu verteidigen.

b) Schlüsselkompetenzen: Fungibilität, Internationalität und Innovationsfähigkeit

Ursprünglich galt das „Juristenmonopol“ sowohl für die Verwaltung als auch für die Wirtschaft. In der Wirtschaft ist es jedoch weitgehend verschwunden, was damit zusammenhängen mag, dass schon seit längerem eindeutige Qualifikationskriterien für wirtschaftliche Führungskräfte existieren, während die Schlüsselqualifikationen für Führungskräfte im Bereich „Public Policy“ bzw. „Politik“ bisher – zumindest in Deutschland – noch als weitgehend unklar gelten (vgl. Wiesendahl 2004: 127). In die entstehende Lücke stößt die Vorstellung des Juristen als mit Querschnittskompetenzen ausgestattetem

Generalisten. Wir denken jedoch, dass sich gegenwärtig zumindest drei zentrale Schlüsselkompetenzen ausmachen lassen, die keineswegs Bestandteil der juristischen Ausbildung sind, die aber für die Gestaltung von Governance im 21. Jahrhundert eine zentrale Rolle spielen werden.

Erstens folgt aus der Diagnose vom Wandel der Politik von „government“ zu „governance“, dass Regieren heute zunehmend unter Beteiligung von Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft erfolgt und dass dieser Trend sich in Zukunft verstärken wird. Demnach wird sich der Staat bei der Regelung öffentlicher Belange immer öfter in der Rolle des *primus inter pares* wieder finden, der möglicherweise Rahmenbedingungen setzt, möglicherweise auch direkt beteiligt ist, der aber keineswegs Prozess und Regelungen als gewaltbegabter autoritativer Akteur im klassischen Sinne „von oben“ dominiert. Dies impliziert eine Verschiebung der Tätigkeiten öffentlicher Institutionen weg von direkter Produktion von Leistungen hin zu indirekter Lenkung und Beteiligung einer Vielzahl von Agenturen und Mitwirkenden in immer komplexer werdenden Beziehungsnetzen (Murnane/Levy 1996). Wenn dies zutrifft, so ist es von zentraler Bedeutung, dass politische Führungskräfte in der Lage sind, entsprechende Arrangements mitzugestalten. Sie müssen somit eine sektorenübergreifende Problemlösungskompetenz besitzen, die sie in die Lage versetzt, die Möglichkeiten der verschiedenen Akteurstypen optimal einzusetzen. Die Integration von unterschiedlichen Wissensbereichen wird zum zentralen Element (BMBF 1998): „Leadership without walls“. Veränderte Aufgabenprofile sowie gewachsene Anforderungen an die Steuerungsleistungen von Systemen erfordern eine neue Generation nicht-hierarchisch verstandener „Führungspersönlichkeiten“, die vor allem die Fähigkeit besitzen, Wissensbestände und Menschen zu Teams zusammenzuführen.⁶ Dies lässt sich am besten damit erreichen, dass die entsprechenden Führungskräfte eine hohe *Fungibilität* aufweisen, die sie zur erfolgreichen Arbeit in verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen befähigt. Genau dies ist bisher in Deutschland nicht der Fall – zumindest ist der Elitenaustausch zwischen den gesellschaftlichen Sektoren im internationalen Vergleich z.B. mit Frankreich und den USA ausgesprochen niedrig (vgl. Wasner 2004: 141), und zahlreiche Beispiele belegen, dass es beispielsweise Mitgliedern der Verwaltungselite mitunter ausgesprochen

⁶ Dies gilt nicht exklusiv für den Öffentlichen Bereich – ein Blick über die (anspruchsvollere) „Leadership“-Literatur offenbart, dass sich die Ansprüche an „Leader“ aus den Bereichen Regierung, Wirtschaft und Gesellschaft weit angenähert haben

schwer fällt, Handlungslogik und -motivation von wirtschaftlichen Eliten zu verstehen und *vice versa*.

Zweitens ist davon auszugehen, dass es sich bei Globalisierung nicht um einen vorübergehenden Modetrend handelt, sondern tatsächlich um einen epochalen Wandel, der Wirtschaft, Politik und Kultur im „globalisierten“ Teil der Welt (d.h. vor allem innerhalb der OECD) nachhaltig verändern wird. Das zentrale politische Problem dieses Prozesses besteht darin, dass politische und soziale Räume zunehmend auseinander fallen (vgl. Held 1995: 16; Beisheim et al. 1999). Die nach wie vor dominanten nationalen Institutionen und Prozesse von Governance können im Kontext der Globalisierung immer öfter ihre Ziele nicht erreichen, weil sie einen wachsenden Anteil der Transaktionen verfehlen, die sie verregeln sollen. Mit der Reduktion der Effektivität nationaler Politiken erhöht sich umgekehrt die relative Bedeutung von internationalen Institutionen und damit die Bedeutung von Mehrebenensystemen (Zürn 2005). Zweifellos wird daher der Steuerung durch internationale Governance-Strukturen im 21. Jahrhundert eine besondere Bedeutung zukommen. Vor diesem Hintergrund ist es von zentraler Bedeutung, dass politische Leistungseliten über ein hohes Maß an *Internationalität* verfügen. Sie müssen ein Problembewusstsein für die epochalen Konsequenzen der Globalisierung aufweisen, ihnen müssen die Spielregeln europäischer und internationaler Politik selbstverständlich geläufig sein und sie müssen sich auf internationaler Ebene mühelos bewegen können. Leider ist dies mit Blick auf die deutsche politische Elite keineswegs der Fall. Es soll an dieser Stelle der Hinweis genügen, dass die Bundesrepublik Deutschland nach wie vor große Schwierigkeiten hat, ein hinreichendes Kontingent an Personal für Positionen in internationalen Organisationen zu stellen und dass Mehrsprachigkeit auch in der deutschen Spitzenverwaltung noch immer keine Selbstverständlichkeit ist (vgl. Berliner Initiative 2002).

Drittens schließlich ist davon auszugehen, dass angesichts des Wandels von Governance, angesichts der Globalisierung und angesichts so fundamentaler Herausforderungen wie dem demographischen Wandel, *Innovationsfähigkeit* zu den zentralen Schlüsselkompetenzen politischer Führungskräfte gehören muss. Innovationsfähigkeit ist dabei nicht nur konzeptionell gemeint, im Sinne eines *thinking outside the box*, das nach Lösungen jenseits von Pfadabhängigkeiten sucht. Innovationsfähigkeit besteht im deutschen Kontext vor allem auch darin, politischen Wandel in einem politischen System einleiten, gestalten und orchestrieren zu können, dass wie kaum ein zweites reformresistent ist und dessen einst so

erfolgreiche und stabile „semi-sovereignty“ (Katzenstein) zunehmend als Hemmschuh für notwendige politische Veränderungen empfunden wird.⁷ Diese Reformresistenz ist teilweise einem Institutionengeflecht geschuldet, das eine große Zahl von Veto-Playern aufweist (vgl. Strohmeier 2003); sie ist aber auch Ergebnis eines bestimmten Bewusstseins der politischen Elite, deren Hauptinteressen eindeutig gegen Innovation sprechen (vgl. auch Grieswelle 2004). Innovationsfähigkeit muss daher notwendigerweise die Kenntnis um die geschriebenen und ungeschriebenen Spielregeln des Systems beinhalten, um Anreizstrukturen und um den politischen Prozess, mithin die „politics“-Dimension politischen Handelns.

Insgesamt findet also eine Entwicklung statt, bei der sich die Anforderungen an die administrativen Eliten drastisch wandeln, und die mit der Formel „vom Verwalter zum Verhandler“ umschrieben werden kann, der in der Lage sein muss mit unterschiedlichen Expertisen umgehen zu können. Eine solche Entwicklung ist keinesfalls auf Deutschland beschränkt. Wilson/Barker (2003) zeigen Ähnliches eindrucksvoll für England auf und Aberbach und Rockman (2000) weisen über einen längeren Zeitraum einen Typenwandel beim Anforderungsprofil an Spitzenadministratoren in den USA nach.

c) Elitentheoretische Anforderungen an Governance Schools

Was folgt aus diesen Überlegungen für Governance Schools? Vier Anforderungen an Governance Schools erscheinen uns vor dem Hintergrund der elitentheoretischen Überlegungen von besonderer Bedeutung.

Zunächst einmal bedarf die prinzipielle Rolle der Governance Schools im Prozess der Elitenrekrutierung der Reflektion. So gibt es ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen dem Prinzip der demokratischen Egalität einerseits und der Vorstellung der Elitenrekrutierung andererseits (vgl. Kaina 2002: 43). Dieses Spannungsverhältnis mag das Unbehagen an der Diskussion um Eliteschulen mit erklären. Gleichzeitig aber ist die Existenz von Eliten für hochdifferenzierte Gesellschaften unumgänglich. Vor diesem Hintergrund folgt aus dem Egalitätsprinzip selbst, dass in demokratischen Systemen nur ein meritokratisches Rekrutierungssystem als legitim gelten kann, das Leitungsfunktionen für die Regelung öffentlicher Angelegenheiten mit den jeweils am besten Qualifizierten besetzt und dabei

⁷ Vgl. dazu z.B. die Beiträge in Paterson/Green 2005.

soziale Offenheit bewahrt. Governance Schools müssen sich also dem meritokratischen Prinzip bedingungslos verpflichten.

Wie die Analyse der Rekrutierungspraktiken bestehender Eliteeinrichtungen wie etwa der ENA oder der Ivy League Universitäten zeigt, stehen diese in der Tat strukturell in der Gefahr, das Kriterium der sozialen Offenheit zu gefährden (Hartmann 2005; Karabel 2005). Es scheint wahrscheinlich, dass auch bei noch so sorgfältigem Design eine exklusive Elitenrekrutierung über entsprechende Schulen notwendigerweise zu der von Bourdieu diagnostizierten „Kastenbildung“ führt, wobei ein solcher „Staatsadel“ immer in der Gefahr stehen wird, sich abzuschotten und zirkulär zu reproduzieren. Zu fordern ist daher, dass Professional Schools für Public Policy zwar als *ein* Weg der Elitenrekrutierung zugelassen werden, dass sie aber gleichzeitig nur ein Element in einem größeren System pluralistischer Elitenrekrutierung bleiben. Sie sollten mithin keinerlei Anspruch auf Exklusivität beim Zugang zu öffentlichen Leitungsfunktionen erheben. Es darf also kein Automatismus entstehen, wonach die Graduierung von einer solchen School einer Eintrittskarte für den lebenslangen Zugang zur Welt der politischen Elite gleichkommt. Es obliegt vielmehr den Rekrutierungsinstitutionen selbst, die Leistungsfähigkeit und Eignung auch im Falle entsprechender Absolventen im Einzelfall zu überprüfen.

Wenn die Absolventen entsprechender Schulen aber auch nur wegen der gezielten Ausbildung überdurchschnittliche Chancen bei der Elitenrekrutierung haben, so findet mit der Aufnahme in eine solche Schule dennoch eine vorgelagerte Elitenauswahl statt, die sich dem Kriterium der sozialen Offenheit stellen muss. Bei der Auswahl der Studierenden sollten also ausschließlich leistungsorientierte Aufnahmekriterien verwendet werden, die zwar nicht mechanisch auf die Schul- und Studiennoten rekurriert, aber auch die Bedeutung der extracurricularen Aktivitäten nicht zu groß werden lässt. Kleine Einrichtungen haben in diesem Zusammenhang günstige Voraussetzungen, weil sie sich aufgrund der geringen Größe und der starken Ausrichtung auf die Studierenden eine besonders eingehende Prüfung der Eignung erlauben können. Gleichzeitig müssen private Governance Schools besondere Sorgfalt bei der sozialen Abfederung der Studiengebühren walten lassen, wie dies oben bereits mit dem Prinzip der „need blind“-admission illustriert wurde. Wenn es tatsächlich gelingt, Studiengebühren systematisch als Steuerungsinstrument (und nicht als Finanzierungsinstrument zur Behebung von Finanznotlagen) einzusetzen, dann können sie sogar dazu dienen, Studierenden aus sozial besonders benachteiligten Elternhäusern ein hochwertiges

Studium zu ermöglichen. In dem Maße wie Studierende aus betuchteren Elternhäusern, die zudem unmittelbar nach Abschluss des Studiums mit attraktiven Beschäftigungsmöglichkeiten rechnen können, Studiengebühren entrichten, können diese in Form von Lebenshaltungsstipendien an stark Benachteiligte partiell weitergegeben werden.

Schließlich bleibt außerdem zu hoffen, dass es Governance Schools gelingt, durch eine Orientierung der Ausbildung an inhaltliche Zielvorstellungen wie der oben skizzierten Trias von Fungibilität, Internationalität und Innovationsfähigkeit zur Etablierung eines Sets von Schlüsselkompetenzen beizutragen. Dieses kann erstens den Zugang auch zur politischen Elite im meritokratischen Sinne von fassbaren Leistungskriterien abhängig machen, wie das in anderen gesellschaftlichen Subsystemen bereits Gang und Gäbe ist. Zweitens (und *last not least!*) kann dies einen wichtigen Beitrag dazu leisten, mit den Herausforderungen der Politik im 21. Jahrhundert besser umzugehen.

4. Schlussfolgerungen

Die derzeit hierzulande entstehenden „Governance Schools“, verstanden als multidisziplinäre, praxisorientierte Ausbildungseinrichtungen für Nachwuchsführungskräfte in Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind keine „Schulen der Macht.“ Sie erheben explizit keinen Anspruch auf eine Monopolstellung in der Rekrutierung politischer Eliten. Sie sind keine Konkurrenz, sondern eine Ergänzung zu den bestehenden Ausbildungsangeboten.

Gleichwohl können durch derartige Neugründungen einige interessante bildungspolitische Innovationen befördert werden. Durch die große Autonomie, die derartige Neugründungen aufweisen, können sie allgemeine Impulse für die Governance und Finanzierung von Hochschulen abgeben und neue Modelle der Studierendenauswahl und –betreuung erproben. Diese bildungspolitischen Hoffnungen sind primär dem Tatbestand geschuldet, dass Professional School ein besonders interessantes Objekt für reformorientierte Stiftungen und private Spender darstellen. Professional Schools sind vergleichbar überschaubar, aber eben doch auch öffentlich sichtbar. Es ergibt sich mithin eine Art Wahlverwandtschaft zwischen privater Finanzierung und großer Autonomie einerseits und dem Strukturmodell der

Professional School andererseits. In dieser Wahlverwandtschaft liegen die meisten bildungspolitischen Hoffnungen begründet, die sich mit den Professional Schools verbindet.

Die elitentheoretischen Befürchtungen beziehen sich hingegen in der Tat auf die konstitutiven Merkmale der „Governance Schools“. Sie erscheinen aber zumindest als überzogen und teilweise fehlgeleitet. Der derzeitige Stand der Zugangsstrukturen insbesondere zu öffentlichen Leitungspositionen in Deutschland kann kaum zufrieden stellen, und zwar weder unter Effektivitäts- noch unter Legitimitätsgesichtspunkten. Angesichts der noch immer in den meisten Bereichen existierenden Juristendominanz und der zentralen Rolle der Parteien in der Elitenrekrutierung wollen „Governance Schools“ in Deutschland einen anderen Typ von politischem Leitungspersonal ausbilden, dass interdisziplinär, problemfeldübergreifend und innovationsorientiert zu denken gelernt hat. Der Blick auf die negativen Auswüchse von „Schulen der Macht“ in anderen Ländern Europas macht zwar deutlich, dass erstens eine Umkehrung der Verhältnisse im Sinne eines fast vollständigen Monopols der Elitenrekrutierung für entsprechende Ausbildungseinrichtungen nicht wünschenswert sein kann und dass zweitens den Aufnahmeverfahren für entsprechende Einrichtungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist, um den Offenheitsanspruch des Leistungsprinzips in der Elitenrekrutierung aufrecht zu erhalten. Diesen elitentheoretischen Anforderungen an Governance Schools scheinen die Neugründungen in Deutschland aber weitgehend zu entsprechen. Dass eine Governance School irgendwann einmal die politische Klasse monopolisieren könnte, erscheint in Deutschland äußerst unwahrscheinlich, zumindest aber in weiter Ferne. Der entsprechende Warnruf scheint eher dem Versuch der Verteidigung eines etablierten Monopols zu entspringen als einer realen Bedrohung.

Freilich sollte man sich keinen Illusionen hingeben. Genauso wenig wie die Schaffung privater Governance Schools eine hinreichende Bedingung für die notwendigen Reform- und Finanzierungsdefizite der deutschen Hochschullandschaft sein kann, können leistungsorientierte Auswahlverfahren, gute Stipendiensysteme und intensive Studierendenbetreuung in einigen kleinen Hochschulen allein die soziale Selektivität in diesem Lande verringern. Hierzu ist nicht nur eine Reform der gesamten Hochschullandschaft notwendig, es bedarf vielmehr eines Ansatzes, der das Finanzierungssystem der Ausbildung ganz auf den Kopf stellt. Eine Struktur, wonach bei der Finanzierung der Kindergärten und der Schulen der private Anteil sehr hoch ist, dieser aber bei den höheren („berufsgarantierenden“) Bildungsinstitutionen abnimmt, ist ausgesprochen kurios. Sie zu

ändern, ist Aufgabe der öffentlichen Politik. Dazu können Governance Schools nur indirekt einen Beitrag leisten.

Literatur

Aberbach, Joel D./Rockman, Bert A. 2000: In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Alexander, M./Hickman, L. (Hrsg.) 1998: The Essential Dewey, Bloomington, Indiana: Indiana University Press

Altwater, Elmar 2003: Popelig und elitär zugleich, in: Die Tageszeitung vom 9. Dezember 2003: 23.

Anderson, Lisa 2003: Pursuing Truth, exercising power. Social Sciences and Public Policy in the 21st century, Columbia University Press, New York

Behn, Robert D. 2003: Creating Leadership Capacity for the 21st Century: Not Another Technical Fix, in: Donahue, John D. and Joseph S. Nye Jr. (Hrsg.), For the People. Can we fix Public Service?, Brookings Institution Press, Washington D.C., S. 191-224

Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1999: Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden.

Bensel, Norbert/Weiler, Hans N./Wagner, Gert G. (Hrsg.) 2003: Hochschulen, Studienreform und Arbeitsmärkte. Voraussetzungen erfolgreicher Beschäftigungs- und Hochschulpolitik, Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

Berliner Initiative 2002: Berliner Initiative für mehr Internationalität in Bildung, Ausbildung und Personalpolitik. Ergebnisbericht 2002, Berlin.

Jörg Bogumil/Werner Jann 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, VS-Verlag, Wiesbaden.

Bourdieu, Pierre 1989: *La Noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris: Les Editions de Minuit.

Bourdieu, Pierre 1991: *Das Feld der Macht und die technokratische Herrschaft*, in: Dölling, Irene (Hg.): *Pierre Bourdieu. Die Intellektuellen und die Macht*, Hamburg: VSA, 67-99.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMWF) 1998: *Delphi-Befragung 1996/1998*, Bonn.

Chase, William C. 1982: *The American Law School and the Rise of Administrative Government*. University of Wisconsin Press.

Ebinger, Falk/Schwanke, Katja (im Erscheinen): *Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität*

Featherman, David/Vinovskis, Maris A. (Hrsg.) 2001: *Social Science and Policy-Making: A Search for Relevance in the 20th Century*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

George, Alexander L 1993: *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*, Washington D.C., U.S. Institute of Peace Press.

Hartmann, Michael 2004: *Eliten in Deutschland. Rekrutierungswege und Karrierepfade*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 10/2004*, 17-24.

Hartmann, Michael 2005: *Studiengebühren und Hochschulzugang: Vorbild USA?*, in: *Leviathan 33:4*, 439-469.

Held, David 1995: *Democracy and The Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press.

Hoffmann-Lange, Ursula 2004: *Die Elitenstruktur moderner demokratischer Gesellschaften*, in Gabriel, Oscar W./Neuss, Beate/Rüther, Günther (Hrsg.): *Konjunktur der Köpfe. Eliten in der modernen Wissensgesellschaft*, Düsseldorf: Droste: 25-40.

Ingraham, Patricia W. 1996: The Reform Agenda for National Civil Service Systems: External Stress and Internal Strains, in: Hans, A.G./Bekke, G./Perry, James und Theo A.J. Toomen (Hrsg.), Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University Press, S. 241-267.

Jann, Werner 1987: Policy-orientierte Aus- und Fortbildung für den öffentlichen Dienst. Erfahrungen in den USA und Lehren für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart: Birkhäuser Verlag.

Kaina, Victoria 2002: Elitenvertrauen und Demokratie. Zur Akzeptanz gesellschaftlicher Führungskräfte im vereinten Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag.

Kaina, Victoria 2004: Was sind Eliten, in: Gabriel, Oscar W./Neuss, Beate/Rüther, Günther (Hrsg.): Konjunktur der Köpfe. Eliten in der modernen Wissensgesellschaft, Düsseldorf: Droste, 16-24.

Jentleson, Bruce 2002: The Need for Praxis: Bringing Policy Relevance Back In, Working Paper Series, SAN 02-01, Terry Sanford Institute of Public Policy, Duke University, Durham, N.C.

Karabel, Jerome 2005: The Chosen: The Hidden History of Admission and Exclusion at Harvard, Yale, and Princeton, New York.

Karl, K.A./Sutton, C.L. 1998: Job Values in Today's Workforce: A Comparison of Public and Private Sector Employees, Public Personnel Management, Vol. 27, N. 4, 515-527

Kohler-Koch, Beate 1993: Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Opladen: Leske und Budrich, 109-141.

Keohane, Robert O./Nye, Joseph 2000: Introduction, in: Nye, Joseph/Donahue, John D. (Hrsg.) 2000: Governance in a Globalizing World, Washington, DC: Brookings Institution Press, 1-41.

Kickert, Walter 2004: Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe. A historical-institutional analysis of France, Germany and Italy, Presentation to the International Research Seminar on Public Management (IRSPM), Budapest, 31.03-02.04.2004.

Levin, Henry (Hrsg.), 2001, Privatizing Education, Westview, Boulder Colorado

Light, Paul C. 1999: The New Public Service, Brookings Institution Press

Münkler, Herfried/Straßenberger, Grit/Bohlender, Matthias 2005: Deutschlands Eliten im Wandel, Campus, N.Y./Frankfurt/M.

Murnane, Richard J./Levy, Frank 1996: Teaching the New Basic Skills: Principles for Educating Children to Thrive in a Changing Economy, Free Press

Neuweiler, Gerhard 2002: Von Reformansätzen zur Reform? Zur Situation der Hochschulen nach der 5. Novelle zum Hochschulrahmengesetz
Gerhard Neuweiler, Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 26/2002, 7-11

OECD 2005: Education at a Glance, Country Chapter Germany, im Internet unter <http://www.oecd.org/dataoecd/21/12/35344382.pdf>

Paterson, William E./Green, Simon 2005: Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State revisited, Cambridge: Cambridge University Press.

Reich, Robert 1991: The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism, Vintage Press.

Sackmann, Reinhold 2004: Internationalisierung von Bildungsmärkten? Empirische Daten zur Kommerzialisierung von Bildung in Deutschland und den USA, in: Beiträge zur Hochschulforschung, 26:4, 62-92.

Schnapp, Kai-Uwe 1997: Soziale Zusammensetzung von Elite und Bevölkerung - Verteilung von Aufstiegschancen in die Elite im Zeitvergleich. In: Bürklin, Wilhelm/Rebenstorf, Hilke et

al. (Hrsg.), *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen: Leske + Budrich, 69-99.

Simon, Herbert 1979: *Information Processing Models of Cognition*, *Annual Review of Psychology*, Vol. 30, 363-396

Silguy, Yves-Thibault de 2003: *Moderniser l'Etat: le cas de l'ENA*, Commission sur la réforme de l'ENA et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques, Paris, Documentation Française.

Strohmeier, Gerd Andreas 2003: *Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51/2003, 17-22

von Beyme, Klaus 1992: *Der Begriff der politischen Klasse. Eine neue Dimension der Elitenforschung?*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 33, No. 1, 4-32.

Walter, Gregor 2005: *Globales Netz und globale Politik? Politische Antworten auf Globalisierung am Beispiel des Internet*, Baden-Baden: Nomos.

Wasner, Barbara 2004: *Eliten in Europa. Einführung in Theorien, Konzepte und Befunde*, Wiesbaden: VS Verlag.

Weiler, Hans N. 2003: *Anwendungsbezug und interdisziplinäre Wissenschaft: Das Strukturmodell der Professional School*, in: Bensel, Norbert/Weiler, Hans N./Wagner Gert G. 2003: *Hochschulen, Studienreform und Arbeitsmärkte – Voraussetzungen erfolgreicher Beschäftigungs- und Hochschulpolitik*, Gütersloh: Bertelsmann, 199-211.

Weiler, Hans N. 2005: *Private Hochschulen in Deutschland – Reformmotor oder Randerscheinung? Resümee und Ausblick*, Abschlussvortrag zu einem Symposium der Hertie School of Governance und des Centrums für Hochschulentwicklung in Berlin am 7/8.11. 2005.

Wilson, Woodrow 1887: *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly* II:2, June 1887

Wilson, Graham K./ Barker, Anthony 2003: Bureaucrats and Politicians in Britain, in: Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, Vol. 16, No. 3, pp. 349-372

Wiesendahl, Elmar 2004: Elitenrekrutierung in der Parteiendemokratie, in: Gabriel, Oscar W./Neuss, Beate/Rüther, Günther (Hrsg.): Konjunktur der Köpfe. Eliten in der modernen Wissensgesellschaft, Düsseldorf: Droste, 124-141.

Windzio, Michael/Sackmann, Reinhold/Martens, Kerstin 2005: Types of Governance in Education, TranState Working Papers 25, Bremen.

Zürn, Michael 2004: Mission Statement des Akademischen Direktors der Hertie School of Governance, HSOG Papers No. 2, Berlin.

Zürn, Michael 2005: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a.M., 2. Auflage mit einem Nachwort.

HSoG Publishing

Schlossplatz 1
10178 Berlin · Germany

Tel. 030 - 21 23 12 -100

Fax 030 - 21 23 12 -999

publishing@hertie-school.org