

Berufsbegleitender Masterstudiengang

Bildungs- und Wissenschaftsmanagement (MBA)



a. o. Univ. Prof. Dr. Hans Pechar

Bildungsökonomie und Bildungspolitik

Impressum

Autor: a.o. Univ. Prof. Dr. Hans Pechar

Herausgeber: Universität Oldenburg, Center für lebenslanges Lernen C3L

Auflage: 12. überarbeitete Auflage, Erstausgabe 2005

Redaktion: Uda Lübben

Layout: Andreas Altvater, Franziska Vondrik

Copyright: Vervielfachung oder Nachdruck auch auszugsweise zum Zwecke einer Veröffentlichung durch Dritte nur mit Zustimmung der Herausgeber, 2005-2019

ISSN: 1862 - 2712

Oldenburg, August 2019

Dr. Hans Pechar



Dr. Hans Pechar (1950) war bis zu seiner Pensionierung (2015) a. o. Universitätsprofessor für Hochschulforschung an der Fakultät für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung (iff) der Alpen Adria Universität in Klagenfurt.

Forschungsschwerpunkte:

- internationale Vergleiche von Hochschulsystemen
- Bildungsökonomie
- Chancengerechtigkeit im Bildungssystem.

Akademischer Werdegang:

Nach dem Studium der Erziehungswissenschaft und Psychologie an der Universität Wien promovierte Dr. Hans Pechar 1984 mit einer Arbeit über „Die pädagogischen Kosten des Berechtigungswesens“. 1986 – 1996 war sein Tätigkeitsfeld die wissenschaftliche Analyse und Politikberatung in der staatlichen Hochschulverwaltung. In dieser Funktion übernahm Hans Pechar eine wichtige Rolle bei der Planung und Gestaltung der österreichischen Fachhochschulen. Seit 1996 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am iff, seit 2003 a. o. Universitätsprofessor für Hochschulforschung.

- 1990/91 Fulbright Scholar am Center for Studies in Higher Education, University of California at Berkeley.
- Zahlreiche Gastprofessuren an der University of British Columbia, Vancouver
- 1999-2003 Mitglied im Board of Governors des Consortium of Higher Education Researchers (CHER)
- 2012-2014 Mitglied im Vorstand der Gesellschaft für Hochschulforschung
- Von 2011-2014 vertrat er Österreich im Governing Board von CERI, dem bildungswissenschaftlichen Think Tank der OECD.

Zahlreiche Forschungsprojekte, vor allem zur Internationalisierung von Hochschulen, zum Bologna Prozess, zum österreichischen Fachhochschulsektor, zur Hochschulfinanzierung in Österreich und zur beruflichen Situation und Laufbahn des akademischen Personals.

INHALTSVERZEICHNIS

EINFÜHRUNG: BILDUNG, POLITIK, ÖKONOMIE – EIN TRIPOLARES SPANNUNGSFELD		8
1	BILDUNG IN DER WISSENSGESELLSCHAFT	17
1.1	Der historische Status bildungsökonomischer Denkmuster.....	17
1.2	Die Besonderheiten der Wissensgesellschaft.....	21
1.3	Optimistische und skeptische Sichtweisen	25
2	BILDUNG ALS INVESTITION: DIE HUMAN KAPITALTHEORIE ALS THEORETISCHES FUNDAMENT DER BILDUNGSÖKONOMIE	32
2.1	Was ist eine Bildungsinvestition?	32
2.2	Humankapital – theoretische Grundlagen und Kontroversen	34
2.3	Humankapitalbestand und Bildungsstand der Bevölkerung	38
2.4	Bildungserträge.....	42
2.5	Ein erweiterter Begriff von Humankapital	45
3	IST BILDUNG EIN ÖFFENTLICHES ODER PRIVATES GUT?.....	50
3.1	Unterschiedliche Formen des Marktversagens: Warum der Staat für Bildung und Forschung unentbehrlich ist	50
3.2	Gemischte Güter – ihre Bereitstellung und Finanzierung.....	54
3.3	Die Kontroverse um „geistige Eigentumsrechte“.....	57
3.4	GATS und TTIP – der Handel mit Bildungsdienstleistungen	61
4	ÖFFENTLICHE UND PRIVATE BEREITSTELLUNG VON BILDUNG	67
4.1	Eine Typologie der Bereitstellung von Bildungsgütern..	68
4.2	Was verbindet gemeinnützige Bildungseinrichtungen in privater und öffentlicher Trägerschaft?	70
4.3	Von der staatlichen Anstalt zum öffentlichen Unternehmen.....	74
4.4	Gemeinnützige Bildungseinrichtungen in privater Trägerschaft	76
4.5	Gewinnorientierte Bildungseinrichtungen	81

5	ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FINANZIERUNG VON BILDUNG	87
5.1	Bildungsausgaben im internationalen Vergleich.....	87
5.2	Die öffentlichen Bildungsausgaben im Zeitverlauf	92
5.3	Verteilungswirkungen öffentlicher Bildungsausgaben..	94
5.4	Kriterien für sozialverträgliche Studiengebühren	96
5.5	Studiengebühren im internationalen Vergleich	99
6	FÖRDERUNG UND BETREUUNG IM VORSCHULALTER.....	105
6.1	Öffentliche und private Verantwortung	105
6.2	Vereinbarkeit von Beruf und Familie.....	108
6.3	Das Lernpotential der frühen Kindheit	109
6.4	Qualität und Kosten frühkindlicher Bildung.....	111
7	PFLICHTSCHULE - BASISKOMPETENZEN FÜR ALLE	116
7.1	Was bedeutet Pflichtschule? Rechtliche und pädagogische Aspekte	116
7.2	Förderung und Selektion.....	117
7.3	Vertikale und horizontale Differenzierung.....	120
7.4	Halbtags- und Ganztagsunterricht	122
7.5	PISA - ein internationaler Vergleich der Leistungsfähigkeit von Pflichtschulsystemen.....	124
8	BERUFLICHE BILDUNG: STÄRKEN UND PROBLEME DES DUALEN SYSTEMS.....	130
8.1	Allgemeinbildung und Berufsorientierung	130
8.2	Das duale System.....	132
8.3	Berufsorientierung in der Wissensgesellschaft	137
9	TERTIÄRBEREICH - EXPANSION UND DIFFERENZIERUNG	142
9.1	Expansion - wie viele sollten studieren?.....	143
9.2	Zugänge zum Tertiärsystem	146
9.3	Die Differenzierung des Studienangebots und die Kultur des Lernens und Lehrens	149
9.4	Bewertung und Sicherung von Qualität	152

10	INTERNATIONALISIERUNG UND EUROPÄISIERUNG DER HOCHSCHULEN	158
10.1	Die neue Dimension von Internationalisierung.....	158
10.2	Kosten und Nutzen akademischer Mobilität	162
10.3	Internationale Studierende als Einnahmequelle.....	164
10.4	Europäisierung der Hochschulen.....	166
10.5	Spannungen zwischen internationaler Orientierung und nationaler Hochschulpolitik	169
11	WEITERBILDUNG - LEBENSLANGE AKTUALISIERUNG DER ERSTAUSBILDUNG	176
11.1	Abgrenzungsprobleme und politische Verantwortung .	176
11.2	Erstausbildung und Weiterbildung	179
11.3	Nationale und supranationale Akteure	181
	ANHANG.....	184
12	LITERATURVERZEICHNIS	185
13	SCHLÜSSELWÖRTERVERZEICHNIS	193
14	GLOSSAR	196

**EINFÜHRUNG:
BILDUNG, POLITIK, ÖKONOMIE –
EIN TRIPOLARES SPANNUNGSFELD**

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 aussetzen 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 Kapitel 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 Kapital 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 zukunfts-trächtige 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 Eingriff 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 unakzeptabel.

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-Ländern 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. Zugespitzt 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 Bil-

dungspolitik), 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 dieses Moduls ist es, Bildungsmanager/innen bei diesem Balanceakt zu unterstützen. Es will ein Orientierungs- und Hintergrundwissen vermitteln, das es Bildungsmanager/innen 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 Studienmaterial 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.

Das Modul hat folgenden **didaktischen Aufbau**:

- Vorangestellt sind jedem Kapitel die Lernergebnisse. Sie beschreiben, welche Kenntnisse und Fähigkeiten Sie beim Durcharbeiten des jeweiligen Kapitels erwerben können bzw. werden.
- 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.
- Schlüsselwörter im Anschluss an den Text finden Sie am Ende des Moduls im Glossar erläutert, da diese im Text den Lesefluss stören würden. Sie sollten sich diese Fachbegriffe bei der Durcharbeitung der Texte erarbeiten, weil sie sich von der Alltagssprache unterscheiden. Gleiche Begriffe können in unterschiedlichen Kontexten/wissenschaftlichen Disziplinen eine andere Bedeutung aufweisen. Die

Kenntnis unterschiedlicher Sprachstile vermeidet Verständigungsschwierigkeiten und vermittelt Sicherheit.

- Fragen und Aufgaben zur Selbstkontrolle am Ende jedes Kapitels helfen Ihnen zu kontrollieren, ob Sie das Gelesene verstanden und gelernt haben.
- Literatur zur Vertiefung. Diese können Sie sich ggf. anschaffen oder in der UNI-Bibliothek bestellen. Ein wachsender Teil dieser Literatur, vor allem Aufsätze und Materialien, sind im Internet verfügbar.
- In der Lernumgebung finden Sie weitere Aufgaben zur Überprüfung des Gelernten. Die Bearbeitung der Aufgaben soll Ihnen dabei helfen, verbliebene Wissenslücken und Unsicherheiten aufzudecken und Ihr weiteres Lernen zu orientieren.

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&page-wanted=print&position=>.
- Hoffmann, Alfred (2001): Grenzen und Chancen einer Ökonomisierung der Universitäten. In: Hans A. Wüthrich / Wolfgang B. Winter / Andreas Philipp (Hg): Grenzen ökonomischen Denkens. 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>.
- Ross, Jan (2004): Was ist Bildung? Das Lernen, Lehren und Forschen verträgt kein Schielen nach Produktideen oder Sozialnutzen. In: DIE ZEIT, 05/2004.

KAPITEL 1: BILDUNG IN DER WISSENSGESELLSCHAFT

Nach der Bearbeitung dieses Kapitels sollten Sie:

- erläutern können, worin die historischen Besonderheiten der Wissensgesellschaft bestehen und wodurch sich die Bildungsanforderungen dieser Gesellschaft gegenüber früheren Epochen unterscheiden, sowie
- die unterschiedlichen Einschätzungen über die Entwicklungstrends der Wissensgesellschaft bewerten können.

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.

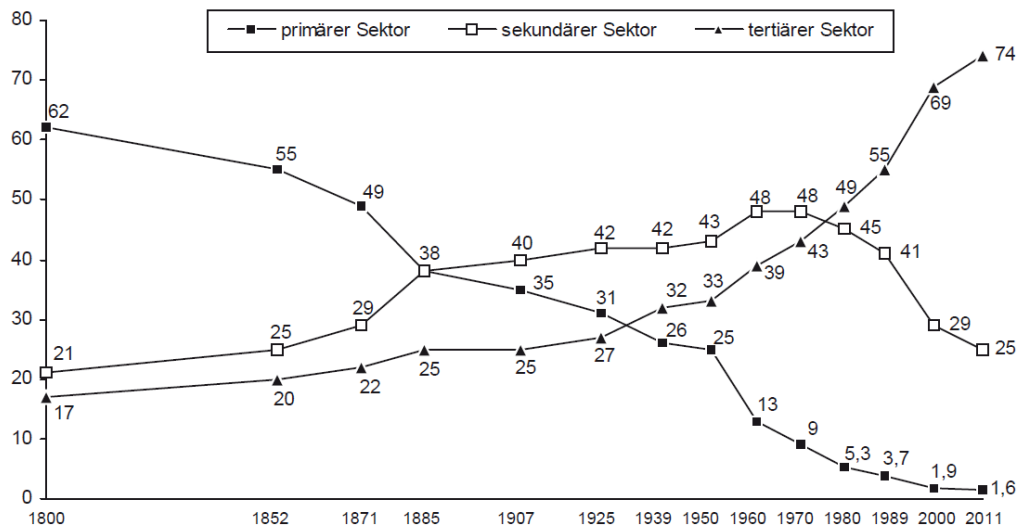
Die Bildung der Armen schadet der Gesellschaft

Selbst ein so moderner Autor wie Mandeville, der 1723, am Vorabend der industriellen Revolution, den Eigennutz – das Gewinnstreben – als „öffentlichen Vorteil“ legitimierte, warnte vor den „Armenschulen“, deren „übertriebene Erziehungsmaßnahmen nicht nur keineswegs segensreich wirken, sondern vielmehr die Allgemeinheit schädigen. (...) Um die Gesellschaft glücklich (...) zu machen, ist es notwendig, dass ein beträchtlicher Teil davon sowohl unwissend wie auch arm sei (...), dass die Kenntnisse der arbeitenden ärmeren Klassen auf das Gebiet ihrer Beschäftigung beschränkt (...) werden“ Daraus folgt, „dass jede Stunde, die von den Kindern armer Leute bei den Büchern zugebracht wird, ebensoviel für die Gesellschaft verlorene Zeit bedeutet.“

(Mandeville 1980, 317-320)

Auf der Basis solcher Überzeugungen lässt sich die Idee einer Investition ins Arbeitsvermögen (das Kernkonzept der Humankapitaltheorie) gar nicht in Begriffen fassen.

Mit dem Beginn der Industrialisierung hat zugleich das Zeitalter der Volksbildung eingesetzt. Die Massenalphabetisierung, die in den fortgeschrittenen europäischen Ländern im 18. Jahrhundert begann, diente in erster Linie der kulturellen und sozialen Integration der Bevölkerung in die sich nun formierenden Nationalstaaten. Die Eliten drängten darauf, die gesamte Bevölkerung in das Bildungswesen einzubeziehen und mit den elementaren Kulturtechniken vertraut zu machen. Aber diese Inklusion der Bevölkerung in das Schulwesen wurde damals nicht als Steigerung von Humankapital interpretiert, als Beitrag zur ökonomischen Wertschöpfung. In den frühen Phasen der Industrialisierung wurde vor allem niedrig qualifizierte Arbeitskraft nachgefragt. Die Schulpflicht diente vor allem der Sozialdisziplinierung und der Sicherung politischer Loyalitäten. Aber schon in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden von der Industrie zunehmend qualifizierte Arbeitskräfte nachgefragt. Die strukturellen Verschiebungen zwischen Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungssektor (Abbildung 1.1) waren eine wichtige Triebkraft zum Ausbau des Bildungswesens und zur Anhebung des Bildungsstandes der Bevölkerung.



1 1950–1989 alte Länder, nach 1989 Gesamtdeutschland

Quellen: zusammengestellt und teilweise berechnet nach *Kocka/Ritter* 1978-82, I 52 f., II 66 ff., III 54.; *StatJb* 1962, 142; 1976, 149; 1990, 20; 2012, 349 (2000, 2011).

Abbildung 1.1: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren 1800-2011 (Deutsches Reich und Bundesrepublik). Quelle: Geißler/Meyer 2014, S. 11.

Mit dem sukzessiven Übergang in die „Wissensgesellschaft“ (ab der Mitte des 20. Jahrhunderts) erreicht diese Entwicklung eine neue Qualität (vgl. Stehr 2001). Nicht nur elementare Kulturtechniken, sondern höhere Qualifikationen und Spezialexpertise werden nun von der Wirtschaft massenhaft nachgefragt. Das Bildungssystem tritt in eine neuartige Interdependenz mit dem ökonomischen Subsystem ein. Bildung wird nun verstärkt auch Gegenstand ökonomischer Theorie und der dabei postulierte Zusammenhang zwischen Bildung und Wirtschaftswachstum eröffnet der Bildungspolitik einen erhöhten Stellenwert und neue Perspektiven. Eine gesteigerte Partizipation bislang bildungsferner Schichten an höherer Bildung wird zunehmend als wirtschaftspolitische Notwendigkeit betrachtet. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass seit den 1980er-Jahren die weltweiten Anstrengungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu einer Dämpfung in den Zuwächsen der Bildungsausgaben führen (vergleiche Kapitel 5). Die Bildungseinrichtungen (Schulen, Hochschulen) werden nun als ökonomische Akteure betrachtet, die mit knappen Ressourcen wirtschaften und zugleich wachsenden Anforderungen gerecht werden müssen (steigende Partizipation, Rechenschaftspflicht gegenüber Stakeholdern).

Das schrittweise Anwachsen der Qualifikationsanforderungen von den Frühphasen der industriellen Revolution bis zur wissensbasierten Ökonomie lässt sich mit dem wirtschaftshistorischen Modell der „langen Wellen“ anschaulich beschreiben. Dem zufolge gibt es etwa fünfzig Jahre dauernde Konjunkturzyklen, die nach dem Begründer dieser Theorie „Kondratjew-Zyklen“ genannt werden. Jeder dieser Zyklen

liegt ein historisch einmaliges Innovationsmuster mit einer je spezifischen Basistechnologie zu Grunde (Nefiodow 2001, Händler 2011). Diese Technologie ist so „mächtig“, dass sie zu einer vollständigen Umstrukturierung von Wirtschaft und Gesellschaft führt. Nach einer gewissen Zeit – so die Annahme dieser Theorie – erschöpft sich das Innovationspotential der Basistechnologie und nach einer Übergangskrise tritt eine neue Innovation an ihre Stelle. In unserem Zusammenhang ist entscheidend, dass jede neue Leittechnologie auch neuartige Qualifikationsanforderungen nach sich zieht. Bislang unterscheidet man fünf Zyklen dieser Art, die von der auslaufenden Agrargesellschaft des 18. Jahrhunderts bis in die Wissensgesellschaft führen:

- Der 1. Kondratjew-Zyklus reichte vom Ende des 18. bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts. Die Basisinnovationen der Frühindustrialisierung waren die Dampfmaschine und der mechanische Webstuhl. Im Bereich der Textilien setzte sich erstmals industrielle Massenproduktion in Fabriken durch. In den übrigen Produktionssektoren war noch die handwerklich-agrarische Arbeitsweise vorherrschend. Die ersten Gehversuche der industriellen Organisation zogen soziale Destabilisierung nach sich (Manchester-Kapitalismus). Höhere Qualifikationen wurden in diesem Zyklus vor allem im Bereich des Staatsdienstes und in geringerem Ausmaß in Form technischer Fachkräfte nachgefragt; insgesamt machte das weniger als 1 % der Bevölkerung aus. Für die Massenqualifikation reichten vier Jahre Primarschule, in der die politische Sozialisation (Gesinnungsbildung, Loyalitätssicherung) einen Schwerpunkt bildete. Für einen Teil der Arbeitskräfte führte diese Phase zu einer Dequalifizierung, da hoch entwickelte handwerkliche Fähigkeiten von Maschinen verdrängt wurden, die von angelernten Hilfskräften bedient werden konnten.
- Der 2. Kondratjew-Zyklus reichte von der Mitte bis zum Ende des 19. Jahrhunderts. Die Basisinnovationen waren Eisenbahn und Dampfschiffahrt. Sie führten zu einer Senkung der Transportkosten, was die Ausweitung der industriellen Produktion über den lokalen Bedarf hinaus ermöglichte und einen neuen Wachstumsschub auslöste. Es war die Glanzzeit der industriellen Bourgeoisie, in der die großen Industriereviere und Aktiengesellschaften entstanden. Es war zugleich eine Elendsepoche der Arbeiterschaft, die noch keine sozialen Rechte besaß. Bei den höheren Qualifikationen (Staatsdienst, technische Fachkräfte) gab es ein moderates Wachstum. Im Bereich der Massenqualifikation wurde in einigen Ländern die Dauer der Primarstufe ausgedehnt. Weiterhin bildete die Gesinnungsbildung einen Schwerpunkt, aber es kam auch zu Anfängen der Berufsbildung.
- Der 3. Kondratjew-Zyklus reichte vom Ende des 19. Jahrhunderts bis in die 1940er-Jahre. Basisinnovationen waren die Nutzung von Elektrizität und Chemie. Die Produktionstechnik wurde weitgehend auf elektrische Energie umgestellt, es kam zur industriellen Massenproduktion elektrischer und chemischer Güter. Es war die Zeit der Monopole und des Imperialismus, die in ungeahnte politische Katastrophen mündete. In diesem Zyklus stieg die Nachfrage nach höheren Qualifikationen deutlich an. In den USA, wo das Hochschulsystem stärker als in Europa auf den Bedarf des Beschäftigungssystems reagiert, kam

es zu einer ersten Phase der Hochschulexpansion. In Europa bildeten die Universitäten zunächst weiterhin für den Staatsdienst und die akademischen Professionen aus, aber es gab auch ein Wachstum bei den Technischen Hochschulen. Auf der Ebene der Massenqualifikation setzte sich die allgemeine Schulpflicht bis etwa zum 14. Lebensjahr durch, etwa 15-20 % der Beschäftigten erhielten eine Berufsbildung.

- Der 4. Kondratjew-Zyklus reichte von den 1940er- in die 1980er-Jahre. Die Basisinnovation dieses Zyklus war die Zerlegung und Reorganisation komplexer Produktionsketten in spezialisierte Standardoperationen („Fordismus“), die eine neue Entwicklungsstufe der industriellen Massenproduktion erlaubte. Autohersteller und Mineralölwirtschaft waren die wichtigsten Wirtschaftszweige dieser Phase, um die herum sich eine riesige Zulieferindustrie entwickelte. Weitere Schlüsseltechnologien dieser Phase waren Mikroelektronik, Radar, Penicillin, Kernenergie, Raumfahrt. Die Industriegesellschaft erreichte ihren Höhepunkt, die ökologischen Krisen deuteten zugleich ihre Grenzen an. Die Nachfrage nach technisch und betriebswirtschaftlich ausgebildeten Spezialisten nahm in dieser Phase neue Dimensionen an, was zur Hochschulexpansion im gesamten OECD-Raum führte. Nun begann auch im privaten Sektor die Nachfrage nach akademischen Qualifikationen zu steigen. Auch das Niveau der Massenqualifikation wurde deutlich aufgewertet. In den meisten Ländern wurden Gesamtschulen bis zum Ende der Schulpflicht eingeführt. Die Ausbildung zum Facharbeiter setzte sich als Standardqualifikation durch.
- Gegenwärtig befinden wir uns im 5. Kondratjew-Zyklus, dessen Basistechnologien Informations- und Biotechnologie sind. Die neuen Informationstechniken erlauben es, die standardisierte Massenproduktion durch flexible Automatisierung zu ersetzen. Das wirtschaftliche Wachstum beginnt sich allmählich vom Verbrauch von Rohstoffen und Energie abzukoppeln. Der wichtigste Wachstumsmotor wird nun die Verarbeitung von Information. Damit wird die Schwelle zur wissensbasierten Ökonomie überschritten. In allen Bereichen und auf allen Ebenen des Beschäftigungssystems erhöht sich das Qualifikationsniveau. Einige Länder streben eine tertiäre Bildung für alle an. Lebenslanges Lernen wird zum allgemeinen Erfordernis.

1.2 Die Besonderheiten der Wissensgesellschaft

Eine Voraussetzung für die Bildungsrevolution der Neuzeit war ein Paradigmenwechsel im Verständnis kultureller Leistungen. Die Auffassung, es handle sich bei kulturellen Errungenschaften um einen konstanten Bestand, der sich nicht vermehren lasse, wurde von einer Sichtweise verdrängt, die auch kulturelles Wachstum für möglich hält. Zyklische Weltbilder, die eine stabile Ordnung des Kosmos ausgedrückt haben, wurden von produktivitätsorientierten Ordnungsvorstellungen abgelöst, denen die Idee einer zeitlich gerichteten Entwicklung im Sinne von Fortschritt zugrunde lag. In den alten Kosmologien war zeitlicher Verlauf als zyklische Entwicklungsfigur nach dem Muster des Wechsels der Jahreszeiten gedacht,

als ewige Wiederkehr des Gleichen. Dieses Weltbild legt das Denken in Summenkonstanten nahe: jedem Gewinn, jeder Zunahme auf der einen Seite steht ein Verlust, eine Abnahme auf einer anderen Seite gegenüber. Aus dieser Perspektive gibt es nur „Nullsummenspiele“, kein Wachstum, von dem beide Seiten profitieren können.

Im Zuge der industriellen Revolution hat sich diese Sichtweise grundlegend geändert, aber zunächst nur für den Bereich der materiellen Produktion. Das gigantische Wirtschaftswachstum seit dem 18. Jahrhundert lässt sich nicht mit der Nullsummenlogik in Einklang bringen. Das stabile Weltbild agrarischer Hochkulturen wurde durch ein dynamisches, auf Fortschritt und Wachstum gerichtetes Weltbild abgelöst. Aber Kultur und Bildung wurden zunächst auch im industriellen Zeitalter nach dem alten Muster interpretiert. Erst in der Wissensgesellschaft wird das dynamische, die Nullsummenlogik sprengende Weltbild auf den kulturellen Bereich ausgedehnt.

Die Auffassung, das Bildungspotential einer Gesellschaft sei konstant und könne nicht erhöht werden, hängt mit dem Ressourcenmangel agrarischer und frühindustrieller Gesellschaften zusammen. Die Pflege und Entwicklung der Kulturgüter und ihre Weitergabe an die nächste Generation sind kostspielige Prozesse. Kulturgüter (z. B. Bücher) waren knapp und teuer und ein Teil der Gesellschaft musste von der materiellen Produktion freigesetzt werden, um sich der Kultur widmen zu können. In allen agrarischen Hochkulturen war das eine unüberschreitbare Grenze für die Ausbreitung von institutionalisierter Bildung. Sie war das Vorrecht einer kleinen Elite. Die bäuerliche Bevölkerung – zumindest 80 % der Gesamtpopulation – lernte durch unmittelbare Erfahrung und Imitation. Das durch die Industrialisierung angestoßene wirtschaftliche Wachstum beseitigte sukzessive die materiellen Schranken einer universellen Ausbreitung von Bildung. Aber ideologische Denkmuster und mentale Barrieren haben die faktische Ausweitung des Zugangs zu gehobenen Qualifikationen noch lange verzögert.

Schon Ende des 18. Jahrhunderts hat mit der Massenalphabetisierung ein kultureller Entwicklungssprung eingesetzt, der noch ein Jahrhundert zuvor als völlig undenkbar erschienen wäre. Aber in den folgenden 200 Jahren haben die politischen und kulturellen Eliten in den meisten Industriegesellschaften der Bildung der Bevölkerungsmehrheit eng definierte Grenzen gesetzt, die inhaltlich durch das Curriculum der Pflichtschule festgelegt wurden. Ein drastisches Beispiel ist die „Politische Schulverfassung“ von 1806, eine Frühform der Schulgesetzgebung in Österreich (siehe Kasten).

Ein Bildungsmodell für die niedrigsten Volksklassen

Aus der „Politischen Schulverfassung“ Österreichs (1806): „Den niedrigsten Volksklassen, deren körperliche und geistige Kräfte durch mechanische Arbeit aufgezehrt werden, können in den Trivialschulen nur solche Begriffe beigebracht werden, die sie nicht in der Arbeit stören und mit ihrem Zustand unzufrieden machen. Sie sollen ihr gesamtes Gedankengut auf die Erfüllung der moralischen Pflichten und die emsige Erfüllung ihrer häuslichen und Gemeindeangelegenheiten beschränken.“ (zit. nach Scheipl/Seel 1987).

Jeder Versuch, diese Grenzen zu überschreiten, wurde als Gefahr sozialer Destabilisierung und kulturellen Verfalls betrachtet.

- Es gab die Furcht vor einer politischen Sprengkraft der Bildung, die der Leiter der österreichischen Zensurbehörde im frühen 19. Jahrhundert, Graf Sedlnitzky, unübertrefflich formuliert hat: „Ein Volk, das Bildung in sich aufnimmt, befindet sich im ersten Stadium der Revolution“. Das war die Angst, die die Französische Revolution dem Europäischen Adel eingejagt hatte; später ging diese Angst auf das gehobene Bürgertum über, aber mit der Durchsetzung demokratischer Strukturen wurde sie anachronistisch und ist seither weitgehend verschwunden.
- Es gab (und gibt) das protektionistische Motiv bildungsbürgerlicher Schichten, sich die Konkurrenz der Aufsteiger vom Leibe zu halten. Vor allem im deutschsprachigen Bereich, wo die Stellung des Bildungsbürgertums stark war (und teilweise noch ist), hat dieses Motiv die Bildungspolitik mächtig beeinflusst.
- Das wichtigste ökonomische Motiv lautete, die Wirtschaft benötige eine große Menge schlecht qualifizierter Arbeitskräfte zu niedrigen Löhnen. Gemäß dieser Annahme führt eine „Überqualifikation“ der Bevölkerung nicht nur zu einer Vergeudung öffentlicher Ressourcen, sondern sie ist auch frontal gegen den Bedarf der Wirtschaft gerichtet.

Wer macht die Drecksarbeit?

„Ein weiteres Schlagwort ist die größtmögliche Entfaltung der im Kind steckenden Fähigkeiten. Das ist das richtige Schlagwort für die Zeit der Anarchie (...) Wir brauchen 50 % ungelernte Arbeiter. Das ist eigentlich ein Donnerschlag für jene Leute, die mit freier Phantasie nur die Kräfte frei entfalten wollen (...) Das Wohl der Gemeinschaft kann es erfordern, daß bei vielen vorhandene Eigenschaften verkümmern müssen, damit andere Eigenschaften, die notwendig sind, entwickelt werden können.“ (Diskussionsbeitrag auf der deutschen Reichsschulkonferenz von 1920, zit. nach Blankertz, 1982, S.239).

Diese Motive haben dazu beigetragen, das mögliche bzw. wünschenswerte Bildungs- und Qualifikationsniveau der Gesellschaft nach dem Muster stabiler Weltbilder zu interpretieren und eine Summenkonstanz zu unterstellen. Demzufolge kann das gesamte Bildungsvolumen einer Gesellschaft nicht gesteigert, sondern allenfalls umverteilt werden. Daher ist die rhetorische Figur der „Nivellierung nach unten“ so populär. Wenn man Bildung „mit der Gießkanne“ an alle verteilt, komme die Bildungselite zu kurz, was auf Dauer fatale Konsequenzen für das Kultur- und Bildungsniveau der gesamten Gesellschaft hätte. Denn die wenigen wirklich Begabten könnten ihr Potential nun nicht mehr optimal entfalten, während die breite Mehrheit durch höhere Bildungsanstrengungen ohnehin überfordert sei. Diese Überzeugungen haben sich tief in die Organisationsformen und Alltagsroutinen des Bildungswesens eingegraben, sie haben lange Zeit den Lehrplan und die Hintergrundüberzeugungen der Lehrkräfte geprägt.

In der Wissensgesellschaft hat die Vorstellung einer nicht überschreitbaren Summenkonstanz von Kultur und Bildung jede Plausibilität verloren. Der Wissensbestand wächst ins Unermessliche und dieses Wachstum beschleunigt sich mit jedem Jahrzehnt. Die Beschleunigung der Innovationszyklen hat massive Auswirkungen auf Beruf und Alltag von immer mehr Menschen. Die Kosten für die Speicherung und Verbreitung von Wissen sinken und sind in einigen Bereichen bereits zu vernachlässigen. Für einen wachsenden Teil der Bevölkerung wird der Zugang zu Wissen immer einfacher, aber auch notwendiger. Die wichtigste Barriere, die weiterhin besteht, liegt in der beschränkten Fähigkeit vieler Menschen, diese Möglichkeiten zu nutzen (das nötige Wissen auszuwählen, zu verarbeiten, einzusetzen etc.). Die Überwindung dieser Barriere ist nicht nur eine bildungspolitische, sondern zugleich eine sozial- und wirtschaftspolitische Herausforderung der Wissensgesellschaft.

Die Sorge um ein ausreichendes Maß an gering qualifizierten Arbeitskräften war auf relativ geschlossene Volkswirtschaften bezogen. Die im Entstehen begriffene globale Marktwirtschaft entzieht diesem Denken jede Grundlage. Es gibt einen ständigen Zufluss niedrig qualifizierter Arbeitskräfte von außen, Teile der Produktion oder auch ganze Industriezweige werden in Billiglohnländer verlagert. Unter diesen Bedingungen ist die Anhebung des Qualifikationsniveaus im unteren Bereich keine utopische Zielsetzung; die fortgeschrittenen Nationen benötigten solche Maßnahmen vielmehr zur Erhaltung ihrer ökonomischen und sozialen Standards. Das Humankapital einer Gesellschaft ist nun ihr wichtigster Entwicklungsmotor. Die Wissensgesellschaft beruht auf der permanenten Produktion (Forschung & Entwicklung) und Distribution sowie Nutzung (lebenslange Bildungsprozesse) neuer kognitiver Inhalte. Und diese auf Dauer gestellte kulturelle und kognitive Steigerung kann nicht länger auf die schmale Spitze der Begabungspyramide beschränkt bleiben, sondern sie muss – auch im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit – möglichst breite Teile der Bevölkerung umfassen, potentiell alle. Abbildung 1.2 veranschaulicht, wie sich in nur einem Jahrzehnt die Nachfrage nach Arbeitskräften unterschiedlichen Qualifikationsniveaus verändert hat.

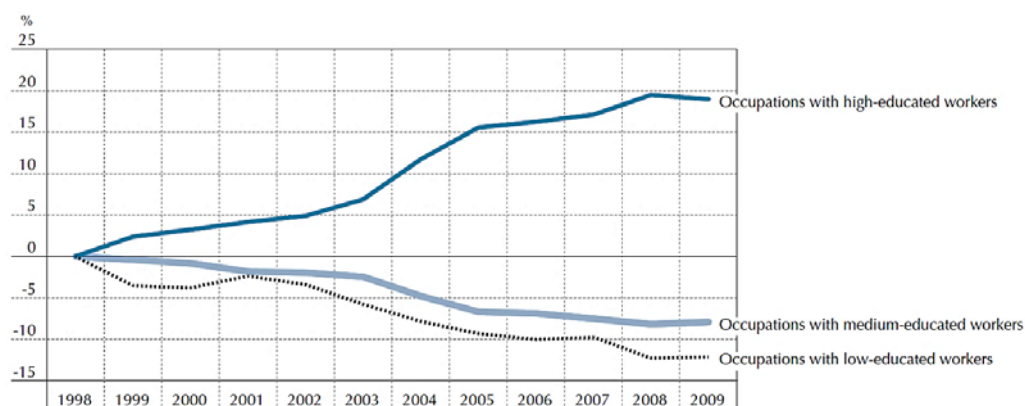


Abbildung 1.2: Prozentuelle Veränderungen im Anteil der Beschäftigungsgruppen mit hohen, mittleren niederen Qualifikationen. Quelle: OECD 2013c, S. 49.

In der Wissensgesellschaft „sickern“ Fähigkeiten, die früher die Bildungselite in einem abgehobenen Bereich kultivierte, in die „trivialen“ Routinen des Alltags- und Arbeitslebens ein und werden dort auch gebraucht (weil die Gesellschaft komplexer wird). Beispielsweise waren quantitative Informationen in Form von Graphiken oder Tabellen noch vor wenigen Jahrzehnten für die große Mehrheit der Bevölkerung nicht zu entschlüsseln. Die meisten Menschen sind mit solchen Informationen auch nie konfrontiert worden. Das war ein Geheimbereich von Experten. Mittlerweile hat diese Form der Informationsdarstellung Einzug in den beruflichen und privaten Alltag gehalten. Man denke etwa an die dichten graphischen Informationen, die der Wetterbericht im Fernsehen täglich einem Millionenpublikum zumutet. Oder an die zunehmende Komplexität von Fahrplänen, die sich daraus ergibt, dass sich die real wachsende Komplexität der Verkehrsnetzwerke mit einfachen Mitteln nicht mehr abbilden lässt. Ein weiteres Beispiel sind Gebrauchs- und Bedienungsanleitungen, die im Berufsleben und in der Freizeit entschlüsselt werden müssen. Für einen Großteil dieser Aufgaben wird ein Abstraktionsvermögen vorausgesetzt, das über das Qualifikationsniveau des traditionellen Pflichtschulcurriculums weit hinausgeht.

Ein geburtsständisches Bildungs- und Berufskonzept, wie es in Europa bis ins letzte Drittel des 20. Jahrhunderts dominierte, ist dieser Situation nicht angemessen. In der Wissensgesellschaft müssen die Bildungsanstrengungen aller Teile der Bevölkerung maximiert werden, quer durch das gesamte Begabungsspektrum und alle sozialen Schichten. Und das nicht nur in den Lebensphasen, die traditionell der Bildung gewidmet waren, sondern lebensbegleitend, über die gesamte aktive Lebensspanne hinweg.

Auf der anderen Seite sind wir aber auch vom utopischen Gegenentwurf weit entfernt, die Bildungsexpansion würde alle Unterschiede in Bildungsniveau beseitigen. Auch wenn die Kompetenzen im unteren Qualifikationssegment einer Gesellschaft angehoben werden, wird es weiterhin Unterschiede in der Qualifikation und im Leistungsvermögen geben. Diesem Umstand muss das Bildungswesen vor allem im Tertiärbereich Rechnung tragen. Hier benötigen die leistungsstärksten Gruppen ausreichende Entfaltungsmöglichkeiten, denn sie halten die Dynamik in Gang, die auch das Gesamtniveau stetig anhebt.

1.3 Optimistische und skeptische Sichtweisen

Die Theoretiker der Wissensgesellschaft sehen in den technologischen Umbrüchen unserer Zeit und dem daraus resultierenden ökonomischen und sozialen Veränderungsdruck sowohl Chancen als auch Risiken. Als wichtigste Voraussetzung zur Bewältigung der dabei auftretenden Herausforderungen gelten Investitionen in das Humankapital der Gesellschaft, deren Ausmaß jede frühere historische Phase in den Schatten stellt. Mit dem erhöhten Humankapital werde die Gesellschaft in der Lage sein, die ökonomischen und sozialen Folgen der technologischen Revolution zu bewältigen.

Norton Grubb hat diese Auffassung ironisch als „Education Gospel“ bezeichnet (Grubb 2007). Es handle sich um die hoffnungsvolle Erwartung, dass eine ständige

Ausweitung der Bildungsaktivitäten alle sozialen, ökonomischen und auch ökologischen Probleme der Wissensgesellschaft lösen könne. Was immer das Problem, Bildung sei die Antwort. Die optimistische Sichtweise wird nicht von allen Experten geteilt. Bezweifelt wird einerseits, dass erhöhte Investitionen in Humankapital die beschäftigungspolitischen Auswirkungen der „knowledge revolution“ abfedern können. Eine alternative Interpretation lautet: die neuen Technologien führen zu einer zunehmenden Polarisierung in den Qualifikationsanforderungen und leiten auf diese Weise eine verschärfte soziale Spaltung ein. Nur für eine Minderheit der Beschäftigten stünden in der Wissensgesellschaft tatsächlich höherwertige, wissensbasierte Arbeitsplätze zur Verfügung, für den größeren Teil führe der technologische Wandel in die Arbeitslosigkeit oder in schlecht bezahlte „MacJobs“ mit niedrigen Qualifikationsanforderungen. Eine Politik verstärkter Bildungsanstrengungen auf allen Stufen wecke demzufolge Hoffnungen, die am Arbeitsmarkt nicht einzulösen seien. Aufgrund der Bildungsexpansion gäbe es zwar von Jahr zu Jahr mehr und höhere Abschlüsse. Aber gleichzeitig verfallende der Wert, den diese Bildungsabschlüsse am Arbeitsmarkt haben (Collins 1979). Das Bildungssystem wird dabei zum Schauplatz verschärfter Statuskonkurrenz (siehe Kasten: Bildungspanik).

Bildungspanik

Die sozialen Auswirkungen der Bildungsexpansion waren überwiegend positiv. In einigen Ländern gibt es aber das pädagogische Klima beeinträchtigende Begleiterscheinungen. Der Soziologe Heinz Bude spricht von „Bildungspanik“.

Die Institutionen gehobener Bildung waren immer schon Orte des Statuswettbewerbs. Die sprunghafte Zunahme junger Menschen, die – nicht zuletzt von ihren Eltern getrieben – an diesem Statuswettbewerb teilnehmen, hat diesem eine neue Qualität verliehen. Angetrieben wird diese Dynamik laut Bude von den Bildungsgewinnern der 1970er- und 1980er-Jahre, die nun als Eltern schulpflichtiger Kinder erleben, wie stark sich die Bildungsbasis verbreitert hat. Die Panik resultiert aus der Unsicherheit, ob die eigenen Kinder unter diesen Bedingungen den von ihnen erworbenen Bildungsstatus halten werden können.

Dieses Phänomen tritt länderspezifisch in unterschiedlichen Formen auf. In den USA oder in Japan, deren Bildungssysteme ein relativ egalitäres Gesamtschulsystem mit einem steilen Prestigegefälle im tertiären Bereich kombinieren, konzentriert sich das Statusstreben auf die Zulassung zu Eliteuniversitäten. Teure Nachhilfeinstitute werden nicht so sehr von schwachen, sondern vor allem von leistungsstarken Schüler/innen besucht, die sich davon Wettbewerbsvorteile bei der Bewerbung erhoffen. In den deutschsprachigen Ländern mit verfrühter Schultypendifferenzierung sorgt bereits die Frage, ob die eigenen Kinder ins Gymnasium übertreten können, für Unsicherheit und Stress.

Problematisch ist das panische Statusstreben der bildungsorientierten Mittelschicht aus mehreren Gründen. Erstens vergiftet es das Klima in Familien und Schulen und setzt Kinder und Jugendliche einem Leistungsstress aus, der für eine abgerundete Bildung gerade nicht förderlich ist. Zweitens hat es negative Auswirkungen auf die Bildungspolitik. Da der eigene Stuserhalt Priorität hat, lehnen viele Mittelschichteltern Reformen ab, die den Einfluss des Elternhauses auf den Bildungserwerb verringern würden.

Neben dieser ökonomischen und soziologischen Kritik des „Education Gospel“ gibt es auch eine bildungstheoretische Kritik an der Annahme einer steten Steigerung des gesellschaftlichen Humankapitals. Eine kulturpessimistische Gegenthese behauptet einen Verfall sowohl bei der Beherrschung elementarer Kulturtechniken als auch bei den tiefer liegenden intrinsischen Bildungsmotiven. Immer weniger junge Menschen würden den Eigenwert von Bildung respektieren und stattdessen oberflächliches Wissen anhäufen, um mit den erworbenen Abschlüssen ihre Arbeitsmarktchancen zu verbessern.

Die Auseinandersetzung zwischen optimistischen und pessimistischen Deutungen der aktuellen ökonomischen, sozialen und kulturellen Veränderungen ist von starken normativen Hintergrundüberzeugungen geprägt. Viele der aufgeworfenen Fragen lassen sich derzeit empirisch nicht beantworten. Einige dieser Fragen werden an späterer Stelle wieder auftauchen. Bei der Diskussion der Human-kapitaltheorie (Kapitel 2) werden wir uns genauer mit der Auffassung beschäftigen, dass die Bildungsexpansion im Grunde nur eine Inflation der Bildungszertifikate bewirkt. Bei der Thematisierung beruflicher Bildung (Kapitel 9) werden wir auf das Thema der Polarisierung der Qualifikationsanforderungen zurückkommen.

An dieser Stelle sei die kulturpessimistische Kritik an der Verflachung des Wissens im Zeitalter der Humankapitalproduktion näher beleuchtet. Wie ist z. B. die Klage einzuschätzen, dass die Rechtschreibung und Ausdrucksfähigkeit der Student/inn/en sich im Laufe der Bildungsexpansion dramatisch verschlechtert habe? Angenommen, der Befund trifft zu – was besagt er? Dass die – je nach Land – 30-50 % einer Altersgruppe, die heute an Hochschulen studieren, im Durchschnitt schlechter rechtschreiben, als die 5 %, die vor der Hochschulexpansion in den Tertiärbereich übergetreten sind. Das ist nicht wirklich beunruhigend. Entscheidend ist die Frage, ob auch die besten 5 % der gegenwärtigen Student/inn/en schlechter sind als jene Student/inn/engeneration, die insgesamt nur 5 % der Altersgruppe ausmachte. Diese Frage wird auch von Kulturpessimisten nur selten bejaht. Dann wäre weiter zu fragen, ob sich die übrigen Studierenden nicht doch relativ zum Niveau ihrer Altersgenossen vor 30 oder 40 Jahren verbessert haben. Eine schlüssige Klärung dieser Kontroverse ist schwierig. Es gibt aber Indizien, welche die kulturpessimistische Deutung in Frage stellen:

- Die Auffassung, der Einfluss neuer Technologien und Medien mache die Menschen von Generation zu Generation dümmer, ist schwer mit dem empirisch gut abgesicherten „Flynn-Effekt“ in Einklang zu bringen. Der Psychologe James R. Flynn hat nachgewiesen, dass Intelligenztests, welche bekanntlich so konstruiert sind, dass die Testergebnisse für die Gesamtpopulation immer eine Normalverteilung ergeben, im Laufe des letzten Jahrhunderts (seit den Anfängen der Intelligenzmessung) immer wieder nachjustiert und anspruchsvoller gestaltet werden mussten („Nacheichung“). Das wurde notwendig, weil in den Industrieländern die durchschnittlich gemessene Intelligenz von Generation zu Generation zunahm (Flynn, 2012). Neuere Forschungen (Lynn/Harvey 2008, Schaar-schmidt 2019) haben allerdings gezeigt, dass die gemessenen Intelligenzleistungen seit einiger Zeit nicht mehr steigen. In einigen Ländern wurde sogar eine

leicht rückläufige Tendenz festgestellt. Doch selbst unter Berücksichtigung dieser jüngsten Ergebnisse stützt die Entwicklung der Intelligenzleistungen keine kulturpessimistische Sichtweise.

- Nicht nur bei der Intelligenz, auch bei jenen Schlüsselkompetenzen, welche der PIAAC Leistungsvergleich der OECD (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) misst, schneiden die jüngeren Alterskohorten besser ab als die älteren (OECD 2015). Dieser Leistungsvergleich wird im Kapitel 3 ausführlicher diskutiert, aber schon an dieser Stelle sei auf den erheblichen Kompetenzzuwachs der jüngeren Altersgruppe hingewiesen, der in allen gemessenen Leistungsdimensionen (Lesefähigkeit, mathematisches Grundverständnis, technologisches Grundverständnis) zu Tage tritt. Das Ausmaß dieses Zuwachses unterscheidet sich von Land zu Land, aber nirgendwo schneidet die jüngere Generation schlechter ab (Abbildung 1.3).

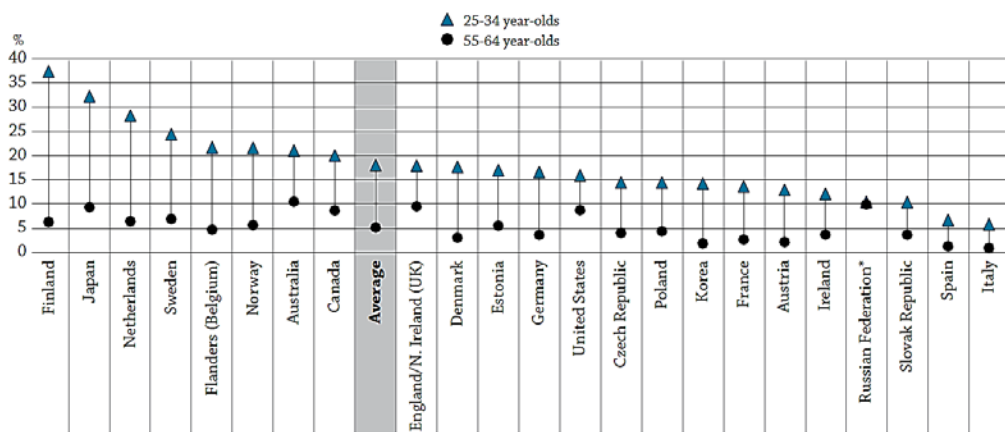


Abbildung 1.3: Anteil jüngerer und älterer Erwachsener auf Lesekompetenzstufe 4/5 (in %).
Quelle: OECD 2014a, S. 36.

Die kulturpessimistische Deutung beklagt auch eine Verschiebung in den Bildungsidealen und -motiven. Demzufolge habe die Bildungsexpansion den Boden für ein instrumentelles Verhältnis gegenüber den Kulturgütern bereitet und einer Trivialisierung von Bildung Vorschub geleistet. Bildung sei nun vorwiegend Mittel zum Zweck (Einkommen, Status), nicht mehr Ziel an sich. Es habe eine Verschiebung von intrinsischer zu extrinsischer Bildungsmotivation gegeben. Diese Vermutungen werden z. B. mit den Änderungen in der Studienwahl an Hochschulen begründet: der Anteil der „Bildungsfächer“ nimmt zu Gunsten jener Fächer ab, deren Qualifikationen am Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Diese Verschiebungen sind unbestreitbar, aber wie sind sie zu deuten?

Die deutschen Medien berichteten vor einigen Jahren von einem Hochschulabsolventen namens Heinrich Heine, der beim Bewerbungsgespräch fachlich überzeugte, aber letztlich mit Bomben und Granaten durchfiel, weil er seinen berühmten Namensvetter nicht kannte. Sollte sich diese Anekdote nicht zugetragen haben, ist sie zumindest gut erfunden. Aber sie ist kein Beweis für einen „Verfall der Bildungsstandards“ oder eine „Nivellierung nach unten“. Auch wenn Bildungsdefizite

dieser Art unter Hochschulabsolvent/inn/en heute häufiger sind als früher, so ist die absolute Zahl derer, die über das entsprechende Bildungswissen verfügen, dennoch gestiegen. Noch nie wussten so viele Menschen wie heute, wer Heinrich Heine war; noch nie haben so viele Gedichte gelesen, auch wenn die Präferenz für Lyrik innerhalb der Bildungsschicht vermutlich zurückgeht. Der kognitive Stil und die kulturellen Ideale von Menschen mit gehobenen Bildungsabschlüssen haben sich im Zuge der Bildungsexpansion gewandelt. Das gesamte gesellschaftliche Bildungskapital hat sich deshalb nicht verringert.

Schlüsselwörter:

Wissengesellschaft, Kondratjew-Zyklus, Innovationszyklus, Bildungsexpansion

Fragen und Aufgaben:

- 1.1 *Erläutern Sie die soziale Stellung der Bildungselite in agrarischen Hochkulturen.*
- 1.2 *Was sind „lange Wellen“ der Wirtschaftsgeschichte bzw. „Kondratjew -Zyklen“?*
- 1.3 *Erläutern Sie unterschiedliche Motive für die Furcht der Eliten vor einer „Überbildung“ der Bevölkerung. Wie verändert sich die Stichhaltigkeit dieser Argumente im Übergang von der Agrar- zur Industrie- und zur Wissensgesellschaft?*
- 1.4 *Was sind die bildungspolitischen Konsequenzen der technologischen Umwälzungen, die zur Wissensgesellschaft geführt haben? Erläutern Sie optimistische und pessimistische Sichtweisen.*

Literatur zur Vertiefung:

- Blankertz, Herwig (1982): Die Geschichte der Pädagogik. Von der Aufklärung bis zur Gegenwart. Wetzlar: Büchse der Pandora.
- Bude, Heinz (2013): Bildungs-panik: Was unsere Gesellschaft spaltet. Dtv.
- Collins, Randall (1979): Credential Society: A Historical Sociology of Education and Stratification. Academic Press.
- Crone, Patricia (1992): Die vorindustrielle Gesellschaft. Eine Strukturanalyse. München: dtv.
- Flynn, James R. (2012): Are we getting smarter? Rising IQ in the Twenty-First Century. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grubb, Norton W. (2007): The Education Gospel: The Economic Power of Schooling. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Händeler, Erik (2011): Kondratieffs Gedankenwelt - Die Chancen im Wandel zur Wissensgesellschaft. Marlon Verlag.
- Leidhold, Wolfgang (2001): Wissensgesellschaft. In: Karl-Rudolf Korte / Werner Weidenfeld (Hrsg.): Deutschland-Trendbuch. Fakten und Orientierungen. Opladen: Leske + Budrich, S. 429-460.

- Lynn, Richard & John Harvey (2008): The decline of the world's IQ. In: Intelligence 36 (2008) 112–120.
- Mandeville, Bernard (1980): Die Bienenfabel oder Private Laster, öffentliche Vorteile. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Nefiodow, Leo A. (2001): Der sechste Kondratieff. Wege zur Produktivität und Vollbeschäftigung im Zeitalter der Information. Sankt Augustin: Rhein Sieg Verlag.
- OECD (2013c): OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, Paris: OECD
- OECD (2015): OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability, Paris: OECD Publishing.
- Schaarschmidt, Theodor (2019): Warum die Intelligenz nicht weiter steigt. In: Spektrum.de <https://www.spektrum.de/news/warum-die-intelligenz-nicht-weiter-steigt/1612044>.
- Scheipl, Josef/Seel, Helmut (1985): Die Entwicklung des österreichischen Schulwesens von 1750-1938. Graz: Leykam.
- Stehr, Nico (2001): Wissen und Wirtschaften. Die gesellschaftlichen Grundlagen der modernen Ökonomie. Frankfurt/Main: Suhrkamp.