Schwerpunkt: Ökonomisierung der Bildung

Ingrid Gogolin/Thomas Rauschenbach

Editorial

Es ist modern geworden und scheint unaufhaltsam, dass Normen und Prozeduren aus dem Feld der Ökonomie in den Sektor „Bildung und Soziales“ vordringen. Um das generelle Ziel, dass ein Bildungssystem so gut wie möglich leiste, was es zu leisten vorgibt, wird kaum gestritten. Strittig ist jedoch beinahe jede Deutungsmöglichkeit und Konsequenz aus diesem Postulat: von der Frage angefangen, was als „Güte“ oder „Leistung“ gelten kann bis hin zum Problem des Erreichens derselben und der Frage, wie eigentlich ermittelt werden könne, ob überhaupt und in welchem Grade die Ziele erreicht worden seien.

Ein Hauptstrang der Debatten über diese Fragen dreht sich darum, ob Mechanismen der ökonomischen Steuerung für den Sektor Bildung und Soziales adäquat sind oder nicht – und falls die Antwort positiv ausfallen sollte: welchen Adaptionen solche Mechanismen zu unterziehen wären, damit sie im Bildungssystem keine unerwünschten Nebenfolgen auslösen. Diesem Problem gilt in Deutschland noch nicht allzu lange eine breite, das gesamte Fach Erziehungswissenschaft einbeziehende Aufmerksamkeit; so trug etwa der 15. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft von 1996 den Titel „Bildung zwischen Staat und Markt“, was als herausforderndes, provokatives Signal an die Fachvertreterinnen und Fachvertreter verstanden wurde (vgl. KRÜGER/OLBERTZ 1997). Vor dem waren Probleme des Zusammenhangs zwischen Ökonomie und Bildung der Gegenstand einer nicht sehr weit beachteten, zeitweise vom Fach brüsk zurückgewiesenen Spezialdisziplin: der Bildungsökonomie.

Der Stichwortartikel von Manfred WEIß führt in die Geschichte dieser Spezialdisziplin ein, die auf die späten 1950-er Jahre zurückgeht, und zeigt ihr von Beginn an schwieriges Verhältnis zur weiteren Erziehungswissenschaft. Aus bildungsökonomischer Perspektive wurde in Anspruch genommen, ein „rationales“ Kosten-Nutzen-Kriterium – gewonnen aus der Humankapitaltheorie – auch auf den Bildungssektor anwenden und planerische Entscheidungen über das Bildungswesen auf diese Basis stellen zu können. Von weiten Bereichen der Erziehungswissenschaft wurde die Angemessenheit eines solchen Anspruches grundsätzlich in Abrede gestellt. Es kam, so WEIß, in den 1960er-Jahren zum Abbruch des Diskurses zwischen Bildungsökonomie und Erziehungswissenschaft. Seit Beginn der 1990-er Jahre steigt die zunächst öffentliche, später auch fachliche Aufmerksamkeit gegenüber der Bildungsökonomie wieder an – nun als Reflex auf den weltweiten Wandel der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen der Bildungssysteme. Erwartet

werde heute von der Bildungsökonomie „ein Beitrag zur Bewältigung von Problemen der Qualitätssicherung und -verbesserung unter verschärften Knappheitsbedingungen“.

Ein herausragendes Feld bildungsökonomischer Forschung ist es nach wie vor, auf Theorien und Methoden der Wirtschaftswissenschaften gestützte Antworten auf die Frage zu liefern, welchen Beitrag Bildung zum wirtschaftlichen Erfolg eines Landes leistet. Die Befundlage zu dieser Frage ist widersprüchlich. Ein zweiter Schwerpunkt der bildungsökonomischen Forschung befasst sich mit dem Problem der Umsteuerung der Bildungsfinanzierung und in diesem Zusammenhang mit der Frage nach dem Sinn und Nutzen ökonomischer Steuerungsverfahren für das Bildungswesen. Im Zentrum der Aufmerksamkeit steht dabei nicht die fiskalische Seite der Sache, die in der öffentlichen Debatte vorrangig ist, sondern die Frage nach dem Steuerungspotenzial unter Qualitäts- und Effizienzgesichtspunkten, das mit Modellen wie dezentraler Ressourcenverantwortung und „nachfrageorientierter“ Bildungsfinanzierung verbunden sein könnte.

Die empirische Basis, auf die sich Behauptungen über die Wirksamkeit ökonomischer Modelle für die Qualitätsverbesserung im Sektor Bildung und Soziales stützen könnten, ist nach der Tour d’horizon durch die einschlägige Forschung äußerst schmal; ihren Ergebnissen fehlt zudem die wünschenswerte Eindeutigkeit. Zusammenhänge zwischen marktförmig funktionierenden Steuerungselementen und einer gewünschten Qualitätsverbesserung – sei es der Institution, sei es der Lage des Einzelnen – sind eher unabgesichert. Hingegen zeigen sich deutlich die Risiken solcher Modelle. Sie betreffen insbesondere die Partizipation der bildungsfernen Schichten einer Bevölkerung an Bildung. Gerade dies aber ist, wie uns zuletzt die PISA-Untersuchung wieder einmal lehrte, ein durchaus unerwünschter Effekt (vgl. Deutsches PISA-Konsortium 2001; siehe auch die Beiträge zum Thementeil der ZfE Nr. 1/2002). Es bedarf demnach einer möglichst guten Breitenförderung durch ein Bildungssystem, damit es zur gleichfalls erwünschten ausreichenden Förderung von Spitzenleistungen überhaupt kommen kann. Der Ausschluss der sozio-ökonomisch schlechter gestellten Bevölkerungsgruppen von der Teilhabe an Bildung ist hierfür kontraproduktiv.

Wie die weiteren Beiträge des Thementeils zeigen, ist die von WEIß angesprochene Grundkontroverse über den Sinn und Nutzen ökonomischer Steuerungsmodelle für das Bildungswesen keineswegs ausgestanden. Der Beitrag von Michaela KREYENFELD, C. Katharina SPIEB und Gert G. WAGNER argumentiert aus der Grundüberzeugung heraus, dass einer „nachfrageorientierten“ Finanzierung die aus der Sicht der Autorinnen und des Autors notwendige Qualitätsverbesserung der Einrichtungen zur Kinderbetreuung folge. Die Analyse beginnt mit der Feststellung einer Verkrustung im gegenwärtigen Steuerungssystem. Im historischen Prozess seien die „korporativen Akteure“ – die Verbände und Institutionen, die an der Aushandlung der Finanzierung und Gestaltung weiter Teile des Gesundheits-, Sozial- und Bildungssystems beteiligt sind – zu einer derartigen Machtfülle gelangt, dass es zur „Institutionenstarre“ gekommen sei, die nur noch „mittels durchgreifender Veränderungen und Machtumverteilungen aufgehoben werden“ könne. Im Weiteren argumentieren die Autorinnen und der Autor aus einer auf die Heilkräfte des Marktes vertrauenden Perspektive heraus für die Einführung von Gutscheinsystemen im Bereich der Kinderbetreuung. Eine zentrale Grundannahme dafür, dass solche Systeme zum gewünschten „bedarfsgerechten und flexiblen Angebot unter voller Qualitätssicherung“ führen, ist die der individuellen Rationalität entsprechender Entscheidungen der „Abnehmer“. Unerwünschte Nebenfolgen bei Bildungsferneren seien, so das Autorenteam, zu vermeiden, wenn man untere Einkommensschichten mit „kaufkräftiger Nachfragemacht“ ausstatte.

Dass selbst bei einem relativ affirmativen, vom prinzipiellen Nutzen ökonomischer Analyse- und Steuerungsmodelle gegenüber dieser Grundannahme einige Vorsicht angebracht ist, zeigt der Beitrag von Clive R. BELFIELD. Dieser Autor beobachtet die US-amerikanische Entwicklung einer zunehmenden ‚Vermarktförmigung‘ und Privatisierung des Schulwesens ebenfalls aus einer „pro-market“-Perspektive. Zunächst wird ein informativer Überblick über diese Entwicklungen seit den beginnenden 1990-er Jahren gegeben und im Lichte eines Theoriestandpunkts diskutiert, der gleichfalls von der Überlegenheit marktförmiger und privatisierter Modelle im ökonomischen Sektor ausgeht. Sodann wird argumentiert, dass und wieso die Übertragung solcher Modelle auf den Sozial- und Bildungssektor möglich und ratsam sei. Dabei erfolgt eine Auseinandersetzung mit einigen Argumenten von Gegnern dieses Standpunkts. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass es Effizienzvorteile für marktförmig und privat organisierte Bildungssysteme zu geben scheine, wenngleich die Evidenz der Forschungsergebnisse eher schwach sei. Diskutiert wird ferner die Forschung zum Problem der sozialen Stratifizierung als Folge marktförmig organisierter und privatisierter Bildungsangebote. Auch hier sieht der Autor seine positive Grundhaltung bestätigt, konzidiert aber, dass sie sich durchaus nicht auf sehr sichere Forschungsergebnisse stützen könne und dass es ratsam sei, in die weiteren Prüfungen solcher Systemveränderungen auch andere als die bisher gebräuchlichen Effizienzkriterien einzubeziehen.

Im Beitrag von Bernhard NAGEL wird der potentielle Nutzen marktförmiger Modelle in Bezug auf den Sektor Erwachsenenbildung untersucht – einen Bereich des deutschen Bildungssystems, in dem es traditionell ein Nebeneinander von öffentlichen und privaten Angeboten gibt. Hier geht es – wie im Beitrag über die Kinderbetreuung – um die Frage, ob die stärkere Konzentration auf „Subjektförderung“ eine Aussicht darauf eröffne, Schwächen im bisherigen System der Weiterbildung bzw. im Hochschulbereich abzubauen. Auch für diesen Sektor gilt, dass das Anliegen der Qualitätsverbesserung quasi kontaminiert ist durch den gleichzeitig eröffneten Anspruch auf Kostensenkung. Der Autor stellt Ergebnisse einer Untersuchung von derzeit in Deutschland diskutierten, teilweise unmittelbar US-amerikanische Vorbilder aufgreifenden Modellen der Subjektförderung vor und diskutiert ihre Vorzüge und Schwächen. Nach seiner Analyse sind „reine Marktlösungen“ für den Sektor der Weiterbildung aufgrund ihrer zahlreichen unerwünschten Nebeneffekte abzulehnen, jedoch sei es für die erforderliche Expansion des Weiterbildungsbereichs notwendig, an stärker verzahnten Modellen von öffentlicher und privater Finanzierung zu arbeiten.

Die Praxis eines solchen verzahnten Modells im allgemein bildenden Sektor stellt Barbara DRINCK in ihrer Übersicht über das japanische Bildungssystem vor. In diesem System ist ein hochgradiger Leistungswettbewerb der Individuen Tradition. Die Chance auf Bildungserfolg wird hier nicht durch den öffentlichen Sektor realisiert, sondern durch die individuelle Investition in „Nebenschulen“ – den *Juku* –, deren Besuch zur quasi unumgehbaren Voraussetzung für den Bildungserfolg geworden ist. Erfolg bemisst sich hier am Bestehen von Aufnahmeprüfungen an nächsthöheren oder angeseheneren Bildungsangeboten; die Voraussetzungen dafür werden weniger im öffentlichen Schulwesen gelegt als in den privaten *Juku*, die den Bedarf bedienen, das abtestbare Wissen für die kommende Prüfung bereitzustellen. Die Autorin diskutiert die Schwierigkeiten, vor die dieses marktförmige – und, z.B. gemessen an Resultaten internationaler Vergleichsstudien wie PISA, erfolgreiche – System durch den demographischen Wandel gestellt ist. Das System erhält sich selbst aufrecht, wenn eine Knappheit des Angebots besteht, also deut-

lich mehr Menschen sich um den Zugang bewerben als Plätze zur Verfügung stehen. Die immer weiter sinkende Geburtenrate in Japan macht absehbar, dass dieser Stabilisierungsmechanismus alsbald versagen wird. Für die Autorin stellt sich die Frage, ob die dadurch initiierten Reformprozesse anderen als den auf individuellen Wettbewerb setzenden Mechanismen der Qualitätssicherung für das japanische Bildungswesen Raum geben werden.

Die in den Beiträgen des Thementeils und der Rezension zum „Ökonomisierungsdiskurs in der Erziehungswissenschaft“ von Johannes BELLMANN zum Ausdruck kommenden Kontroversen zeigen, wie dringlich es ist, dass sich die erziehungswissenschaftliche Theoriebildung und Forschung dem Problem der Kommerzialisierung des öffentlichen Sektors stärker zuwendet. Jedenfalls kann als gesichert gelten, dass die Theorien und Instrumentarien der Wirtschaftswissenschaften nur bedingt tauglich sind, Chancen und Risiken einer Transformation der Bildungs- und Wissenschaftsinstitutionen angemessen abzuschätzen, deren stärkster Motor leere Staatskassen sind.

Literatur:

- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): PISA 2000. – Opladen.
- KRÜGER, H.-H./OLBERTZ, J.-H. (Hrsg.) (1997): Bildung zwischen Staat und Markt. Hauptdokumentationsband des 15. Kongresses der DGfE an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. – Opladen.