



 Hans Pechar

Bildung im Spannungsfeld von Ökonomie und Politik

Studienreihe Bildungs- und Wissenschaftsmanagement

Herausgegeben von
Anke Hanft

Band 17

Die Studienreihe ist hervorgegangen aus dem
berufsbegleitenden internetgestützten Masterstudiengang
Bildungs- und Wissenschaftsmanagement (MBA) an
der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.
www.mba.uni-oldenburg.de

Hans Pechar

Bildung im Spannungsfeld von Ökonomie und Politik

2., überarbeitete und erweiterte Auflage



Waxmann 2016
Münster • New York

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2006; diese Auflage erschien unter dem Titel „Bildungsökonomie und Bildungspolitik“
- 2., überarbeitete und erweiterte Auflage 2016

ISSN 1861-3284

Print-ISBN 978-3-8309-3499-8

E-Book-ISBN 978-3-8309-8499-3

© Waxmann Verlag GmbH, 2016

www.waxmann.com

info@waxmann.com

Umschlaggestaltung: Pleßmann Design, Ascheberg

Satz: Stoddart Satz- und Layoutservice, Münster

Druck: Hubert & Co., Göttingen

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier,
säurefrei gemäß ISO 9706



Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck, auch auszugsweise, verboten.

Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhalt

Vorwort	7
Einführung: Bildung, Politik, Ökonomie – ein tripolares Spannungsfeld	11
1 Bildung in der Wissensgesellschaft.....	18
1.1 Der historische Status bildungsökonomischer Denkmuster.....	18
1.2 Die Besonderheiten der Wissensgesellschaft.....	22
1.3 Optimistische und skeptische Sichtweisen.....	26
2. Bildung als Investition: die Humankapitaltheorie als theoretisches Fundament der Bildungsökonomie	31
2.1 Was ist eine Bildungsinvestition?	31
2.2 Humankapital – theoretische Grundlagen und Kontroversen	32
2.3 Humankapitalbestand und Bildungsstand der Bevölkerung	37
2.4 Bildungserträge	41
2.5 Ein erweiterter Begriff von Humankapital	44
3. Ist Bildung ein öffentliches oder privates Gut?.....	47
3.1 Unterschiedliche Formen des Marktversagens: warum der Staat für Bildung und Forschung unentbehrlich ist.....	47
3.2 Gemischte Güter – ihre Bereitstellung und Finanzierung	51
3.3 Die Kontroverse um „geistige Eigentumsrechte“	54
3.4 GATS und TTIP – der Handel mit Bildungsdienstleistungen	58
4. Öffentliche und private Bereitstellung von Bildung.....	63
4.1 Eine Typologie der Bereitstellung von Bildungsgütern	63
4.2 Was verbindet gemeinnützige Bildungseinrichtungen in privater und öffentlicher Trägerschaft?	66
4.3 Von der staatlichen Anstalt zum öffentlichen Unternehmen.....	70
4.4 Gemeinnützige Bildungseinrichtungen in privater Trägerschaft	72
4.5 Gewinnerorientierte Bildungseinrichtungen.....	77
5 Öffentliche und private Finanzierung von Bildung.....	82
5.1 Bildungsausgaben im internationalen Vergleich.....	82
5.2 Die öffentlichen Bildungsausgaben im Zeitverlauf	87
5.3 Verteilungswirkungen öffentlicher Bildungsausgaben	89
5.4 Kriterien für sozialverträgliche Studiengebühren	91
5.5 Studiengebühren im internationalen Vergleich	94

6	Förderung und Betreuung im Vorschulalter	99
6.1	Öffentliche und private Verantwortung	99
6.2	Vereinbarkeit von Beruf und Familie	101
6.3	Das Lernpotential der frühen Kindheit	102
6.4	Qualität und Kosten frühkindlicher Bildung.....	104
7	Pflichtschule – Basiskompetenzen für alle	108
7.1	Was bedeutet Pflichtschule? Rechtliche und pädagogische Aspekte	108
7.2	Förderung und Selektion.....	109
7.3	Vertikale und horizontale Differenzierung.....	112
7.4	Halbtags- und Ganztagsunterricht	114
7.5	PISA – ein internationaler Vergleich der Leistungsfähigkeit von Pflichtschulsystemen.....	116
8	Berufliche Bildung: Stärken und Probleme des dualen Systems	121
8.1	Allgemeinbildung und Berufsorientierung	121
8.2	Das duale System	123
8.3	Berufsorientierung in der Wissensgesellschaft	127
9	Tertiärbereich – Expansion und Differenzierung	131
9.1	Expansion – wie viele sollten studieren?	131
9.2	Zugänge zum Tertiärsystem	135
9.3	Die Differenzierung des Studienangebots und die Kultur des Lernens und Lehrens	137
9.4	Bewertung und Sicherung von Qualität	141
10	Internationalisierung und Europäisierung der Hochschulen.....	146
10.1	Die neue Dimension von Internationalisierung.....	146
10.2	Kosten und Nutzen akademischer Mobilität.....	149
10.3	Internationale Studierende als Einnahmequelle	151
10.4	Europäisierung der Hochschulen.....	153
10.5	Spannungen zwischen internationaler Orientierung und nationaler Hochschulpolitik	156
11	Weiterbildung – lebenslange Aktualisierung der Erstausbildung.....	163
11.1	Abgrenzungsprobleme und politische Verantwortung	163
11.2	Erstausbildung und Weiterbildung	165
11.3	Nationale und supranationale Akteure	168
 Anhang		
12	Literatur	171
13	Schlüsselwortverzeichnis	177
14	Glossar	179

Vorwort

Nach 10 Jahren legt Hans Pechar eine überarbeitete Fassung seines Buches vor, in der er das Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Politik stärker akzentuiert. Bildungsmanager/innen, so schreibt er in der Einleitung, sitzen zwischen allen Stühlen, indem sie zwischen den externen Anforderungen an ihre Institutionen, den verschiedenen Stakeholdern und ihren Mitarbeiter/innen vermitteln sollen. Sie sind mit zunehmend komplexen Erwartungen an ihre Einrichtungen konfrontiert und müssen diese in das eigene Managementhandeln integrieren. Dabei ist Bestehendes auf seine Zukunftsfähigkeit zu hinterfragen, neuartige Anforderungen sind auf ihre Relevanz für die eigene Institution zu prüfen und intern zu kommunizieren. Was hat sich in den vergangenen 10 Jahren verändert, wo haben sich die Koordinaten im Spannungsfeld von Politik und Ökonomie in besonderer Weise verschoben?

In der Praxis von Bildungseinrichtungen werden Verschiebungen vor allem in Fragen der Finanzierung und Steuerung sichtbar, wie besonders am Beispiel der Hochschulen deutlich wird. Die in Deutschland über einige Jahre weitgehend flächendeckend eingeführten Studiengebühren wurden in den vergangenen Jahren wieder abgeschafft, was den Druck auf Hochschulen erhöhte, unzureichende Kompensationen für die ausgefallenen Gebühren durch andere Einnahmen zu ergänzen. Als eine Quelle für zusätzliche Einnahmen gelten inzwischen auch weiterbildende Studiengänge, die bislang an öffentlichen Hochschulen in Deutschland ein Schattendasein fristen. Hochschulmanager/innen, die solchen Neuerungen positiv gegenüberstehen, sind gleichzeitig mit der internen Kritik konfrontiert, mit diesen Angeboten die schleichende Wiedereinführung von Studiengebühren zu betreiben. Die Vermittlung dieser unterschiedlichen Interessen führt von Hochschule zu Hochschule und, entsprechend der jeweiligen hochschulpolitischen Rahmenbedingungen, von Bundesland zu Bundesland zu anderen Ergebnissen. Private Hochschulen nutzen diese Situation, um das an deutschen Hochschulen unterrepräsentierte Feld der Weiterbildung für sich zu besetzen. Das hat den Effekt, dass Studierende, die – oftmals aus finanziellen Gründen – ein berufsbegleitendes Studium wählen, für dieses vielfach hohe Studiengebühren zahlen müssen, während Studierende in grundständigen Studiengängen weitgehend kostenfrei studieren. Aber nicht nur an Hochschulen, sondern auch auf anderen Ebenen zeigt die Finanzierung des Bildungssystems Ungereimtheiten. So werden für den Besuch von Kindergärten in einem Bundesland sehr hohe finanzielle Beiträge gefordert, was vor allem geringverdienende Eltern abschreckt, während andere Bundesländer die vorschulischen Angebote weitgehend kostenfrei anbieten.

Finanzierungsfragen sind eng mit der *Steuerung* von Bildungssystemen verknüpft. Nach der Einführung des New Public Management haben neue Steuerungsmodelle ihre Wirkung inzwischen nachhaltig entfaltet. Deutlich sichtbar werden die Effekte vor allem in Hochschulen, in denen Ziel- und Leistungsvereinbarungen bis auf die Ebene der Hochschullehrenden heruntergebrochen werden. Die hohe Gewichtung drittmittelfinanzierter Forschung sowohl in der Indika-

torensteuerung wie auch in internen Zielvereinbarungen bewirkt eine Verlagerung der Schwerpunktsetzungen zugunsten von Drittmittelanträgen, was aus einer bildungspolitischen Perspektive die Frage aufwirft, ob hier nicht inzwischen Fehlsteuerungseffekte zu befürchten sind. Wie ein stärkerer Ausgleich zwischen den verschiedenen Aufgaben an Hochschulen erfolgen kann, indem der Lehre, aber auch den in anderen Bildungssystemen viel stärker gewichteten gesellschaftlich bedeutsamen Aufgaben („third mission“) eine höhere Bedeutung zugeschrieben wird, ist eine in den kommenden Jahren zu lösende bildungspolitische Herausforderung.

Die Ausführungen von Pechar weisen auf ein weiteres, bildungspolitisch immer bedeutsamer werdendes Feld, welches mit dem Begriff *Entgrenzung* umschrieben werden kann. Die wachsende internationale Nachfrage nach Bildung, die steigende Anzahl privatwirtschaftlich operierender Bildungsanbieter, die Einführung neuer Medien und institutionenübergreifender Bildungsangebote, die bildungspolitische Forderung nach der Gestaltung von Durchlässigkeit, vor allem zwischen der beruflichen und der Hochschulbildung, zeigen, dass die institutionellen Grenzen unserer bestehenden, bislang vorrangig säulenförmig organisierten Bildungssektoren zunehmend verwischen. Dies wirft neue bildungspolitische Fragen auf: Wie kann die Qualität von Bildung gesichert und weiterentwickelt werden, wenn sich die Grenzen zwischen einzelnen Bildungsanbietern vor allem im tertiären Bereich auflösen? Wie können Freiräume geschaffen und genutzt werden, ohne bestehende Standards zu gefährden? Wird Bildung zunehmend zu einem Geschäftsfeld gewinnorientierter Bildungsanbieter? Wie können Bildungsnachfrager sichergehen, qualitätsvolle Bildung zu erhalten und den gewünschten Outcome ihrer Bildungsanstrengungen zu erzielen?

Lesende dieses Bandes erhalten auf diese Fragen keine abschließenden Antworten, erlangen aber Orientierungs- und Hintergrundwissen, das ihnen ermöglicht, sich in den gegenwärtigen bildungspolitischen Kontroversen zu positionieren und eigene Standpunkte zu vertreten. Hochschulmanager/innen erhalten Argumente, um ihre Strategien zur Positionierung der eigenen Hochschule intern zu vermitteln. Hans Pechar leistet damit einen wichtigen Beitrag zur theoretischen Fundierung des Managements von Bildungs- und Wissenschaftsorganisationen und damit zur Versachlichung oftmals emotional geführter Diskussionen.

Wie alle in dieser Reihe erschienenen Bände ist das Buch als Studientext angelegt, der Lesenden einen wissenschaftlich fundierten Überblick über ein Fachgebiet bietet und gleichzeitig Hilfestellung bei dessen Bearbeitung leistet. Neben den entsprechenden Verzeichnissen sind jedem Kapitel Diskussionsfragen angefügt, die auf derzeit in der öffentlichen Debatte dominierende Themen fokussieren.

Mit der Studienreihe wird erstmalig im deutschsprachigen Raum von ausgewiesenen Experten eine systematische und wissenschaftlich fundierte Erschließung des Themas Bildungs- und Wissenschaftsmanagement an der Schnittstelle zwischen betriebswirtschaftlicher, organisatorischer und institutioneller Analyse unter Einbeziehung des rechtlichen und politischen Managementumfeldes vor-

genommen. Wir möchten damit zu einer institutionengerechten Professionalisierung des Managements von Bildungs- und Wissenschaftsorganisationen beitragen.

Die Studienreihe ist hervorgegangen aus Studienmaterialien des berufsbegleitenden MBA-Studienganges „Bildungs- und Wissenschaftsmanagement“ an der Universität Oldenburg, der sich an (Führungs-)Nachwuchskräfte in Bildungs-, Weiterbildungs- und Wissenschaftsorganisationen richtet (www.mba.uni-oldenburg.de).

Anke Hanft

Einführung: Bildung, Politik, Ökonomie – ein tripolares Spannungsfeld

Der Begriff „Bildung“ ist im deutschen Sprachraum mit unterschiedlichen Bedeutungen aufgeladen: Bildung gilt einerseits als Selbstzweck, nicht als Mittel für andere Zwecke. Im Verhältnis zu Politik und Ökonomie beansprucht sie eine autonome Stellung: der politischen und ökonomischen Macht setzt sie die Überlegenheit von Wissen und kultiviertem Geschmack entgegen. Zugleich wird Bildung aber auch unter ökonomischen und politischen Gesichtspunkten als wesentlicher Faktor betrachtet. Die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes wird wesentlich durch den Qualifikationsstand seiner Bevölkerung bestimmt. Die Kosten von Schulen und Universitäten sind ein ständiges Thema öffentlicher Auseinandersetzungen, denn in allen Ländern befindet sich ein großer Teil des Bildungswesens in öffentlicher Verantwortung. Daher ist seine Ausgestaltung und Finanzierung Gegenstand politischer Kontroversen. Dieses einleitende Kapitel erörtert das Spannungsverhältnis, in dem das Ideal autonomer Bildung zu ökonomischen wie zu politischen Interessen steht.

Seit der Mitte des 20. Jahrhunderts haben ökonomische Argumente in der bildungspolitischen Diskussion laufend an Gewicht gewonnen. Zwei Diskussionsstränge dominieren diese Diskussion:

- Ein Argumentationsstrang betont den steigenden Stellenwert von Bildung für die wissensbasierte Ökonomie. Ökonomische Theorien, die den Zusammenhang zwischen Bildung und Wirtschaftswachstum betonen, haben bereits in den 1960er Jahren den Anstoß zu einer Neuorientierung in der Bildungspolitik gegeben. Das Ziel einer Mobilisierung von „Begabungsreserven“ hat die Bildungsexpansion eingeleitet. In dieser frühen Phase der Liaison von Bildung und Ökonomie waren die Vertreter des Bildungswesens für ökonomische Argumente sehr aufgeschlossen, haben diese doch die gesellschaftliche Bedeutung der Bildung stark aufgewertet. Freilich haben konservative Kritiker schon früh eingewendet, dass (vor allem höhere) Bildung damit ihre „Selbstzweckhaftigkeit“ zugunsten einer instrumentellen Orientierung einbüße.
- Die politische Priorität eines Ausbaus der Qualifikationsmöglichkeiten hat sich zunächst in einer erhöhten Investitionsbereitschaft niedergeschlagen. Die öffentlichen Ausgaben für Bildung sind in den 1960er und 1970er Jahren stark angewachsen. Als Folge einer generellen Krise der öffentlichen Haushalte hat ab den 1980er Jahren eine Gegenbewegung eingesetzt: die Politik versucht, die Ausgabendynamik unter Kontrolle zu bringen, was die Bildungseinrichtungen unter starken Druck bringt. Der zweite Strang einer ökonomischen Betrachtung von Bildung will Einsparungen legitimieren und Effizienzsteigerungen befördern, was im Bildungssystem heftige Abwehr provoziert. Bildung und Ökonomie ziehen von nun an nicht länger „an einem Strang“, sie werden zu

potentiellen Gegnern. Das kommt in der negativ konnotierten Formulierung von der „Ökonomisierung der Bildung“ zum Ausdruck.

Im Bildungssystem gibt es ein großes Misstrauen gegenüber allem, was man als „Imperialismus des ökonomischen Denkens“ empfindet (z.B. Lohmann/Rilling 2002, Krautz 2007). In der Tat gehen Bildungsprozesse nicht in den Motiven und Strategien des „homo oeconomicus“ auf. Die Abwehr ökonomischen Denkens geht aber weiter, sie äußert sich nicht selten in einer grundsätzlichen Weigerung, die im Bildungssystem benötigten Mittel nach volks- und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu beurteilen. Als verstünde es sich von selbst, dass man für Bildung gar nicht genug Geld ausgeben kann. Als wäre Bildung etwas Höheres, das sich nicht der Zumutung auszusetzen braucht, die von der Gesellschaft bereitgestellten Mittel zu rechtfertigen und sie gegen andere öffentliche Interessen abzuwägen. Wenn Bildung als Selbstzweck verstanden wird, erscheint schon die Frage danach, was sie faktisch bewirkt und ob sich die erheblichen öffentlichen und privaten Aufwendungen für sie auch tatsächlich lohnen, als Zumutung. So gesehen sind viele pädagogische Idealvorstellungen zugleich Strategien der Immunisierung, die vor jenen Rechtfertigungszwängen schützen sollen, denen heute fast jede andere Berufsgruppe ausgesetzt ist.

Bildungspolitik der OECD

Die Kontroverse über die Ökonomisierung der Bildung lässt sich anhand der Debatte über die Rolle der OECD in der Bildungspolitik veranschaulichen. Die OECD ist eine Organisation zur wirtschaftlichen Kooperation der reichen Länder. Sie hat ihre Aktivitäten auf fast sämtliche Politikbereiche ausgedehnt. Die Bildungspolitik spielt dabei eine auch in der Öffentlichkeit viel beachtete Rolle. In den 1960er Jahren hat die OECD wesentlich zur Durchsetzung der Humankapitaltheorie beigetragen. Sie führt – im Einvernehmen mit den jeweiligen Regierungen – regelmäßige Evaluierungen nationaler Bildungssysteme durch. Sie kann nur Empfehlungen aussprechen, aber diese sind sehr einflussreich. Endgültig als bildungspolitisches Schwergewicht hat sich die OECD mit den PISA-Leistungsvergleichen etabliert, die seit 2000 durchgeführt werden. Viele Kritiker – konservative ebenso wie kapitalismuskritische – sehen darin einen Beleg für die Unterordnung der Bildungspolitik unter ökonomische Interessen. Einige dieser Kritikpunkte sind berechtigt und werden in den folgenden Kapiteln diskutiert. Eine Pauschalkritik ist aus folgenden Argumenten unbegründet:

- Das Bildungssystem verursacht Kosten und beeinflusst das Wirtschaftsgeschehen. Warum sollte eine Wirtschaftsorganisation dazu keine Stellung beziehen?
- Die OECD hat bahnbrechende Arbeit zur Verbesserung internationaler Statistiken geleistet. Die jährlich erscheinende Studie „Bildung auf einen Blick“ (*Education at a Glance*) ist eine der wichtigsten Quellen, auf welche die folgenden Kapiteln aufbauen.
- Bezüglich der sozialen Ungleichheit in der Bildung verfolgt die OECD eine sehr klare Position. Ihre Empfehlungen zielen durchwegs darauf ab, den Bildungserwerb so zu gestalten, dass das kulturelle Kapitel der Eltern eine möglichst geringe Rolle spielt.

Eine Polarisierung gibt es auch in der theoretischen Auseinandersetzung. Zwei Welten mit unterschiedlichen, teilweise gegensätzlichen und unvereinbaren Denkmustern prallen aufeinander:

- Für Ökonomen ist die „Knappheit“ aller Ressourcen ein zentrales Paradigma. In Relation zu den Anforderungen der Gesellschaft sind die verfügbaren Mittel

immer knapp – das gilt unabhängig vom absoluten Grad des Wohlstands. Das ökonomische Kernproblem besteht daher in einer effizienten Nutzung dieser knappen Ressourcen. Diese Sichtweise legt das Denken in konkreten, einander ausschließenden Alternativen nahe und zwingt zur Festlegung von Schwerpunkten.

- In der pädagogischen Denkweise dominiert das Paradigma der „Vervollkommnung“, die Annahme eines – gesamtgesellschaftlich gesehen – unlimitierten Potentials an Bildsamkeit und Lernfähigkeit. Seiner genuinen Logik nach behindert der Bildungsprozess des einen nicht den eines anderen. Wenn ein Schüler lernt, nimmt er seinen Mitschülern nichts weg. Nullsummenspiele spielen in den Leitbegriffen der Pädagogik keine Rolle; es entspricht nicht der Eigenlogik pädagogischen Denkens, Prioritäten zu setzen, die in einander ausschließenden Alternativen münden.

Auf den ersten Blick scheint der Begriff „Investition“ ein gemeinsames Fundament abzugeben, das die Unvereinbarkeit in den Grundparadigmen zu überbrücken verspricht. Die Pädagogen haben diesen der Wirtschaftssprache entlehnten Begriff rasch übernommen, weil man mit seiner Hilfe Bildungsaktivitäten in die Logik ökonomischen Handelns übersetzen und mit wirtschaftlichen Nutzenkalkülen legitimieren kann. Vor allem wenn Einsparungen zur Diskussion stehen, werden Ausgaben für Bildung gern als wichtigste Investition in die Zukunft des Landes bezeichnet.

Aber das Vertrauen in die Investitionsmetapher ist trügerisch. Denn in der ökonomischen Logik zielt eine Investition auf Erträge ab. Daher können zum einen nur solche Bildungsmaßnahmen als Investition interpretiert werden, die Erträge versprechen; andere, und gerade solche, die innerhalb des Bildungssystems die höchste Wertschätzung genießen, sind aus ökonomischer Sicht eher als Konsum zu begreifen. Zweitens müssen sich auch Investitionsentscheidungen in der Auseinandersetzung mit dem Knappheitsproblem bewähren; gerade dabei müssen Prioritäten festgelegt und einer richtungslosen Ausdehnung des Aktionsradius Grenzen gesetzt werden. Nicht jede Art von Bildung ist eine lohnende und zukunftssträchtige Investition. Es gibt auch Bildungsmaßnahmen, die aus ökonomischer Sicht eine Fehlinvestition sind.

Das Bildungswesen kann sich dem „kalten Blick“ einer ökonomischen Betrachtung nicht völlig entziehen. Seine Vertreter müssen lernen, den laufenden Betrieb der Bildungseinrichtungen und deren Leistungen auch in den Kategorien der Ökonomen zu interpretieren und zu rechtfertigen. Bildungseinrichtungen können nicht mehr mit der unkonditionalen Förderung durch den „Kulturstaat“ rechnen. Sie müssen sich verstärkt „rechtfertigen“ – und dabei das „Begründungsniveau“ erhöhen: immanente Kriterien, der Appell an den Eigenwert von Bildung und Wissenschaft ist immer weniger ausreichend, um das hohe Niveau der Ausgaben für Bildung und Forschung zu rechtfertigen. Es wird zunehmend wichtig, die faktischen Wirkungen von Bildung in transparenter Form darzustellen und diese Wirkungen zu den Ausgaben für das Bildungswesen in Beziehung zu setzen.

Auf der anderen Seite ist es wichtig, die Grenzen einer „Ökonomisierung“ von Bildungseinrichtungen zu respektieren (Hoffmann 2001). Trotz der Notwendigkeit, die Ausbildungsleistungen an den Bedürfnissen des Beschäftigungssystems zu orientieren und die Bildungsorganisationen nach Effizienzgesichtspunkten zu optimieren, darf die Logik der Ökonomie kein Primat erlangen. Dies würde die Integrität der Bildungseinrichtungen gefährden und die Eigenlogik von Bildungsprozessen zerstören. Die Beschäftigung mit Bildungsökonomie soll das kognitive Rüstzeug schärfen, das für das Ausbalancieren solcher Zielkonflikte nötig ist.

Aber nicht nur ökonomische Imperative werden als illegitime Eingriffe ins pädagogische Handlungsfeld betrachtet. Auch politische Vorgaben und Reglementierungen sind nicht unumstritten. Auch sie engen die Handlungsspielräume der Bildungsakteure ein. Das betrifft die Bildungseinrichtungen, die bei der Gestaltung ihres Angebots politisch definierten Beschränkungen unterliegen, zum Beispiel durch die Reglementierung des Hochschulzugangs oder der Studiengestaltung. Aber auch die Wahlmöglichkeiten der Bildungsnachfrager werden durch die politische Gestaltung der Bildungssysteme beeinflusst. Wie weit gehen die „Elternrechte“ gegenüber ihren Kindern? Gibt es bildungspolitische Maßnahmen, die diese Rechte verletzen, weil der Staat in die private Sphäre der Bürger eingreift? Wie weit ist Erziehung und Bildung der heranwachsenden Generation Privatangelegenheit ihrer Eltern, was an ihr ist eine Angelegenheit öffentlichen Interesses, die zu Recht auf der politischen Ebene entschieden wird?

Fragen dieser Art wurden im 19. Jahrhundert bei der Auseinandersetzung um die Schulpflicht aufgeworfen, gegen die sich der Widerstand großer Teile der landwirtschaftlichen Bevölkerung regte. Die ökonomischen Interessen der Eltern an der Arbeitskraft ihrer Kinder standen im Widerspruch zur politischen Forderung der Schulpflicht. Dazu kamen religiöse und ideologische Motive, die sich gegen eine Ausweitung des staatlichen Einflusses wandten, der die Kinder der hausväterlichen Gewalt entzog. In Österreich brach dieser Konflikt z.B. bei der Neuordnung des Volksschulwesens durch das Reichsvolksschulgesetz (1869) aus, durch das die Schulpflicht auf acht Jahre ausgedehnt wurde. Dieses Gesetz, das in der kurzen Phase liberaler Dominanz in Österreich erlassen wurde, etablierte eine interkonfessionelle Gemeinschaftsschule, welche allen Kindern ohne Unterschied des Geschlechts und des Glaubensbekenntnisses gleiches Wissen vermittelte. Eine Schule dieser Art war für viele konservative Gruppen inakzeptabel.

Auf den ersten Blick scheinen Auseinandersetzungen dieser Art keine Aktualität mehr zu besitzen. In modifizierter Form sind sie jedoch gegenwärtig. Es gibt auch heute eine politische und ideologische Auseinandersetzung über das Verhältnis von privatem (familiären) und öffentlichem Einfluss auf Kinder. Diese Fragen spitzen sich heute auf die Konflikte über die frühkindliche Erziehung und den Ganztagsunterricht zu. Sollen Kinder bereits vor der Schulpflicht in einen gleichsam öffentlichen Raum eintreten? Sollen schulpflichtige Kinder den ganzen Tag fern dem elterlichen Einfluss in Schulen verbringen, oder soll sich die Schule auf den Unterricht konzentrieren, während das Üben und Festigen des Gelernten in die Verantwortung der Familien fällt? Zu all diesen Fragen gibt es innerhalb der OECD-Länder große Unterschiede.

Es gibt weiterhin Auffassungsunterschiede über das Themenspektrum schulischen Unterrichtens. In Europa steht die Aufgabe der Schule, ein wissenschaftlich gesichertes Weltbild zu vermitteln, außer Streit. In den USA ist das keineswegs der Fall. Dort gibt es heftige Konflikte zwischen Schulbehörden und fundamentalistischen religiösen Gruppierungen über die Legitimität eines Biologieunterrichts auf der Basis des Darwinismus (vgl. Dean 2005). In Europa gibt es ideologische Konflikte dieser Art in einer mildereren Form. Zugespißt haben sie sich in den letzten Jahren vor allem bei der Einführung eines schulischen Sexualunterrichts. Ein weiterer Konflikt bezieht sich auf die Alternative zwischen einem konfessionell gebundenen Religionsunterricht und einem überkonfessionellen Ethikunterricht.

Die Meinungsverschiedenheiten zu all diesen Fragen verlaufen entlang zahlreicher Fronten; zwischen politischen Lagern (vor allem entlang der traditionellen Links-rechts-Achse, dazu querliegend aber auch eine liberale Achse mit unterschiedlichen Tönungen – grün/alternativ versus wirtschaftsliberal), zwischen Berufsgruppen (Vertreter der Bildungseinrichtungen versus Repräsentanten der staatlichen Bildungspolitik), aber auch zwischen akademischen Disziplinen (Erziehungswissenschaften versus Wirtschaftswissenschaften). Diese Meinungsverschiedenheiten haben sich z.T. so sehr verhärtet, dass sie sich diskursiv nicht mehr bearbeiten lassen und in Glaubenskämpfe abgleiten.

Bildungsmanager/-innen – schon diese Bezeichnung ist ein Symptom für das Einsickern ökonomischer Denkweisen in ein zuvor rein kulturell definiertes Feld – sitzen in dieser Kontroverse häufig zwischen allen Stühlen. Sie müssen die externen Anforderungen an die Bildungseinrichtungen ernst nehmen und eine gute Gesprächsbasis mit den Stakeholdern ihrer Institutionen aufrechterhalten. Aber um ihre Organisationen wirkungsvoll führen zu können, benötigen sie zugleich die Akzeptanz des eigenen pädagogischen und wissenschaftlichen Personals. Bildungsmanager/-innen müssen in diesen Konflikten vermitteln können, sie müssen nach beiden Seiten gesprächs- und anschlussfähig sein. Das Ziel dieser Publikation ist es, Bildungsmanager/-innen bei diesem Balanceakt zu unterstützen. Sie will ein Orientierungs- und Hintergrundwissen vermitteln, das es Bildungsmanager/-inne/-n ermöglicht, in den bildungspolitischen Kontroversen, die integraler Bestandteil ihrer beruflichen Tätigkeit sind, differenzierte Positionen zu vertreten.

Denkanstoß:

Analysieren Sie aktuelle bildungspolitische Diskussionen in Hinblick auf das hier dargestellte Spannungsverhältnis.

Das Buch ist in zwei Teile gegliedert; der erste Teil behandelt Querschnittsthemen einer politischen Ökonomie des Bildungswesens, der zweite Teil thematisiert die einzelnen Bildungsbereiche.

Die Querschnittsthemen umfassen folgende Kapitel:

- Zunächst werden die Besonderheiten dieser Wissensgesellschaft und die daraus resultierenden neuen Anforderungen an das Bildungs- und Innovationssystem diskutiert (**Kapitel 1**).
- Die Humankapitaltheorie bildet das theoretische Fundament der Bildungsökonomie. Im **Kapitel 2** werden die wichtigsten Grundbegriffe dieser Theorie sowie einige umstrittene Annahmen dargestellt.
- Für eine politische Ökonomie der Bildung hat die Theorie der öffentlichen Güter einen zentralen Stellenwert. **Kapitel 3** erörtert unterschiedliche Formen des Marktversagens und stellt die Frage, welche Veränderungen es bei der Interpretation von Bildung als öffentliches Gut in den letzten Jahren gegeben hat.
- Bildung kann auf unterschiedliche Weise bereitgestellt werden. Neben der geläufigen Unterscheidung zwischen privater und öffentlicher Trägerschaft wird in **Kapitel 4** auch zwischen gemeinnützigen und gewinnorientierten Bildungsorganisationen einerseits, zwischen staatlichen Anstalten und öffentlichen Unternehmen andererseits differenziert.
- **Kapitel 5** thematisiert die Finanzierung der Bildung. Dabei werden die öffentlichen Bildungsausgaben im internationalen Vergleich sowie im zeitlichen Verlauf betrachtet und es wird diskutiert, auf welchen Bildungsniveaus und unter welchen Voraussetzungen private Beiträge die öffentliche Finanzierung ergänzen können.

Die verschiedenen **Bildungsbereiche** werden unter folgenden Gesichtspunkten betrachtet:

- Bei der Betrachtung frühkindlicher Förderung geht es um die Frage, ob die Bildung dieser Altersgruppe als rein private oder auch als öffentliche Aufgabe wahrgenommen wird (**Kapitel 6**).
- **Kapitel 7** diskutiert die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Pflichtschulbereich in der Lage ist, der gesamten Altersgruppe einen auf die Anforderungen der Wissensgesellschaft abgestimmten Basissockel an Kenntnissen und Fertigkeiten zu vermitteln.
- **Kapitel 8** befasst sich mit der Rolle der Berufsbildung in der Wissensgesellschaft und diskutiert die Stärken und Schwächen des dualen Systems der beruflichen Lehre.
- Der Hochschulbereich steht unter dem Druck, neuen Aufgaben und Zielgruppen gerecht zu werden, ohne an Qualität zu verlieren und die traditionellen Aufgaben der Graduiertenbildung und der Forschung zu vernachlässigen. **Kapitel 9** thematisiert die Herausforderungen durch die Hochschulexpansion, **Kapitel 10** befasst sich mit den Chancen einer Internationalisierung und Europäisierung der Hochschulen, aber auch mit den Konflikten, die damit einhergehen.
- **Kapitel 11** diskutiert die Schwierigkeit, dem Weiterbildungsbereich auch praktisch jene Bedeutung zu verleihen, die er in bildungspolitischen Absichtserklärungen seit Jahren besitzt.

Der Band hat folgenden **didaktischen Aufbau**:

- Die Darstellung des Themas erfolgt in einem Basistext mit Grafiken, Tabellen und Praxisbeispielen, die die strategischen und grundlegenden Zusammenhänge anschaulich machen und das Verständnis erleichtern.
- Denkanstöße und Hinweise im Text erleichtern es Ihnen, Ihre eigene Praxis im Kontext des Gelernten zu reflektieren und den Transfer von Theorie und Praxis herzustellen.
- Fragen und Aufgaben am Ende jedes inhaltlichen Abschnitts helfen Ihnen zu kontrollieren, ob Sie das Gelesene verstanden haben. Es handelt sich dabei um Diskussionsfragen, die Sie in die Lage versetzen sollen, zur behandelten Thematik fachlich differenziert Stellung nehmen zu können und sich kompetent an der öffentlichen Diskussion zur Thematik beteiligen bzw. in diesem Feld agieren zu können.
- Literatur zur Vertiefung. Dabei handelt es sich i.d.R. um Hinweise auf Aufsätze und Publikationen, die speziellere Themen und Aspekte behandeln.
- Im Anhang des Buches finden Sie ein Schlüsselwortverzeichnis mit zentralen Begriffen zum Nachschlagen, ein Glossar und ein Verzeichnis der zitierten Literatur.

Literatur zur Vertiefung

- Dean, Cornelia (2005): Evolution Takes a Back Seat in U.S. Classes. <http://www.nytimes.com/2005/02/01/science/01evo.html?oref=login&pagewanted=print&position=>. [abgerufen am 12.4.2016]
- Hoffmann, Alfred (2001): Grenzen und Chancen einer Ökonomisierung der Universitäten. In: Hans A. Wüthrich/Wolfgang B. Winter/Andreas Philipp (Hrsg.): Grenzen ökonomischen Denkens. Wiesbaden: Gabler, S. 255–287.
- Krautz, Jochen (2007): Ware Bildung – Schule und Universität unter dem Diktat der Ökonomie. Kreuzlinger/München: Hugendubel.
- Lohmann, Ingrid/Rilling, Rainer (Hrsg.) (2002): Die verkaufte Bildung. Kritik und Kontroversen zur Kommerzialisierung von Schule, Weiterbildung, Erziehung und Wissenschaften. Opladen: Leske + Budrich.
- Naumann, Michael (2003): Bildung – eine deutsche Utopie. Wie ein Begriff der mittelalterlichen Mystik zum Generalthema der Pädagogik wurde und warum wir uns davon noch nicht erholt haben. In: DIE ZEIT, 50/2003. <http://zeus.zeit.de/text/2003/50/Bildung>. [abgerufen am 12.4.2016]
- Ross, Jan (2004): Was ist Bildung? Das Lernen, Lehren und Forschen verträgt kein Schielen nach Produktideen oder Sozialnutzen. In: DIE ZEIT, 05/2004.

1 Bildung in der Wissensgesellschaft

In diesem Kapitel werden das Konzept der Wissensgesellschaft und seine bildungspolitischen Implikationen erörtert. Die Grundannahmen der Bildungsökonomie werden mit den sozialen und ökonomischen Veränderungen einer wissensbasierten Gesellschaft in Zusammenhang gebracht (Abschnitt 1.1). Es werden die Besonderheiten dieser Wissensgesellschaft und die daraus resultierenden neuen Anforderungen an das Bildungs- und Innovationssystem erläutert (Abschnitt 1.2). Schließlich wird die Frage diskutiert, welchen Beitrag Bildung zur Lösung der ökonomischen und sozialen Probleme der Wissensgesellschaft leisten kann. Dabei werden optimistische und pessimistische Antworten einander gegenübergestellt (Abschnitt 1.3).

1.1 Der historische Status bildungsökonomischer Denkmuster

Die ökonomische Betrachtung von Bildungsprozessen ist ein modernes Phänomen, das erst in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts größere Verbreitung gefunden hat. Zwar lassen sich die Ursprünge der Humankapitaltheorie bis zu Adam Smith ins 18. Jahrhundert zurückverfolgen. Aber solche Pionierleistungen haben die gesellschaftlich dominante Deutung der Bildung zunächst nicht nennenswert beeinflusst. Angesichts des im Vergleich zur Gegenwart ganz anderen gesellschaftlichen Stellenwerts der Bildung und der viel geringeren Interdependenz mit anderen sozialen Subsystemen, vor allem der Wirtschaft, war eine solche Sichtweise auch nicht naheliegend.

In vorindustriellen Gesellschaften erfolgte die Sozialisation der großen Bevölkerungsmehrheit außerhalb spezialisierter Einrichtungen, nur eine zahlenmäßig kleine Elite durchlief formale Bildungsprozesse. In allen agrarischen Hochkulturen gab es eine kleine überregionale Bildungsschicht, deren Mitglieder untereinander in einer Bildungssprache kommunizieren konnten, aber von der lokalen Population weitgehend abgehoben waren (Crone 1992). Das meiste Bildungswissen stand in keinem Zusammenhang mit den Produktionsprozessen dieser Gesellschaften, seine Aufgabe war es vielmehr, „letzte Wahrheiten“, religiöse und ideologische Weltbilder zu vermitteln und zu tradieren. Die Inklusion der arbeitenden Bevölkerung in das Bildungssystem wurde nicht nur als überflüssig, sondern als tendenziell gefährlich betrachtet, da sie die Stabilität der Gesellschaft gefährden würde. Bis ins 18. Jahrhundert waren die Eliten davon überzeugt, dass die Masse der Bevölkerung arm und unwissend sein müsse, um fleißig zu arbeiten und den Reichtum der Gesellschaft zu vermehren.