

Der Weg in die Bildungs-Markt-Wirtschaft

Birgit Mahnkopf

Die Unterfinanzierung des Bildungswesens stellt keine deutsche Besonderheit dar und es darf davon ausgegangen werden, dass in Folge der andauernden Finanz- und Wirtschaftskrise Bildungspolitik in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union weiter ins Hintertreffen geraten wird. In Deutschland wurde zwar das Bildungsbudget im Krisenjahr 2009 ausgeweitet, insbesondere durch Mittel aus dem Konjunkturpaket und dem Bund-Länder-Pakt für Baumaßnahmen, doch steht der für einen Zeitraum von zehn Jahren kalkulierte „Hochschul-pakt II“ in Höhe von 18 Mrd. Euro unter Haushaltsvorbehalt. Es muss nicht nur ein wachsender Anteil von Haushaltsmitteln für den Schuldendienst bereitgestellt werden, zugleich werden die Steuereinnahmen auch deutlich niedriger ausfallen als in den Vorkrisenjahren. Daher ist damit zu rechnen, dass eine Tendenz, die in den Bildungstreiks des Jahres 2009 zwar von den Protestierenden breit debattiert, von den Medien aber eher beschwiegen wurde, in näherer Zukunft weiteren Auftrieb erhalten wird: Die Privatisierung der Bildung, insbesondere im Hochschulsektor. Es entsteht eine Bildungsmarkt-Wirtschaft bzw. eine Bildungs-Marktwirtschaft.

1. Treibende Kräfte der Etablierung eines internationalen Bildungsmarktes

Privatisierung im Bildungswesen hat viele Erscheinungsformen, sie beschränkt sich keineswegs auf die Einrichtung von privaten Kindergärten, Schulen, Universitäten und Weiterbildungseinrichtungen. Dazu rechnen auch die Verlagerung der Finanzierung von Bildungseinrichtungen aus öffentlichen Haushalten hin zu privaten Mitteln, die längerfristige Auslagerung von Bildungsdienstleistungen in private Einrichtungen und die private Finanzierung und/oder das private Management öffentlicher Einrichtungen. So werden „Bildungsmärkte“ geschaffen und für ausländische Anbieter von „Bildungsdienstleistungen“ geöffnet. In der Regel geht dies einher mit Prozessen der „Verbetrieblichung“: Dem öffentlichen Sektor werden im Zuge einer „Modernisierung“ neue Arbeitsgrundsätze aufgeherrschet, mit der Folge, dass diese zunehmend entsprechend ökonomischen Prinzipien finanziert und geleitet werden. Privatisierung der Bildung kann dann heißen, dass Kosten, die zuvor aus Steuermitteln aufgebracht wurden, nun von den „Nutzern“ einer (Bildungs-)Dienstleistung in Form von Gebühren selbst aufzubringen sind.

Privatisierung von Bildung kann aber auch bedeuten, dass es dem privaten Sektor erlaubt wird, Dienstleistungen anzubieten, die weiterhin aus Steuermitteln finanziert werden oder dass Regelungen liberalisiert werden, die zuvor den privaten Sektor daran gehindert haben, mit staatlichen Dienstleistungen in Wettbewerb zu treten. Anders als in den Jahrzehnten nach Ende des Zweiten Weltkriegs gibt es seit Mitte der 1990er Jahre in ganz Europa eine große Bandbreite von Kombinationen von privater und öffentlicher *Finanzierung* von Bildung, von privaten und öffentlichen *Angeboten* von Bildung und von privaten und öffentlichen *Entscheidungsprozessen* über Bildungsinhalte und die internen Strukturen von Bildungsinstitutionen.

In der europäischen Bildungstradition gründet das Prinzip demokratischer Bildung auf ihrem öffentlichen Charakter. Lange Zeit galt es als selbstverständlich, dass dem öffentlichen Interesse am besten gedient ist, wenn die meisten (wenn nicht alle) Bildungseinrichtungen (insbesondere die Schulen) in der Verantwortung der öffentlichen Hand betrieben werden. Auch wenn insbesondere in der Primar- und Sekundarbildung neben den nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungen und Behörden auch Kirchen, Wohlfahrtsverbände und private Vereinigungen involviert sind, so wurde und wird auch heute noch Bildung auf allen Ebenen des Systems maßgeblich aus Steuergeldern finanziert. Gleichwohl ist der öffentliche Charakter von Bildung nicht in allen europäischen Ländern (etwa in Großbritannien) mit unentgeltlicher Bildung gleichzusetzen, während es andererseits (wie in Deutschland oder Österreich) staatliche Ausbildungsbeihilfen für Schüler privater Bildungseinrichtungen gibt. Unbeschadet solcher Unterschiede war das 20. Jahrhundert in ganz Europa eine Periode zunehmender rechtlicher, finanzieller und verwaltungstechnischer Verregelung der nationalen öffentlichen Bildungssysteme, darin eingeschlossen die Hochschulen.

Heute hingegen lässt sich in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wenn auch in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlicher Dynamik in den einzelnen Sektoren der Bildungssysteme, eine Veränderung des öffentlichen Charakters von Bildung feststellen. Dabei spielt die Privatisierung der *Finanzierung* von Bildung eine wichtige, doch beileibe nicht die einzige Rolle. Eine eindeutige Tendenz zur Privatisierung der Finanzierung lässt sich bislang nur in der tertiären Bildung feststellen (vgl. Blaas et al. 2009). Doch selbst hier gibt es eine große Spannweite: Das Verhältnis von privaten zu öffentlichen Ausgaben reicht von 5% in Dänemark, Finnland und Griechenland bis zu weit über 20% in Spanien und sogar 30% in Großbritannien und Italien. Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern wie den USA, Japan und Südkorea, in denen mehr als 50% der Mittel für höhere Bildung von Privatpersonen, Unternehmen oder anderen privaten Quellen kommen (in Südkorea sind es sogar mehr als 75%), ist der Anteil der privaten Ausgaben in der Europäischen Union noch immer erheblich niedriger. Dies ist jedoch zugleich der Grund, weshalb die OECD und andere interna-

tionale Institutionen und ebenso Lobbygruppen interessierter Unternehmen hier (wie in der vorschulischen Erziehung) ein noch unterentwickeltes Geschäftsfeld vermuten. Vor allem die OECD sieht in Privatunternehmen „partners for smarter education“, die den Bildungseinrichtungen bei der Vermittlung und Beurteilung jener Fähigkeiten und Qualifikationen helfen können, auf die Arbeitgeber besonderen Wert legen (OECD 2007, S. 212). Zugleich versteht sich die OECD als ein wichtiger Promotor länderübergreifender privater Investitionen im Bereich der höheren Bildung und betrachtet das GATS („General Agreement on Trade in Services“) im Rahmen der WTO als ein für die entwickelten Industrieländer wichtiges Instrument zu Förderung des grenzüberschreitenden Handels mit Bildungsdienstleistungen. Denn eine Liberalisierung von Bildungsdienstleistungen kann eine Kommerzialisierung der öffentlichen Bildung befördern und öffentliche Ausgaben für Bildungszwecke auch transnationalen Bildungsanbietern zugänglich machen.

Sicherlich ist die Schaffung eines „europäischen Hochschulraums“ im Rahmen des Bologna-Prozesses geeignet, einen Prozess der Liberalisierung von höherer Bildung im Rahmen des GATS zu unterstützen, zumal es bereits seit 1994 Vereinbarungen zwischen der EU und der WTO zur Liberalisierung von Dienstleistungen im Bildungsbereich des Binnenmarktes gibt. Bevor indes die Regelungen des Lissabon Vertrags zum Wettbewerbsrecht, zum Beihilferecht und zur Regulierung öffentlicher Aufträge im Binnenmarkt auch für den Bildungsbereich insgesamt zur Anwendung gebracht werden können, müsste zuvor die von der EU-Kommission vorgenommene Einordnung von Bildung als „Dienstleistung im allgemeinen Interesse“ (wie Gesundheit, soziale Fürsorge etc.) aufgegeben und diese unmissverständlich als „Dienstleistung im wirtschaftlichen Interesse“ konstituiert werden. Anzeichen dafür, dass vermehrt außer-ökonomische und damit nicht-binnenmarktfähige Bereiche wie die Bildung nicht davor geschützt sind, dem gemeinschaftlichen Wettbewerbsrecht unterworfen zu werden, gibt es in der letzten Zeit viele. Doch gegenwärtig sieht es (noch) nicht danach aus, als würden die Mitgliedstaaten gezwungen sein, ihre nationale Bildungssysteme (oder Teile davon) zu liberalisieren; ebenso unwahrscheinlich ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt (noch), dass Bildung in die GATS-Verhandlungen der Gemeinschaft einbezogen wird. Andererseits sind aber Privatisierungsmaßnahmen im englischen Schulwesen bereits in die EU-Gesetzgebung eingeflossen und falls diese durch das GATS (nach den WTO-Prinzipien der „Meistbegünstigung“ und der „Inländerbehandlung“) ausgeweitet würden, wäre absehbar, dass es zwar nicht zu einer forcierten Privatisierung staatlicher Schulen kommen würde, wohl aber zu mehr staatlichen Subventionen für Privatschulen (wie in Spanien und einigen anderen europäischen Ländern; vgl. Hatcher 2006, S. 605).

Doch gehen gerade im Bildungsbereich Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen nicht unbedingt von der globalen Ebene aus, das europäische

Binnenmarktprojekt ist hier bedeutsamer (vgl. Frangakis et al. 2009). Die Europäische Kommission ist eine wichtige treibende Kraft einerseits bei der Öffnung nationaler Bildungssysteme und ihrer europäischen Integration und andererseits bei der Privatisierung und „commodification“ insbesondere der tertiären Bildung. In gewisser Weise gebührt der Kommission das zweifelhafte Verdienst, den mittlerweile hegemonialen Privatisierungsdiskurs in Kontinentaleuropa „vergemeinschaftet“ zu haben. In diesem Diskurs kommt Bildung in erster Linie als „Ressource für die Wirtschaft“ vor. Gravierende „Lücken“ („gaps“) bei Lerninhalten, Curricula und bei der *governance* von Hochschulen in der EU gegenüber „Wettbewerbern“ – hauptsächlich sind dies die kapital- und prestigeträchtigen Bildungseinrichtungen in den USA – sollen durch „Reformen“ (seien dies Bildungs- oder Verwaltungsreformen) geschlossen werden. Zu den wichtigsten Problemen der europäischen Universitäten rechnen demnach: deren unzureichende Reaktionsfähigkeit auf „Bedürfnisse des Marktes“, ihr Zurückbleiben in der Spitzenforschung, der Sachverhalt, dass Universitäten und Unternehmen größtenteils in „zwei verschiedenen Welten agieren“ und dass Universitäten unzureichend auf den Wettbewerb um Studierende, Forscher und Ressourcen in einer zunehmend globalisierten Welt vorbereitet sind, sowie die völlig unzureichende Finanzierung und die zu geringen Zugangsraten zur höherer Bildung in Europa (vgl. http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc62_en.htm; sowie http://ec.europa.eu/education/news/news1310_en.htm). Um die „Wettbewerbsfähigkeit“ der europäischen Universitäten zurück zu gewinnen wird empfohlen, die Bildungsausgaben zu erhöhen, Führungsstrukturen zu reformieren und Marktmechanismen einzuführen, um die Kosten zu senken. Ziel eines intensiven Wettbewerbs zwischen und innerhalb der Hochschuleinrichtungen sowie deren Selbstständigkeit ist der Abbau staatlicher Kontrollen, die Motivierung von Lehrenden zu besserer Lehre und Betreuung von Studierenden sowie eine Verringerung des „Hochschul-Versagens“; letzteres wird festgemacht an (im internationalen Vergleich) hohen Zahlen von Studienabbrechern und (zu) langen Studienzeiten. Blockaden der etatistisch-bürokratischen Steuerung und Verwaltung sind demnach verantwortlich für Defizite im Hinblick auf Effizienz, Qualität, Innovationen, Vielfalt, Rechenschaftspflichtigkeit und Motivation im Hochschulwesen. Und die Zauberformel lautet: *Bessere Leistung durch den optimierten Einsatz von weniger Ressourcen!* Dies ist die Botschaft, die OECD, Europäische Kommission, Akteure der legislativen und exekutiven Gewalt in den EU-Mitgliedstaaten und nicht zuletzt auch die *think tanks* und Lobbygruppen verkünden, welche jenen Unternehmen nahe stehen, die von der Privatisierung der Bildung direkt oder indirekt profitieren: Unternehmen der Finanz- und Versicherungswirtschaft, der Medien- und Bildungswirtschaft.

Weder verleugnet diese Botschaft ihre Herkunft aus der Betriebswirtschaftslehre noch müssen heutzutage Universitätspräsidenten, die ihre akademische Kar-

riere in den Humanwissenschaften begonnen haben, Probleme damit haben, eine „unternehmerische Hochschule“ zu leiten. Wenn erst einmal die intersubjektiven Austauschprozesse zwischen Lehrenden und Lernenden in ein „Dienstleistungsverhältnis“ umdefiniert sind, wenn es in der Hochschulbildung nicht mehr um die Suche nach Wahrheit, um den Erwerb von Urteilskraft und um das Wissen um Zusammenhänge geht, sondern darum, ob der gelehrte Stoff „aktuell“ und „praxisrelevant“ für einen „beschleunigt sich wandelnden“ und dabei zunehmend globalen Arbeitsmarkt ist, scheinen betriebswirtschaftliche Parameter bestens geeignet, umfassende bildungspolitische Ziele zu ersetzen. Dann kann und muss sogar auf „Qualitätssteigerungen“ und „Effizienzgewinne“ in Bildungsdienstleistungen fokussiert werden und darauf, wie sich durch „place marketing“ der Anteil privater Finanzierung steigern lässt.

2. Die neoliberale „mission completed“

Tendenzen der „Vermarktwirtschaftlichung“ und Kommerzialisierung im Bildungssystem sind das Ergebnis eines umfassenderen Prozesses der Transformation von Politiken, welcher sowohl diskursive als auch materielle Elemente hat. Dexter Whitfield (2001) und Stephan Ball (2007) identifizieren drei in Wechselbeziehung stehende Transformationsetappen: *Destabilisierung*, *Desinvestitionen* und *Kommerzialisierung*.

Im ersten Schritt der *Destabilisierung* sorgt ein „Diskurs des Spottes“ dafür, die öffentlichen Bildungsinstitutionen als ineffizient und unverantwortlich zu brandmarken: Ihnen wird Versagen bei der sozialen Integration benachteiligter Gesellschaftsgruppen attestiert. Entscheidungsprozesse, die Mechanismen der politisch-professionellen Beurteilung durch Behörden, Fachgesellschaften und Berufsverbände folgen, werden als verkrustet oder auch klientelistisch verhöhnt.

„Unrelenting criticism of public services, often by generalising individual failures, while simultaneously ignoring achievements, the cause of genuine problems and scale of social needs, is intended to undermine confidence in public provision.“ (Whitfield 2001, S. 69)

Gleichzeitig gelten knappe fiskalische Bedingungen als unverrückbar und die öffentliche Finanzierung als ein „Null-Summen-Pool“, so dass die Bildung immer mit anderen öffentlichen Leistungen (mit dem sozialen Sicherungssystem, dem Gesundheitswesen und dem Rentensystem) um öffentliche Mittel konkurrieren und dabei häufig verlieren muss. Auf diesem Wege wird ein neuer hegemonialer Diskurs etabliert und verbreitet; Stephen Ball (2007, S. 21) bezeichnet diesen als „romantisch“: Die Privatisierung und Vermarktwirtschaftlichung erscheint als „magische Lösung“ aller sozialen und wirtschaftlichen Probleme! Dabei werden

freilich das unvermeidliche Marktversagen oder die von John M. Keynes analysierte „Hierarchie der Märkte“ und die von Marktkräften verursachte Segmentierung ignoriert. Verbreitet wird stattdessen die Vorstellung eines „idealen Marktes“, welche suggeriert, dass es möglich wäre, beides zu gleicher Zeit zu bekommen: Eine Reduzierung der Kosten von Bildung und eine Bildungsreform in der Tradition des gleichberechtigten Zugangs Aller zu qualitativ hochwertiger Bildung. Da es in einer Demokratie jedoch schwer vorstellbar ist, Bildung als ein rein privates Gut zu behandeln, von dem jene mehr bekommen können, die es sich leisten können, wird der Marktmechanismus auf subtile Weise etabliert: indem in und zwischen den verschiedenen Bildungseinrichtungen verschiedene Arten der Wahlmöglichkeit und des Wettbewerbs eingeführt werden.

In einer zweiten Etappe der Reform erfährt das öffentliche Bildungswesen (wie andere Bereiche des öffentlichen Sektors) massive *Desinvestitionen*, wobei neue Formen der Mittelzuweisung und der Finanzkontrolle oft bedeutsamer sind als Ausgabenkürzungen. An die Stelle normaler Budgets treten solche, die an Leistungsindikatoren gekoppelt sind und den komparativen Erfolg messen. Zugleich wird in wachsendem Maße auf zweckgebundene Mittel und Systeme der Programmausschreibung gesetzt, um eine institutionelle Neuausrichtung und Neustrukturierung in Gang zu bringen. Gekoppelt ist dies meist an eine Umverteilung der Finanzmittel von der direkten Finanzierung öffentlicher Institutionen (oder lokaler Behörden) hin zur vertragsgebundenen Finanzierung von privaten, freiwilligen und quasi-öffentlichen Organisationen für die Erbringung öffentlicher Leistungen sowie an einen Prozess der Transformation staatlicher Einrichtungen in freie, sich selbst finanzierende Organisationen. Am Ende münden Bildungsreformen in ein

„re-working of services, social relations and public processes into forms that are measurable and thus contractable or marketable, and in creating spaces for privatisation within the public sector.“ (Ball 2007, S. 24)

Dieser letzte Schritt der Transformation wird gewöhnlich als *Kommerzialisierung* der Bildung beschrieben. Es wird die Entwicklung neuer Märkte dort gefördert, wo es vorher keine wettbewerblichen Märkte gegeben hat. Zusammen mit der privaten Finanzierung von Infrastrukturprojekten (Public-Private-Partnerships) kann die Einführung eines Systems öffentlicher Ausschreibungen um zweckgebundene Finanzmittel, also die Einführung von Quasi-Märkten unter den Bildungseinrichtungen, und das Management der Leistungen von Studierenden und Beschäftigten (durch Tests und Auswahl der Studierenden, Zertifizierung, leistungsabhängige Besoldungssysteme und Qualitätssicherungssysteme) eine schrittweise Veränderung des Charakters von öffentlicher Bildung bewirken. Schrittweise verlieren Studiengänge und Bildungstitel ihren Charakter eines gemeinwohlverpflichteten Kollektivguts und nähern sich

„dem Charakter eines allein individuellen Nutzenerwägungen (von Anbietern und Nachfragern primärer und sekundärer Art) folgenden und auf einem Markt gehandelten Individualgut. Bildung wird dann zu einer Ware, über deren Qualität allein unter Gesichtspunkten der Nutzensteigerung von Anbietern und Nachfragern entschieden werden kann. Die daraus folgende Kommerzialisierung der Bildung bringt jede Menge Neuschöpfungen hervor, von denen die einen halten, was sie versprechen, die anderen aber nicht.“ (So Münch 2010, S. 50f in Anschluss an Bok 2003 und Donohue 2008)

Gesteigerte Selektivität im Zugang zu Studiengängen aber ist die notwendige Voraussetzung dafür, dass Bildungstiteln ein hoher Prestigewert beigemessen wird. Daher müssen Hochschulen möglichst viele Bewerber anziehen und zugleich abweisen können.

„In diesem Spiel wird Bildung zu einer entscheidenden Ressource der Kapitalakkumulation im Wettbewerb zwischen unternehmerisch agierenden Universitäten. Bildung wird zu Humankapital, in das investiert wird, um Renditen zu erzielen.“ (Ebd., S. 52)

Zugleich verändert das wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Denken die sozialen Beziehungen zwischen Lehrenden und Lernenden: Die Lehrenden sind aufgefordert, das künstlich verknappte Individualgut Bildung möglichst „effizient“ zu „produzieren“ und ihre Wissens- und Beziehungsarbeit als eine „Dienstleistung“ für (mehr oder weniger) zahlungsfähige „Kunden“ zu verstehen. Auf der anderen Seite müssen die in eine Konsumentenrolle gedrängten Studierenden unter Bildungsangeboten, die vorgeblich einen hohen Arbeitsmarktnutzen haben, die „richtige Wahl“ treffen.

Diese moderne Variante von alltagspraktischer „Bildungsökonomie“ wird im herrschenden Diskurs freilich nicht als eine „innere Landnahme“ des von Richard Münch so bezeichneten „akademischen Kapitalismus“ thematisiert, ebenso wenig wie die neuen Monopole, die im globalen Kampf um akademisches Prestige entstehen, als das bezeichnet werden, was sie sind: Resultat von Marktversagen. Zu übermächtig sind die ökonomischen Interessen an einem weltweiten Bildungsmarkt, dessen Volumen schon vor zehn Jahren auf ca. 2.000 Mrd. US\$ geschätzt wurde (EduVentures 1999, zit. in Whitfield 2001, S. 60). Die Konzepte, welche seit den späten 1980er Jahren in den USA und Großbritannien und seit Mitte der 1990er Jahre auch in Kontinentaleuropa zur Anwendung gelangen, sind indes alles andere als „modern“. Das gilt sowohl für das heute vielerorts diskutierte (und in Italien mit katastrophalen Folgen praktizierte) System der Bildungsgutscheine, das die „freie Wahl der Individuen“ begünstigen sollte, wie für Studiengebühren, die von Universitäten erhoben werden, um eine „bessere Lehre“ finanzieren zu können, ebenso wie für staatlich subventionierte Kredite zur Finanzierung höherer Bildung. Doch selbst das Argument, dass Bildungsinstitutionen „effizienter“ durch private Unternehmen betrieben werden

könnten, weil diese gewinnorientiert arbeiten oder für non-profit-Institutionen tätig sind, entstammt eher der bildungsökonomischen Mottenkiste: Viele der heute implementierten Reformmaßnahmen gehörten schon vor mehr als einem halben Jahrhundert zu dem Repertoire, mit dem neoklassische Ökonomen die Rolle des Staates im Bildungswesen beschneiden wollten. Zwei Argumentationsfiguren sind es vor allem, die damals wie heute die „Bildungsreform“ anleiten: Erstens das Prinzip, die staatliche Verantwortung für Bildung so weit als irgend möglich auf gesetzgeberische und regulative Funktionen zu beschränken und diese von der Finanzierung und Verwaltung von Bildung abzukoppeln und zweitens die Einführung von Wahlmöglichkeiten.

In einem Artikel über „Die Rolle des Staates in der Bildung“ aus dem Jahr 1955, der in überarbeiteter Version in sein Buch „Kapitalismus und Freiheit“ eingeflossen ist, hat Milton Friedman die zentralen Begründungen für dieses Verständnis von Bildungsreform gelegt, welches bis zum heutigen Tage zur argumentativen Grundausrüstung neoliberaler Bildungspolitik gehört. Danach lassen sich staatliche Aktivitäten in der Bildung zwar durch einige „positive externe Effekte“ für die Gesellschaft als ganze rechtfertigen, etwa um sicherzustellen dass „the common core of value deemed requisite for social stability“ (is provided ...) as a means of training youngsters for citizenship and for community“ (Friedman 1955/1998). Selbst wenn es sich immer als schwierig erweist, das Ausmaß der Externalitäten oder positiven „spill-overs“, die Bildung mit sich bringt, zu quantifizieren, muss diese einflussreiche Denkrichtung doch anerkennen, dass der Effekt höherer Bildungsausgaben sich nicht in den Möglichkeiten höheren Einkommens für besser (aus)gebildete Menschen erschöpft. Dennoch interessiert sie sich vornehmlich für solche externen Effekte eines gesamtgesellschaftlich höheren Bildungsniveaus, die wirtschaftliche Auswirkungen haben. Ihre theoretische Toleranz gegenüber staatlichen Eingriffen hindert die Anhänger des Neoliberalismus nicht daran zu verlangen, dass Bildung eine privatwirtschaftliche Angelegenheit werden soll. Daher ist aus ihrer Sicht nur die staatliche Funktion der Regulierung, Aufsicht und Kontrolle gerechtfertigt und bestenfalls eine indirekte Finanzierungsfunktion, keinesfalls jedoch eine Zuständigkeit des Staates für die Verwaltung von obligatorischen Bildungsmaßnahmen. Daher sollte diese von den hoheitlichen Aufgaben des Staates abgetrennt und „entnationalisiert“ werden.

„Governments should require a minimum of schooling financed by giving the parents vouchers redeemable for a given sum per child per year to be spent on ‘approved’ educational services.“ (Friedman 1955/1998; <http://www.schoolchoices.org/roo/fried1.htm>)

Dies gilt als wichtige Voraussetzung dafür, dass „wettbewerbsfähige Unternehmen“ entstehen, gemeint sind Schulen und Universitäten, die gewinnorientiert

aber auch als non-profit-Organisationen betrieben werden. Die Rolle von Regierungen hingegen sollte sich darauf beschränken sicherzustellen, dass Bildungseinrichtungen gewisse Mindestanforderungen erfüllen – ebenso wie der Staat Restaurants inspizieren lässt, um sicherzustellen, dass gewisse Mindesthygienestandards eingehalten werden (ebd.). Damit sich Bildungsmärkte herausbilden können, bedarf es jedoch zweitens der Einführung von (staatlich regulierten) Quasi-Märkten, d.h. eines Wettbewerbs zwischen (teil-)autonomen, privaten Bildungseinrichtungen (vgl. dazu auch Cubb/Moe 1990). Dieser lässt sich befördern, wenn die Möglichkeit der freien Schulwahl eröffnet wird, verbunden mit einer Umstellung von der Objekt- zur Subjektförderung und die Gleichstellung von privaten und öffentlichen Einrichtungen. Bildungsgutscheine, Studienkonten und Studiengebühren sorgen dann dafür, dass eine Diversifizierung der Einrichtungen in Preis und Leistung und ein Wettbewerb zwischen den Institutionen um „wertvolle“ Schüler/Studierende und um Finanzierungsmittel stattfinden können. Ein durchaus beabsichtigter Nebeneffekt der Subventionierung von Individuen (d.h. von Eltern und Schülern/Studenten) anstelle von Institutionen besteht darin, dass für „Fehlinvestitionen“ in die Bildung und sogar für die sozialen Ungleichheiten, die als Folge wenig fundierter Bildungsentscheidungen vertieft werden, nun einzig die Subjekte selbst verantwortlich gemacht werden können.

In den USA hat sich dieses Konzept als überaus erfolgreich erweisen: Inzwischen werden Tausende von so genannten „Charter“-Schulen und selbst ganze Schulbezirke von privaten Firmen verwaltet und unterliegen dabei zum Teil noch nicht einmal den im öffentlichen Schulwesen geltenden inhaltlichen und formellen Regelungen. Auch die in England gegründeten „Academies“, die aus öffentlichen und privaten Geldern finanziert werden, sind weitgehend frei von staatlichen Regularien (Cubb/Moe 1990). Im „alten Europa“ hingegen hat es einige Zeit gedauert, bis sich Öffentlichkeit, Akademiker, Lehrer, Eltern und Schüler/Studierende an den Gedanken gewöhnt haben, dass sich der Staat zunehmend aus der direkten institutionellen Steuerung des Bildungssystems zurückziehen wird, Bildungseinrichtungen nach betriebswirtschaftlichen Parametern gemanagt und Partnerschaften zwischen (Hoch)Schulen und Wirtschaft gezielt gefördert werden. Doch zu Beginn der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts darf die neoliberale „mission“ wohl als „completed“ angesehen werden: „Die auf eine Aufwertung der ökonomischen Logik setzende Hochschulreform ist inzwischen unumkehrbar.“ (Kutscha/Winkel 2006, S. 1360) Es gibt inzwischen nicht nur einen europäischen sondern einen OECD-weiten „Markt für Bildungsdienstleistungen“, auf dem europäische (genauer: englische) Anbieter die Standards setzen (vgl. dazu ausführlich Ball 2007 und Hatcher 2000). Aus England stammt das Modell für Public-Private Partnership (PPP) in der Bildung, welches hier allerdings als Private Finance Initiative (PFI) firmiert; aus England

wird auch das neues System der „Bildungsgovernance“ „exportiert“, welches für engere Beziehungen zwischen Bildungsinstitutionen und bestimmten Sektoren des Arbeitsmarktes steht und für eine neue Rolle des privaten Sektors – als Vermittler und sogar als „Macher“ von Bildungspolitik. Wie Stephen Ball zeigen kann, setzte sich mit der Landnahme des öffentlichen Bildungssektors durch Bildungskonzerne (die „Education plc“, Ball 2007) zunächst in England und nun auch auf dem Kontinent, ein Modell durch, das die Rolle des Staates auf die einer Vertragspartei und eines Regulators beschränkt. Dieser „kauft“ fertige „good-enough solutions“ für Probleme wie Budgetrestriktionen, bürokratische Verkrustungen und Unzulänglichkeiten in der Leistungserbringung – von privaten Unternehmen, die nicht nur finanzielle Mittel für öffentliche Leistungen bereitstellen, sondern nun auch Politiken „verkaufen“, ohne dafür legitimiert zu sein, öffentliche Bildung zu organisieren.

3. Die „gute Hochschule“ ...

Damit Bildung und Ausbildung an Hochschulen, sei es in berufsbefähigenden Studienabschlüssen, sei es in Aufbaustudiengängen, für an Forschung und wissenschaftlicher Reflexion interessierten Studierenden tatsächlich „gut“ sein können, müssen Bildung und Ausbildung *vielen Funktionen* erfüllen (vgl. dazu auch Baethge 1970). Selbstverständlich sollen öffentlich organisierte Bildungsprozesse Wissen im Sinne des Erwerbs von beruflichen, ökologischen, technologischen und ökonomischen Kompetenzen und Schlüsselqualifikationen vermitteln. Diese sind für eine dauerhafte Ausübung von sinnvollen gesellschaftlichen Aktivitäten ebenso unentbehrlich wie für die Ausübung einer existenzsichernden beruflichen Tätigkeit. Bildung im Sinne anwendbarer Kompetenzen und nützlicher Fähigkeiten im Sinne der Erwerbsgesellschaft stellt eine Art soziale Sicherungsgarantie dar, von der Rang, Position und Lebensumstände abhängig sind. Doch gewährleisten formale Bildungsprozesse nur dann eine sozialpraktische Absicherung im Lebenslauf, wenn der Zugang zu umfassenden und vielseitigen Kenntnissen und Einsichten tatsächlich für alle Bürger/innen garantiert ist, wenn Bildung in diesem Sinne soziale und berufliche Mobilität unterstützt – und wenn sie ein tieferes Verständnis für die ökologischen Voraussetzungen und Folgen sowie für die sozialen Kontexte von Produktion und Dienstleistungen unter den Bedingungen einer globalisierten Weltwirtschaft vermittelt. Genau dies ist unter Studienbedingungen, die durch restriktive Zeitbeschränkungen, frühzeitige Spezialisierung und isolierte Tunnelblicke auf berufliche Handlungsfelder gekennzeichnet sind, aber schwer zu realisieren.

In ihrer *sozialen Funktion* hat Bildung eine enge Verbindung mit dem *ökonomischen Wert* eines systematischen, in formalen Prozessen organisierten Er-

werbs von Wissen, Kenntnissen und Fähigkeiten, also jener Funktion von Bildung, die im herrschenden Diskurs dominiert: Aufgrund der fundamentalen Bedeutung von formalem Wissen für wirtschaftliches Wachstum in modernen Gesellschaften und der kollektiven und sozialen Dimensionen, die mit der Teilung von Wissen verbunden sind, verhilft Bildung dazu, die Produktivität der Arbeit zu erhöhen und befähigt Individuen zu innovativen beruflichen Tätigkeiten. Deshalb gilt Bildung als eine der Hauptursachen für erfolgreiche Entwicklungsstrategien, wird ein effektiver Wissenseinsatz als Schlüssel für den ökonomischen Erfolg eines Individuums, von Unternehmen und ganzer Volkswirtschaften betrachtet. Mit der Beschleunigung der Wissensproduktion in einer „knowledge based economy“ wächst indes auch der Abstand zwischen den Langsamen und den Schnellen, also zwischen jenen „edlen“ Humanressourcen, die von modernen Unternehmen nachgefragt werden und den „niederen“ Humanressourcen derjenigen Menschen, die durch die Arbeitsergebnisse der erstgenannten Kategorie von Erwerbstätigen überflüssig gemacht werden; ihr „Wert“ auf dem Arbeitsmarkt sinkt, weil ihre Beschäftigung aus Sicht der Unternehmen als nicht mehr „rentabel“ erscheint. Mit dem wachsenden Abstand zwischen diesen beiden Sorten von „Humanressourcen“ erscheinen Qualifikationsmängel als Mängel an persönlicher Flexibilität; die Einkommensschere zwischen privilegierten und weniger privilegierten Erwerbsgruppen weitet sich; es kommt zu Prozessen der Exklusion aus den Vergesellschaftungsmedien Arbeit und Geld. In der Gesellschaft als ganzer treten Phänomene sozialer Desintegration zutage. Wenn die Geschwindigkeit der Produktivitätsentwicklung in einer Gesellschaft auseinander driftet und wenn die Vorsprünge zwischen und innerhalb der Generationen durch forcierten Wettbewerb noch verstärkt werden – statt dass sie durch soziale (Gegen-)Steuerung synchronisiert würden – ist die Reproduktion dieser Gesellschaft selbst gefährdet.

Dies verweist darauf, dass Bildung in demokratischen Gesellschaften zwei weitere Funktionen erfüllen muss, nämlich einerseits Orientierungswissen für lebensweltliche Zusammenhänge zu vermitteln und andererseits zu kritisch-reflexivem Urteilsvermögen und eingreifendem politischen Handeln zu befähigen. Hinsichtlich ihrer Sozialisations- und Kommunikationsfunktion unterstützt Bildung die Vermittlung von ethischem Wissen, moralischen Ansprüchen, Werten und Verhaltensweisen, die von grundlegender Wichtigkeit für die Orientierung eines Individuums sowohl in persönlicher Hinsicht wie im Verhältnis zu seiner sozialen und natürlichen Umwelt sind. Normen, Wertvorstellungen und Meinungen, die Voraussetzungen dafür sind, dass Menschen ihre Potentiale entwickeln und entfalten können, werden in der Regel in vielfältigen zwischenmenschlichen Prozessen und nicht in formalen Bildungsinstitutionen erworben. Diese Aufgabenzuweisung kann aber auch als Resultat eines „praktischen pädagogischen Nihilismus der Gegenwart“ betrachtet werden, so wie dies Konrad Paul Liessman

(2006) in seiner scharfsinnigen „Theorie der Unbildung“ formuliert hat: als Weigerung der mit Bildung befassten Institutionen und Personen, sich mit Fragen nach dem Wohin und Wozu von Bildung zu befassen. Sicher ist indes eines: Eine „gute Hochschule“ kann so wenig wie andere Bildungsinstitutionen in heutiger Zeit darauf vertrauen, dass ethische Orientierungsmaßstäbe für das Leben und Arbeiten in einer entgrenzten Welt(wirtschaft) von Studierenden gleichsam als „wetterfeste“ Grundausrüstung mitgebracht wird. Anders als frühere Studentengenerationen sind die heutigen in besonderer Weise dem „Terror der Beschleunigungsrhetorik“ ausgesetzt, hören sie doch nahezu täglich, sie müssten den beschleunigten Wandel als Herausforderung und Chance sehen.

Niemand wird bestreiten, dass der ökonomisch-technische Wandel, der mit einem sozialen Wandel einhergeht, eine Herausforderung darstellt. Ob dieser Wandel indes auch als eine Chance wahrgenommen werden kann, hängt vom Tempo der Wandlungsprozesse ab. Verläuft der Wandel beschleunigt, so wie dies gegenwärtig in den Unternehmen, in der Wirtschaft und in der Gesellschaft als ganzer der Fall ist, muss mit Widersprüchen, Problemen und unbeabsichtigten Folgen gerechnet werden. In der Gesellschaft als ganzer vergrößert die hohe Geschwindigkeit der Veränderung Synchronisationsprobleme; die Individuen provoziert sie zu körperlichen und psychischen Abwehrreaktionen. Wenn die Kluft zwischen den Schnellen, besonders Anpassungsfähigen und den Langsamen wächst, und der Abstand die Gestalt einer sich öffnenden Einkommensschere annimmt oder zur Aufkündigung des Generationenvertrages führt, belastet dies eine Gesellschaft mit schwer lösbaren Konflikten. Wenn der Verbrauch von natürlichen Ressourcen schneller wächst als diese zu ihrer Neubildung benötigen, sind die Grundlagen menschlicher Existenz auf dem Globus bedroht. Hinzu kommt, dass durch rücksichtslose Verkürzung von Reflexionszyklen der Zeithorizont auf die Bezugsgröße der „gedehnten Gegenwart“ schrumpft und Problemaspekte in mittlerer und ferner Zukunft ausgeblendet werden. Im Strudel einer immer schneller rotierenden Gegenwart drohen Vergangenheit und Zukunft zu verschwinden (Anders 1972; Virilio 1993). Steigende Unsicherheit und wachsende Orientierungslosigkeit sind die Folge. Daher werden Bildungsinstitutionen, die darauf vertrauen, dass das angeblich leistungstragende Führungspersonal seine ethischen Maßstäbe entweder in der Kinderstube erworben hat oder „in der Praxis“ schon finden wird, ihrer Verantwortung für nachwachsende Generationen nicht gerecht.

Dies verweist schließlich auf die politische Funktion von Bildung in einer demokratischen Gesellschaft, ohne deren Berücksichtigung es keine „gute Hochschule“ geben kann. Wie Oskar Negt in seinem neuen Buch „Der politische Mensch“ (Negt 2010) hervorhebt, „handelt es sich bei der Demokratie um die einzige staatlich verfasste Gesellschaftsordnung, die gelernt werden muss“ (so der Werbetext des Verlages). Damit Menschen ihre Bürgerrechte wahrnehmen,

eigene Interessen und Bedürfnisse formulieren und gegenüber anderen vertreten können, damit sie gesellschaftliche Konflikte erkennen und sie mit friedlichen Mitteln lösen lernen – etwa indem sie sich an politischen Entscheidungen beteiligen –, müssen sie in einem lebenslangen Entwicklungsprozess kritische Urteilsfähigkeit erwerben. In dieser Funktion kommen der Bildung und insbesondere der Hochschule in einer demokratischen Gesellschaft einerseits eine systemstabilisierende Rolle zu; andererseits sollte die (Hochschul)Bildung aber auch eine systemtranszendierende Rolle spielen – indem sie dazu beiträgt, die Fähigkeit zur Kritik an bestehenden Herrschafts- und Unrechtsverhältnissen zu entwickeln und zum Engagement für verändernde politische Praxis anzuregen.

... muss demokratisch und konfliktreich und kann nicht billig sein

Fraglos sorgt die entstehende Bildungs-Markt-Wirtschaft dafür, dass öffentliche Bildung schrittweise auf ihre wirtschaftlichen und sozialen Funktionen reduziert und die Vermittlung von ethischem Wissen und Handeln an die damit zunehmend überforderten Familien und an zivilgesellschaftliche Instanzen delegiert werden. Die politische Funktion von Hochschulen spielt im herrschenden Diskurs nahezu keine Rolle mehr. In den Mittelpunkt des Interesses rücken die selektive Funktion formaler Bildungsprozesse und die Relevanz von Bildungsabschlüssen für den Arbeitsmarkt. Auch die Schaffung eines „European Space of Higher Education“ im Zuge des Bologna-Prozesses dient nicht in erster Linie der Vergrößerung von Erwartungen, Perspektiven und der Verständigung im europäischen Kontext, sondern ist vornehmlich darauf gerichtet, die länderübergreifende Vermarktung von Fähigkeiten und Wissen im Interesse höheren Wirtschaftswachstums zu stimulieren. Wenn von Bildung in einem nicht-ökonomischen Verständnis überhaupt die Rede ist, so geschieht dies vornehmlich in politischen Diskursen über Maßnahmen, mit denen die unvermeidbar negativen sozialen Effekte marktorientierter Bildung abgeschwächt werden sollen. Dieses eindimensionale Konzept von Bildung und Wissen, das fast ausschließlich auf die funktionale Stärke von Bildung und anwendbares Wissen zielt, mag heute für private Interessen sehr nützlich sein, doch vermutlich nicht in Zukunft. Vor allem bereitet es die Lernenden nicht auf ein aktives Leben als Bürger/in in einer demokratischen Gesellschaft vor und es befähigt sie nicht, die bestehenden sozialen Realitäten zu gestalten.

Auch die Einführung neuer Steuerungsmodelle im Inneren von Bildungsinstitutionen folgt einer einzelwirtschaftlichen und keiner politischen Logik. Diese Entwicklung mag willkommen sein, um etablierte bürokratischer Prozesse und eine zentralisierte Kontrolle, die in der Vergangenheit wirtschaftliches Kosten-Nutzen-Denken blockierten, aufzubrechen. Doch erweist sich die Einführung

einer ökonomischen Logik in den Hochschulbereich zugleich als Schranke für Prozesse der demokratischen Teilhabe von Studierenden, Mitarbeitern und von gesellschaftlichen Interessen außerhalb der Hochschule, die nicht mit denen der regionalen Wirtschaft identisch sind. Doch eine Vergrößerung des „Teilhabe-Raums“ sollte für eine „gute Hochschule“ und wird für die Zukunft der Demokratie entschieden wichtiger sein als eine Erhöhung der wirtschaftlichen Effizienz und der messbaren Ergebnisse von Bildungseinrichtungen. Ob es sich um eine Hochschule für und in einer demokratischen Gesellschaft handelt, hängt nicht zuletzt davon ab, ob ethische Werte und politische Ziele und nicht nur Expertise in die Hochschulen eingebracht werden können – eingebracht von der Öffentlichkeit, von Studierenden, der wissenschaftlichen *community*, von Gewerkschaften und von der lokalen Politik. Auch wenn dies das Management von Hochschulen schwieriger macht, sollte nicht vergessen werden, dass es nun einmal zu den Eigenarten einer Demokratie gehört, „that it is noisy, contentious and costly to operate“ (Palast et al. 2003, S. 186).

Literatur

- Anders, Günther (1972): Endzeit und Zeitenende. Gedanken über die atomare Situation. München
- Baethge, M. (1970): Ausbildung und Herrschaft. Frankfurt/M.
- Ball, S. J. (2007): Education plc. Understanding private sector participation in public sector education. London, New York
- Blaas, W./Hackl, E./Mahnkopf, B. (2009): Privatisation of education. In: Frangakis et al. 2009, S. 145–163
- Bok, D. (2003): Universities in the Market Place. The Commercialization of Higher Education. Princeton
- Cubb, J. E./Moe, T. M. (1990): Politics, markets and America's Schools. Washington
- Donohue, F. (2008): The Last Professors. The Corporate University and the Fate of the Humanities. New York
- Frangakis, M./Hermann, C./Huffschnid, J. /Lorant, K. (eds.) (2009): Privatisation Against the European Social Model. Houndsmills
- Friedman, M. (1955/1998): The Role of Government in Education. In: Solo, R. A. (ed.): From Economics and the Public Interest. New Jersey, Rutgers University (Internet: <http://www.schoolchoices.org/roo/fried1.htm>; zuletzt aufgesucht am 24.12.2007)
- Hatcher, R. (2000a): Profit and power: business and Education Action Zones. In: Education Review, Vol. 13, No. 1, S. 71–77
- Hatcher, R. (2006): Privatisation and sponsorship: the re-agenting of the school system in England. In: Journal of Education Policy, Vol. 21, No. 5, S. 599–619

- Kutscha, M./Winkel, O. (2006): Vermarktung des Geistes. Anmerkungen zur Hochschulreform. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, H. 11, S. 1351–1361
- Liessman, K. P. (2006): *Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft*. Wien
- Münch, R. (2010): Bologna oder Die Kapitalisierung der Bildung. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, H. 1, S. 47–54
- Negt, O. (2010): *Der politische Mensch*. Göttingen (im Erscheinen)
- OECD (2007): *Education at a Glance. OECD Indicators*. Paris
- Palast, G./Oppenheim, J./Mac Gregor, T. (2003): *Democracy and Regulation. How the Public can Govern Essential Services*. London
- Virilio, P. (1993): *Revolution der Geschwindigkeit*. Berlin
- Whitfield, D. (2001): *Public Services or Corporate Welfare. Rethinking the nation State in the Global Economy*. London/Sterling, Virginia

