

Dieser Text steht unter eine Creative Commons Lizenz¹



Hans Graßl

Bildungsproduktion

Einleitung

Die Bildungsökonomie unterscheidet die Produktion von Bildung (Leistungserstellung im Bildungssystem) von der Frage nach deren Finanzierung (vgl. Barz 2010; Ehmann 2010). Vier Sphären sind am Produktionsprozess von Bildung beteiligt: der öffentliche Sektor (Bund, Länder, Gemeinden), der profitorientierte Sektor (Wirtschaft, Unternehmen), der Non Profit Sektor (Stiftungen, Vereine, Kirchen) und die privaten Haushalte (Eltern, Kinder, private Nachhilfe). Die relative Bedeutung dieser vier Sphären variiert entsprechend der Struktur der Gesellschaft. In und zwischen diesen Sphären haben sich historisch unterschiedliche Handlungslogiken und Mechanismen sozialer Koordination und Regulation ausgebildet: demokratische Koordination, bürokratisch-hierarchische Koordination, Koordination durch Markt und Wettbewerb und die auf Verhandlungen und Verträgen beruhende soziale Koordination (vgl. Kirchgässner 1997). Die Gewichtung der Sphären der Bildungsproduktion untereinander und die Frage nach den bevorzugten Formen der sozialen Koordination in und zwischen den privaten Haushalten, privatwirtschaftlichen Organisationen, staatlichen Einrichtungen und Non Profit-Organisationen ist abhängig von sich wandelnden, oft umstrittenen politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Wert- und Zielvorstellungen und der jeweiligen politischen Stärke der Interessengruppen, Verbände und Parteien, die diese Werte und Ziele durchsetzen. Milton Friedman, ein Vordenker der neoliberalen Gesellschaftsreform argumentiert, dass der geordnete Rückzug des Staates mehr Effizienz auch im Feld der Bildungsproduktion zur Folge hätte. Marktmechanismus und Wettbewerb sollten die soziale Koordination im Bildungssystem bestimmen (vgl. Friedman 1975). In den letzten beiden Jahrzehnten wurden vor diesem intellektuellen Hintergrund auch in Deutschland vermehrt private Schulen und Hochschulen gegründet, Bildungseinrichtungen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien reorganisiert und so genannte Quasi-Märkte im Bildungssystem institutionalisiert. Quasi-Märkte kombinieren marktwirtschaftliche und staatlich-bürokratische Steuerungselemente zum Beispiel durch den Einsatz von Instrumenten wie Bildungsgutscheinen und Studiengebühren (vgl. Weiß, 2001: 70). Die Einführung von Märkten im

¹ Das Werk steht unter einer Creative Commons Namensnennung-Share Alike 4.0 International-Lizenz.

Schulbereich zielt darauf ab, dass Bildungsnachfrager zwischen verschiedenen Bildungsanbietern und -angeboten wählen (Schulwahlfreiheit) und die Anbieter von Bildungsleistungen über genügend Autonomie verfügen, um auf verändertes Nachfrageverhalten (ohne den Umweg über staatliche Regulation) reagieren zu können (vgl. Lund 2004). Durch die zunehmende Etablierung von Bildungseinrichtungen in nichtstaatlicher Trägerschaft (Privatisierung der Bildungsproduktion), die in der Regel weiterhin vom Staat (mit)finanziert werden, soll die Binnendifferenzierung des Bildungssystems vorangetrieben werden, um damit die Wahlmöglichkeiten für Anbieter und Nachfrager von Bildung zu erweitern (vgl. Kühne/Kann 2012). Umstritten sind diese Veränderungen in der Struktur der Bildungsproduktion vor allem in Hinblick auf die Frage nach den Ursachen der fortbestehenden Unterschiede in den Bildungschancen zwischen verschiedenen Geschlechtern, Ethnien sowie sozialen Schichten und Milieus. Familien, die über das notwendige ökonomische, kulturelle und soziale Kapital (Bourdieu) verfügen, werden damit in die Lage versetzt, ihre Kinder in exklusive vorschulische, schulische, berufsbildende und hochschulische Einrichtungen zu schicken, die sich von den finanziell unterfinanzierten und organisatorisch überforderten öffentlichen Einrichtungen abheben, die jene Kinder besuchen müssen, deren Eltern über keine entsprechenden kulturellen und ökonomischen Spielräume verfügen. Obwohl neoliberale Bildungsreformer seit rund drei Jahrzehnten gegen die bürokratisch-hierarchische Regulation des Bildungswesens durch den Staat zu Felde ziehen und der Privatisierung und Ökonomisierung das Wort reden, um die Bildungsproduktion effizienter und rationaler zu organisieren, verändert sich die Arbeitsteilung zwischen den vier beteiligten Sphären nur sehr langsam zugunsten privater Bildungsproduktion. Die Länder (Lehrpersonal) und die Gemeinden (Schulgebäude, Kantinen) sind in Deutschland nach wie vor die zentralen Bildungsproduzenten. Diese Stabilität resultiert aus der festen Einbettung der Bildungsproduktion in die sozialpolitische, föderale und sozialstrukturelle Ordnung der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Graßl 2008).

Bildungsproduktion und die Ungleichheit der Bildungschancen

Die PISA-Studien zeigen für Deutschland, dass (weit mehr als in den meisten OECD-Staaten) Kinder aus ärmeren sozialen Schichten und mit Migrationshintergrund im Laufe ihrer Schul- und Ausbildungszeit in ihren Schulleistungen hinter jene Schülerinnen und Schüler ohne einen solchen Hintergrund zurückfallen. Kinder aus den sozial und ökonomisch benachteiligten Bevölkerungsteilen können ihre Potenziale im Laufe ihrer Schullaufbahn weit weniger ausschöpfen als in erfolgreicheren Ländern, wie zum Beispiel Finnland oder Kanada. D.h. die Potenziale der Kinder und Jugendlichen aus diesen sozialen Gruppen werden vom deutschen Schulsystem nicht ausreichend entwickelt. Sie verlassen die Bildungseinrichtungen überdurchschnittlich oft mit deutlich niedrigeren Bildungsabschlüssen, die fast zwangsläufig zu einer Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt und in ökonomischen Krisenzeiten mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Arbeitslosigkeit führen. Der wirtschaftliche Strukturwandel hin zu einer wissensbasierten hochtechnisierten Dienstleistungswirtschaft trifft die bildungsarmen Gruppen besonders hart, da sowohl im verarbeitenden Gewerbe wie auch im Dienstleistungssektor der Anteil geringqualifizierter Arbeitnehmer in existenzsicheren Arbeitsverhältnissen abnimmt. Zentrale bildungspolitische Ziele, so die Diagnose nach dem „PISA-Schock“, werden von den Bildungsproduzenten in Deutschland nicht erreicht: Es gelingt ihnen nicht, für die Gleichheit der Bildungschancen zu sorgen und die Bildungspotenziale der ökonomisch schwächeren Teile der Bevölkerung ausreichend zu entfalten.

Das nationale Bildungssystem (Makroebene), Kindergärten, Schulen, Universitäten (Mesoebene) und Lehrkräfte, Schüler_innen und Eltern (Mikroebene) stehen seither unter starkem Optimierungsdruck von Bildungsökonomie und Bildungspolitik (vgl. Gundlach/Wößmann 2000; Wößmann 2007, Pechar 2006, Weiß 2012).

Humankapital und die Produktion von Bildung

Die Bedeutung der von der OECD organisierten PISA-Studien reicht weit über ihre empirischen Befunde hinaus. PISA hat in Deutschland seit der Jahrtausendwende die Einstellungen und Sichtweisen auf die gesellschaftliche Funktion und die Funktionsweise des Bildungssystems stark verändert und die Bildungsreformen entscheidend mitbestimmt. Ohne über formelle Entscheidungskompetenzen zu verfügen, konnte die OECD als deutungsmächtige internationale Organisation Einfluss auf die nationale Bildungspolitik nehmen und Standards für Evaluation, Qualität und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen setzen (vgl. Popp/Akbik/de Olano/Martens 2012: 228). Die Entwicklung der Ressource Bildung als Garant für individuelles, nationales und weltweites Wachstum und damit für Wohlstand ist nicht nur in der Rhetorik und im Selbstverständnis global agierender Organisationen wie der OECD oder der Weltbank zu einem unverzichtbaren Bestandteil geworden, sondern wurde auch in den nationalen bildungspolitischen Diskursen populär (vgl. Horlacher 2011: 9). Die tradierte bildungsbürgerliche Deutung von Bildung als Mittel zur Selbstbefreiung, Mündigkeit und Selbstverwirklichung wird um ökonomische Facetten erweitert. Nichts bringt die Veränderung des Bildungsbegriffs besser zur Geltung als die Deutung des Individuums als Träger von Humankapital (vgl. Becker 1964). Darin spiegelt sich die Einsicht, dass für die erwerbsfähige Bevölkerung in modernen Marktgesellschaften Chancen und Risiken im Leben ungleich stärker als in der Vergangenheit von Bildung abhängen. Mit dem Konzept Humankapital erfasst die Bildungsökonomie die Gesamtheit der für die Produktivität eines Menschen maßgeblichen Gewohnheiten und Einsichten, die dem Individuum auf den Arbeits-, den Heirats- oder den Aufmerksamkeitsmärkten Chancen eröffnet (vgl. Bude 2011: 69). Aus der Perspektive dieser Denkschule bezeichnet Bildungsproduktion die staatliche und private Herstellung von Humankapital. Die Forschung in diesem Feld zielt ab auf die Evaluation, Bewertung und Verbesserung der Effektivität des Ressourceneinsatzes im Bildungssystem (ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung). Sie fragt, wie Bildungsfinanzierung und -produktion optimiert werden können, um Bildungserfolge zu fördern. Im Fokus stehen die institutionellen Strukturen, wie die in Deutschland vergleichsweise kurze Grundschulzeit und die frühe Selektion und Verteilung der Kinder auf das gegliederte Schulsystem. Hinterfragt wird das deutsche Halbtagsschulsystem mit seinen hohen Anforderungen an die privaten Haushalte (zum Beispiel Nachmittags- und Hausaufgabenbetreuung durch die Mütter und private Nachhilfekräfte), die mit ihren privaten Bildungsleistungen den Schulerfolg der Kinder entscheidend mitbestimmen können (vgl. Gottschall 2004). Bildungsforscher fragen nach der optimalen Klassengröße und nach den Einsatzbedingungen analoger und digitaler Medien, um Produktivitätssteigerungen in der Bildungsarbeit und in der Bildungsproduktion zu erzielen (vgl. Wößmann 2007, Spitzer 2012).

Schüler_innen und Studierende als Koproduzenten von Bildung

Die Produktion von Bildung unterscheidet sich von anderen Produktionsbereichen durch spezifische Voraussetzungen: Bildung bedeutet die Formung des Menschen durch die Vermittlung von inneren Anlagen und äußeren Einflüssen. Schülerinnen, Schüler und Studierende sind keine passiven Konsumenten von Bildungsdienstleistungen, die von öffentlichen wie auch von privaten Akteuren bereitgestellt und finanziert werden, sondern diese müssen um Bildung zu erwerben, an sich selbst arbeiten (vgl. Bourdieu 1982: 186). Im Sinne der Dienstleistungstheorie sind sie deshalb sowohl Konsumenten wie auch Produzenten (Koproduzenten) von Bildung. Vor diesem Hintergrund zielen Strategien, die Effizienz der Bildungsproduktion zu steigern, vor allem auf die Koproduzenten auf der Mikroebene des Bildungssystems: die Aktivierung von Lehrkräften, Eltern und Schüler_innen. Der entfesselte Wettbewerb um Bildungschancen entfaltet auf der Ebene der privaten Haushalte eine enorme Dynamik. Das Wissen des „bildungsindustriellen Komplexes“ und der Eltern um die zentrale Bedeutung der Kinder und Jugendlichen im Produktionsprozess von Bildung, führt schon heute in bildungssensiblen Milieus zu einer problematischen Mobilisierung dieser Ressource (vgl. Bude 2011: 69f.). Der wachsende Leistungsdruck und Schulstress, dem sich bereits Grundschulkinder ausgesetzt sehen (der sich nicht nur in psychischen sondern auch in körperlichen Symptomen zeigt) ist einerseits dem stark gegliederten ausleseorientierten Schulsystem geschuldet, das in den Kindern vor allem Leistungsbewusstsein verankert. Andererseits belasten die Eltern die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen außerhalb der Schule mit mehr und mehr bildungsbezogenen Verpflichtungen.

Privatisierung und Ökonomisierung der Bildungsproduktion

Privatisierung bezeichnet den Übergang der Bildungsproduktion vom Staat auf das profitwirtschaftliche Wirtschaftssegment aber auch auf Organisationen des Non-Profitsektors und auf die privaten Haushalte. Das Vordringen privater Anbieter in den Bildungsmarkt mit Lernangeboten im Internet ist ebenfalls in diesem Sinn zu deuten (vgl. Weiß/Steinert 2001: 41). Privatisierung kann zum Beispiel bedeuten, dass öffentliche Leistungen, wie die Bereitstellung von Kindergartenplätzen im Rahmen des sozialstaatlichen Subsidiaritätsprinzips, an den Non Profit Sektors (z.B. einen kirchlichen Träger) delegiert werden. Privatisierung kann auch bedeuten, dass Leistungen auf die privaten Haushalte (rück-)verlagert werden. Dieser Fall tritt dann ein, wenn eine Ganztagschule geschlossen wird und die Privaten Haushalte die Nachmittagsbetreuung ihrer Kinder wieder selbst übernehmen müssen. Von diesen Formen der Privatisierung können drei Typen der Ökonomisierung unterschieden werden: Die Ökonomisierung der Organisation von Bildungseinrichtungen im Zuge der Übernahme von betriebswirtschaftlichen Managementstrategien. Die Ökonomisierung der sozialen Koordination zwischen den am Bildungsprozess beteiligten Akteuren durch die Implementierung von Quasi-Märkten. Die Auflösung des Sinnsystems Bildung im Sinne der Übernahme eines neuen Begriffs- und Sinnsystems aus dem ökonomischen Subsystem der Gesellschaft (vgl. Zymek 2004).

Literatur

- Barz, Heiner (Hrsg.) (2010): Handbuch Bildungsfinanzierung. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Becker, Gary S. (1964): Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. New York: Columbia University Press.
- Bude, Heinz (2011): Bildungsspanik. Was unsere Gesellschaft spaltet. München: Carl Hanser Verlag.
- Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten. Göttingen: Schwartz, S. 183-198.
- Ehmann, Christoph (2010): Bildungsfinanzierung: Politische Zuständigkeiten und soziale Benachteiligung. In: Barz, Heiner (Hrsg.) (2010): Handbuch Bildungsfinanzierung. Wiesbaden: VS Verlag, S. 99-109.
- Friedman, Milton (1975): Die Rolle des Staates im Erziehungssystem. In: Hegelheimer, Armin (Hrsg.): Texte zur Bildungsökonomie. Frankfurt am Main/Berlin: Ullstein, S. 180-206.
- Gottschall, Karin (2004): Vom Statuserhalt zur Sozialinvestition? Erziehung und Bildung als Sozialstaatstransformation. In: Zeitschrift für Sozialreform 1-2., S. 126-147.
- Graßl, Hans (2008): Ökonomisierung der Bildungsproduktion. Zu einer Theorie des konservativen Bildungsstaats. Baden-Baden: Nomos.
- Gundlach, Erich/ Wößmann, Ludger (2000): Die sinkende Produktivität der Schulen in OECD-Ländern. In: Weiß, Manfred/Weishaupt, Horst (Hrsg.): Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Beiträge zur Bildungsplanung und Bildungsökonomie, Bd. 9. Frankfurt am Main: Lang, S. 31-52.
- Horlacher, Rebekka (2011): Bildung. Bern: UTB/Haupt Verlag.
- Kirchgässner, Gebhard (1997): Auf der Suche nach dem Gespenst des Ökonomismus. Einige Bemerkungen über Tausch, Märkte und die Ökonomisierung der Lebensverhältnisse. In: Analyse & Kritik, Zeitschrift für Sozialtheorie, 19. Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 127-152.
- Kühne, Stefan/ Kann, Caroline (2012): Private (Grund-)Schulen als blinder Fleck der öffentlichen Daseinsvorsorge? Regionale Analysen zu Entwicklungen in der deutschen Privatschullandschaft. In: DDS – Die Deutsche Schule, 104. Jahrgang 2012, Heft 3, S. 256-278.
- Lund, Jessica (2004): Die Schule der Zukunft zwischen Rechtsfähigkeit und Staatlicher Aufsicht. Bericht über eine Tagung am 25. März in Frankfurt am Main. In: RdJB, Recht der Jugend und des Bildungswesens, Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugenderziehung, 2/2004, S. 263-273.
- Pechar, Hans (2006): Bildungsökonomie und Bildungspolitik. Münster: Waxmann Verlag.
- Popp, Marie/ Akbik, Alexander/ de Olano, Daniel/ Martens, Kerstin (2012): Strategie der sanften Steuerung im Schulsystem. In: Die Deutsche Schule, Sonderband: Staatlichkeit des Bildungswesens im Wandel, 104:3, S. 228-241.
- Spitzer, Manfred (2012): Digitale Demenz. Wie wir uns und unsere Kinder um den Verstand bringen. München: Droemer.
- van Lith, Ulrich (1985): Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs: Verfügungsrechte, ökonomische Effizienz und Finanzierung schulischer und akademischer Bildung. München: Oldenbourg.
- Weiß, Manfred (2001): Quasi-Märkte im Schulbereich. Eine ökonomische Analyse. In: Oelkers, Jürgen (Hrsg.): Zukunftsfragen der Bildung, Zeitschrift für Pädagogik, 43. Beiheft, S. 69-85.

- Weiß, Manfred (2012): Bildungsökonomie. In: DDS – Die Deutsche Schule, 104. Jahrgang 2012, Heft 3, S. 303-319.
- Weiß, Manfred/Steinert, Brigitte (2001): Privatisierungsstrategien im Schulbereich. In: Pädagogik 7-8/01, S. 40-43.
- Wössmann, Ludger (2007): Letzte Chance für gute Schulen. Die 12 großen Irrtümer und was wir wirklich ändern müssen. München: Zabert Sandmann Verlag.
- Zymek, Bernd (2004): Vom Bürger zum Kunden. Der Strukturwandel des Bildungssystems und die demokratische Kultur in Deutschland. In: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 26 (1), S. 121-139.