

GATS, Pisa und die Entwicklung der Schule

Zur Restrukturierung des deutschen Bildungswesens im Kontext der internationalen Entwicklung

Mein Ausgangspunkt ist, dass GATS ein wichtiger, wenn auch nicht der einzige Schritt hin ist zu einem veränderten Modell von Bildung und Erziehung, in dem Markt und Management, Rationalisierung und Privatisierung eine immer grössere Rolle spielen. Es ist für unser Anliegen wichtig, dass man die aktuellen Strukturveränderungen im öffentlich organisierten Bildungswesen hier zu Lande vor dem Hintergrund der globalen Rahmenbedingungen analysiert. Ich knüpfe dabei an Überlegungen an, die ich an anderer Stelle vorgebracht habe. Zum besseren Verständnis ein einführendes Wort.

Institutionen wie das Bildungswesen sind in kapitalistisch verfassten Gesellschaften von dem Widerspruch zwischen der Notwendigkeit ihres Beitrages zur Kapitalakkumulation einerseits und den Ansprüchen und Legitimationsmustern demokratischer Gesellschaften andererseits geprägt. Für den Bildungsbereich heisst das, dass die in ihm tätigen Institutionen in ihrer konkreten Arbeit bestimmt sind von ihrer unterschiedlichen Funktion zur Vermittlung von Qualifikationen, der Selektion im Hinblick auf das Beschäftigungssystem und der Legitimation dieser gesellschaftlichen Aufgaben. Auf der anderen Seite unterliegen diese Prozesse seit der französischen Revolution den Ansprüchen der bürgerlichen Gesellschaft, Gleichheit und Solidarität für alle ihre Bürger sicher zu stellen. Das bedeutet, dass Bildung sich an der Entfaltung aller Potentiale zu orientieren hat, was die Vermittlung eines Selbst- und Weltverständnisses einschliesst. Dabei geht man traditionell davon aus, dass die Bildungsinstitutionen dieser Aufgabe in einer relativen Eigenständigkeit nachgehen sollten.

Das Ausmass dieser vermeintlichen Eigenständigkeit unterliegt Wandlungen und Strukturveränderungen, die von historischen und politischen Bedingungen abhängig sind. In der gegenwärtigen Phase lässt sich eine zunehmende Unmittelbarkeit des Zugriffs der Ökonomie auf Institutionen des Bildungswesens feststellen. Die Finanzkrise des Staates und die Versuche umfassender Rationalisierung staatlicher Tätigkeit erscheinen auf nationaler Ebene als Verwaltungsreform öffentlicher Dienste und also auch des Bildungswesens und im internationalen Kontext als die Institutionalisierung eines Benchmarking-Systems, dessen zentrale Indikatoren von einzelwirtschaftlichen Effizienzerwägungen geprägt sind. Eine Klärung dieser Zusammenhänge sind nach meinem Verständnis eine Voraussetzung dafür, vor dem Hintergrund des GATS-Prozesses Reichweite und Möglichkeiten bildungspolitischen Handelns angemessen beurteilen zu können. Ein kurzer Rückblick.

Ein Blick in die Geschichte

In den 70er Jahren wurden in der Bundesrepublik der Zugang zu weiterführenden Schulen und eine größere Durchlässigkeit des dreigliedrigen Schulwesens als notwendige Voraussetzungen für eine optimalere Begabungsauserschöpfung und ein verbessertes Wirtschaftswachstum erachtet und mit Hilfe entsprechender Maßnahmen umgesetzt. Allerdings gelang es im Gegensatz zu den meisten anderen OECD-Staaten nicht, ein integriertes Schulwesen zu institutionalisieren und das traditionelle dreigliedrige abzulösen. Damit wurde der Modernitätsrückstand des deutschen Schulwesens für die nächsten Dekaden festgeschrieben. (2)

Diese Bildungsexpansion wurde in der zweiten Hälfte der 70er Jahre in Folge der Finanzkrise des Staates und der knapper werdenden Ressourcen beendet. In den 80er Jahren stand nach der Expansion die Rückführung der Kosten auf der Tagesordnung. (3) Begleitet wurde dieser Prozess in der zweiten Hälfte der 80er Jahre durch einen öffentlichen Diskurs, der eine Delegitimierung des staatsbürokratischen Bildungswesens zum Ziel hatte. Die Bewertung des Bildungswesens in der Öffentlichkeit verschob sich von der eines zentralen Motors der Gesellschaftsreform hin zu einer sich gegen Innovation widersetzenden, von »Besitzstandswahrung« geprägten Institution. Die Defizite des staatsbürokratischen Schulwesens – im Anschluss an Weltbank und OECD auch »Blockaden« genannt – wurden kritisch beschrieben im Hinblick auf Innovation, Flexibilität, Effizienz und Effektivität, Qualität, Vielfalt, Rechenschaftspflicht, bürokratischen Zentralismus und Eigeninteressen von Pädagogen und Verwaltungsbeamten. Zur Beseitigung der Defizite bzw. Blockaden wurden in den 90er Jahren zunehmend Rezepte diskutiert, die der privatwirtschaftlich verfassten Ökonomie entlehnt waren: Dezentralisierung (»Autonomie und Eigenverantwortung«), Wettbewerb, Vielfalt, Einsatz von Managern und betriebswirtschaftlicher Rechnungslegung (Neue Verwaltungssteuerung) sowie Privatisierung. (4)

Diese Verbetriebswirtschaftlichung oder »Ökonomisierung der Binnenstruktur« von Bildungsinstitutionen (Thomas Bultmann) erfolgt im Zusammenhang der vor allem von Weltbank und OECD verfolgten mikro-ökonomisch orientierten Humankapitaltheorie, die nun in variiert Form die zielgenaue Identifizierung von profitablen Bildungsinvestitionen ermöglichen soll. Hier ist auch das PISA-Projekt als Teil des Indikatoren-Projekts der OECD zu verorten. Für die erste Dekade des dritten Millenniums zeichnet sich – parallel zur Rationalisierung qua Markt und Management – die Privatisierung von Institutionen und Kosten ab – z.B. über Studiengebühren, Bildungsgutscheine etc. Die gegenwärtigen Verhandlungen im Rahmen der WTO über die Liberalisierung von Dienstleistungen sind Ausdruck einer zunehmenden Internationalisierung von Entscheidungen über die Ausrichtung von Bildungssystemen, z.B. in Form von Standardisierung und Harmonisierung. (5) Als langfristige Perspektive dieser Restrukturierung scheint sich eine weitergehende Veränderung des Verhältnisses von Bildungsinstitutionen und Beschäftigungssystem abzuzeichnen (6), die im Kern auf eine Neubestimmung von Bildung als Grundbildung abzielt. Das schliesst die Verständigung über die in einer »Wissensgesellschaft« erforderlichen Kompetenzen, über Inhalt und Formen lebenslangen Lernens sowie die individuelle Verantwortung dafür ein.

Agenturen des globalen Paradigmenwechsels

Die Frage stellt sich, wer hinter diesem globalen Paradigmenwechsel steht. In den entwickelten Industrieländern sind es die eben schon erwähnten Institutionen wie Welthandelsorganisation (WTO) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), in der 29 Industriestaaten zusammengeschlossen sind. In den Entwicklungsländern sind es auch die WTO, vor allem aber die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF), die beide vor allen über Strukturanpassungsprogramme eine Politik der Liberalisierung und Privatisierung durchsetzen. Diesem Zweck dienen übrigens auch die regionalen Wirtschaftszusammenschlüsse wie z.B. die Europäische Union, die zu den entschiedenen Verfechtern der Liberalisierung im Rahmen des GATS-Prozesses gehört.

Eine besondere Rolle bei der Durchsetzung dieser Politik spielen die verschiedenen Organisationen der Privatwirtschaft, die im Zusammenhang mit der Internationalisierung von Entscheidungsprozessen ihren massiven Einfluss hinter dem Rücken demokratisch legitimierter Strukturen geltend machen, z. B. die European Round Table of Industrialists (ERT) und der Transatlantic Business Dialogue (TABD). (7) Diese supra- und internationalen Netzwerke aus formellen und informellen Institutionen organisieren eine Politik verstärkter Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung. Die inhaltliche Ausrichtung wird gemeinhin als neoliberal, post-keynesianisch oder auch als »Washington Consensus« (8) bezeichnet, wobei sich der Bezug auf Washington aus der zentralen Rolle der dort ansässigen Institutionen wie Weltbank, IWF und US-amerikanisches Finanzministerium erklärt.

Zentraler Bestandteil des »Washington Consensus« und seiner Politik der Strukturanpassung ist das Ziel, durch eine Neubestimmung staatlicher Aufgaben die Staatsquote (prozentualer Anteil der Staatsausgaben am Brutto-Inlandsprodukt) zu senken, um Ressourcen frei zu bekommen für die Subventionierung potentiell wachstumsfördernder Branchen wie z.B. Informations- und Kommunikationstechnologie und Genforschung. Eben diesem Ziel dient auch die Restrukturierung des öffentlichen Dienstes, sofern er nicht privatisiert wird, mit Hilfe der sogenannten Neuen Verwaltungssteuerung (NVS). Die OECD beschreibt im Detail die zentralen Charakteristika des neuen Paradigmas öffentlicher Verwaltung und damit auch des Bildungswesens:

- Qualität definiert als Effizienz
- Dezentralisierung auf operativer Ebene
- Stärkung zentraler Kapazitäten auf strategischer Ebene
- Organisierung von internem und externem Wettbewerb
- Nutzergebühren, Gutscheine (vouchers)
- Alternativen zur öffentlichen Daseinsvorsorge: Privatisierung, Public-Private-Partnership etc. (9)

Das Ziel dieser Umstrukturierung ist der Gewinn an Produktivität und Effizienz durch Flexibilisierung und Ökonomisierung der Binnenstruktur der Institutionen. Gefördert und offensiv vertreten wird diese Politik in der Bundesrepublik von Institutionen der Privatwirtschaft. Ich denke da beispielweise an die Bundesvereinigung der deutschen Industrie (BDI), die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und den Industrie- und Handelskammertag (IHK), an Stiftungen wie die Bertelsmannstiftung und deren »Centrum für Hochschulentwicklung« (CHE), an die Hans-Böckler-Stiftung, die Otto-Brenner-Stiftung und die Heinrich-Böll-Stiftung. Begleitet wird dieser Prozess mehr oder weniger unisono von und in vielen Medien. (10) Man denke nur an die bisweilen euphorische Darstellung von Elementen einer marktvermittelten Steuerung der Bildungssysteme, wie sie insbesondere im Zusammenhang mit der Kommentierung der Pisa-Studie zu beobachten war. Frei nach dem Motto, der Markt müsse es richten!

Instrumente einer marktvermittelten Steuerung

Es sind im Wesentlichen zwei zentrale Instrumente, von denen man sich auch im Bildungswesen Effizienzgewinne verspricht:

- Organisation von Wettbewerb zwischen Schulen, Hochschulen usw. und
- Privatisierung sowohl von Institutionen als auch der Kosten.

Vor dem Hintergrund des latenten Druckes zur Liberalisierung über die gegenwärtige GATS-Runde hinaus dürften beide Instrumente an Bedeutung gewinnen. Mit Forderungen nach Dezentralisierung, Autonomie und Eigenverantwortung, Qualitätssicherung und Rechenschaftspflicht werden Bildungsinstitutionen dazu angehalten, im Wettbewerb um knapper zugeteilte Ressourcen ihre Qualität und Effizienz zu verbessern. Dabei geht man davon aus, dass Entscheidungen auf operativer Ebene vor Ort angemessener zu treffen sind als in zentralen Bürokratien. Die Effizienzsteigerung der einzelnen Bildungsinstitution soll durch die Einführung einer ergebnisorientierten Steuerung erreicht werden. Dazu ist es notwendig, entsprechende Indikatoren bzw. Kennziffern für zu erbringende Leistungen zu definieren. Diese Indikatoren, die von strategischen Zentralstellen (Bildungsministerium und/oder einer speziellen Agentur) definiert werden, sind von Bedeutung für die Evaluation der erbrachten Leistungen, für das Kontrakt-Management zwischen Zentrale und Einzelinstitution und nicht zuletzt auf internationaler Ebene für ein internationales Benchmarking-System, unabhängig davon, ob wie bei Pisa die OECD den Hut auf hat oder der EU-Kommission, die an einem eigenen Indikatorenprogramm arbeitet.

In diesem Zusammenhang verdient die von den USA in den aktuellen GATS-Verhandlungen geforderte Freigabe bildungsbezogener Testverfahren, hinter der einflussreiche amerikanischen Bildungskonzerne stehen, besondere Beachtung. Liberalisierungsschritte auf diesem Gebiet könnten dazu führen, dass die Entscheidung über Qualitätskriterien in der Bildung vom Staat und seinen Institutionen auf den Markt übergehen. Das würde den öffentlichen Bildungssektor erheblich verändern.

Das führt mich zu dem zweiten Element marktwirtschaftlicher Steuerung, die Privatisierung. Strategien der Privatisierung können neben dem Verkauf vormals staatlicher Institutionen an privatwirtschaftliche Träger auch andere Formen annehmen, zum Beispiel

- Öffnung vormals ausschließlich staatlicher Tätigkeiten für privatwirtschaftliche Organisationen, Privatschulen wären an dieser Stelle zu nennen
- Organisation von Wettbewerb und Quasi-Märkten innerhalb des öffentlichen Dienstes oder zwischen staatlichen und privaten Institutionen auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Kosten-Leistungs-Rechnung, etwa die Zusammenarbeit von Jugendämtern und privaten Trägern
- Einrichtung von privatwirtschaftlich arbeitenden, staatsnahen Agenturen für Evaluation, Tests, Akkreditierung
- Public Private Partnerships.

Jenseits der verschiedenen institutionellen Formen der Privatisierung ist auch die zunehmende Privatisierung von Kosten (entsprechend dem von der Weltbank so benannten »cost-sharing«-Prinzip) von Bedeutung. Dabei werden (umfassendere und erhöhte) Beiträge privater Haushalte in Form etwa von Studiengebühren oder Bildungskonten zur Finanzierung von Bildungsausgaben erhoben. Begründet werden sie mit der in der Tat nicht zu übersehenden Ungleichheit von Chancen im Bildungswesen. Allerdings verschärfen diese Maßnahmen die benannten Probleme eher, als dass sie zu einer Lösung beitragen. Wer die Ungleichheit von Bildungschancen korrigieren will, muss die ihr zu Grunde liegenden sozialen und institutionellen Ursachen beseitigen.

Folgen der Rationalisierung

Im Hinblick auf die Folgen der Ökonomisierung der Binnenstruktur des Bildungswesens will ich vor allem auf drei Aspekte eingehen.

1.

Es zeichnet sich deutlich eine Polarisierung zwischen LehrerInnen einerseits und Leitungsteams bzw. Managern an der Spitze der Schulen andererseits ab; der Zwang, genügend Schüler zu rekrutieren, gilt als Grund für den Einsatz von nach betriebswirtschaftlichen Kriterien urteilenden Managern an den Schulen, die ihre Entscheidungen eher an Kostenzwängen und Ertragsüberlegungen orientieren als an den (Lern-) Bedürfnissen der SchülerInnen.

Der Druck, genügend SchülerInnen zu rekrutieren, hat eine zunehmende Verengung der Pädagogik auf solche Faktoren zur Folge, die den Marktwert der Schule verbessern, d.h. sichtbare, qualifizierbare und nach außen vorzeigbare Indikatoren der Qualitätsmessung – wie z.B. Examensergebnisse, Schulgebäude, Glanzbroschüren über die Schule etc. (»core business«). Bei gleich bleibenden bzw. sich verringernden finanziellen Ressourcen bedeutet das eine Abwertung und Vernachlässigung von Erziehungs- und Bildungsaufgaben, die jenseits der genannten instrumentellen 'Ziele' liegen. Das geht vor allem zu Lasten von SchülerInnen mit Lern- oder Verhaltensschwierigkeiten. Diese sind konfrontiert mit der Tendenz, dass ihnen immer weniger professionelle Zuwendung zur Verfügung steht; gegebenenfalls werden sie ganz vom Unterricht ausgeschlossen und jenen Schulen überlassen, die nicht so nachgefragt und damit auf Neuzugänge von SchülerInnen angewiesen sind. Deshalb wird in einer Reihe von Untersuchungen festgestellt, dass die Verbesserung der Leistungen und damit der Position der einen Gruppe von so genannten »guten« Schulen nur gelingt um den Preis der Bildung einer Gruppe von unterfinanzierten, mit ProblemschülerInnen belasteten Schulen. Damit wird das Problem ungleicher Zugangschancen zu Schulen und die Polarisierung von »star and sink schools« weiter verschärft; nicht zuletzt wegen des Umstands, dass Mittelschichtseltern auf Grund ihrer sozialen und kulturellen Kompetenz eine gezielte Wahl ihrer Schulen wesentlich leichter vornehmen können als Unterschichteltern. Der Markt erweist sich so als Mechanismus sozialer Spaltung.

Die Mitglieder der Schulleitung sind aber durchaus nicht nur als »Gewinner« zu begreifen; sie sind einem zweifachen Druck ausgesetzt: dem des Marktes (auf dem Eltern als eine Art von Konsumenten agieren) und dem der zentral definierten und verbindlich vorgegebenen Beurteilungs- und Erfolgskriterien, die per Evaluation überprüft werden und auf die sie in der Regel keinen Einfluss haben.

2.

Neben der Einführung von Marktkräften sind zentral definierte Curricula und extern, meistens von privaten Consultingfirmen durchgeführte Evaluationen Schlüsselemente der Reform. Mit ihrer Hilfe soll die angeblich vernachlässigte Rechenschaftspflicht von Lehrern sichergestellt werden. Zugleich sollen standardisierte Leistungsanforderungen die Steuerungsfähigkeit des Staates gewährleisten, ohne dass dieser sich auf Konflikte vor Ort einlassen muss.

In vielen angelsächsischen Ländern ist die Entwicklung einer ausgeprägten Prüfungskultur zu beobachten (11); an die Stelle der Ausweitung von Möglichkeiten des Lernens tritt zunehmend die Orientierung an der Überprüfbarkeit von Leistungen. Statt des Bildungs- und Erziehungsprozesses tritt die Bedeutung messbarer Ergebnisse in den Vordergrund. Dies hat insofern gravierende Folgen für den Lehr- und Lernprozess, als es das Unterrichtsgeschehen auf die Prüfungen hin orientiert (»teaching to the test«) und das Curriculum zu konsumier- und testbaren Päckchen verschnürt. Beobachter sprechen in diesem Zusammenhang von der Wiederbelebung eines pädagogischen Traditionalismus bei Lehrern, da offene, erkundende und integrative Formen des Unterrichts durch stärker strukturierte und ergebnisorientierte verdrängt werden.

3.

Die Reformen der neuen Bildungspolitik erheben u.a. auch den Anspruch, die Lehrerarbeit qualitativ zu verbessern, da sie sich nun – befreit von bürokratischer und politischer Gängelung – an den mit größerer Autonomie versehenen Schulen freier entfalten kann. In der angelsächsischen Diskussion ist daher die Rede von »empowering the teachers«. In der Praxis aber erweisen sich die Lehrer eher als Objekt von Politik und Management, und die Partizipationsangebote sind eher als symbolische zu begreifen. Der Arbeitsalltag der LehrerInnen ist in Folge von neu eingeführten Techniken der Rechenschaftspflicht und Kontrolle durch zunehmende Verdichtung, Extensivierung und Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse (minderwertige Beschäftigungsverhältnisse wie Zwangs-Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverträge für Hilfskräfte, Studenten und Hausfrauen, out-sourcing z.B. an Sport-Vereine, private Träger für Musik-Unterricht etc.) gekennzeichnet. Für eine begrenzte Anzahl von LehrerInnen werden dagegen besser bezahlte Positionen als »master-teachers« eingeführt. Insgesamt wird eine Bezahlung aller LehrerInnen entsprechend bestimmter Leistungskriterien angestrebt.

Die Gewerkschaften werden in dieser Situation, in der die einzelnen Schulen um Quoten und Rangplätze kämpfen, als kollektive Interessenvertretung geschwächt – sicher eine der unausgesprochenen Zielsetzungen.

Mit der Durchsetzung dieses veränderten Modells öffentlicher Bildung wird absehbar, dass die in den letzten drei Jahrzehnten gewachsene Bedeutung der Rolle der LehrerInnen als Organisatoren von Bildungsprozessen zunehmend abgelöst wird von der als »Experten« für standardisierte quantitative Verfahren der Leistungsmessung, Evaluation und computergestützte Testverfahren.

Elemente des globalen Paradigmenwechsels

Zum besseren Verständnis sei kurz auf jene Annahmen eingegangen, die als wesentliche Begründungen für die betriebswirtschaftliche Ausrichtung von Bildungssystemen (und anderen öffentlichen Dienstleistungen) dienen:

1.

Die Annahme, dass es einen Idealtypus von KundInnen oder KonsumentInnen gäbe, der sich in freier Wahl ökonomisch-rational für und gegen bestimmte Bildungsinvestitionen entscheidet, lässt sich nicht halten. Studien über Bildungsverhalten in drei Londoner Schulbezirken nach den Thatcher-Reformen 1988 haben deutlich gemacht, dass der Prozess der Auswahl einer Schule geprägt ist von den sozialen, kulturellen und ökonomischen Lebensbedingungen der Eltern. Für die Schulwahl ist dabei von besonderer Bedeutung, welche Vorstellungen Eltern von einer guten Schule haben, wie sie Mobilität bewerten und ob sie gegebenenfalls für den Besuch entfernter liegender Schulen über die entsprechenden notwendigen finanziellen Mittel verfügen, in welchem Maße der Schulbesuch in die innerfamiliäre Arbeitsteilung eingepasst werden kann, welchen biographischen Planungshorizont die Eltern mit dem Schulbesuch ihrer Kinder verbinden, und vor allem, über welche kulturellen Kapazitäten, die bei der Schulwahl notwendig sind, sie verfügen. Bereits vorhandene Ungleichheiten der Lebenslagen werden dadurch reproduziert und verstärkt. Nicht dass die Reproduktion ungleicher sozialer Lebenschancen durch das Schulsystem neu wäre: Aber statt Chancengleichheit zu fördern, verschärft die Organisation von staatlich regulierten Quasi-Bildungsmärkten die soziale Selektion durch die Schule und damit die gesellschaftliche Ungleichheit.

2.

Die Vorstellung, Wettbewerb und lokales Management sei ein universelles Mittel zur Steigerung von Leistung, mag für die industrielle Produktion oder einzelne Lebensbereiche gelten – sie stimmt nicht für Institutionen, die Bildungsprozesse organisieren. Die internen Prozesse der Schule basieren zu einem großen Teil auf interpersonellen Beziehungen, in denen u.a. die Verfügbarkeit von Zeit und die Berücksichtigung sozialer und kultureller Orientierungen der Lernenden eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen von Lernprozessen darstellt. Die Organisation von Wettbewerb zwischen Schulen und die Verknüpfung von zur Verfügung gestellten Ressourcen mit in Test und Prüfungen gemessenen Leistungen mag die Anhäufung reproduzierbaren Wissens optimieren – aber auch da formuliert die internationale Bildungsforschung Zweifel: Ein Beitrag zur besseren Vermittlung heute gesellschaftlich notwendiger Kompetenzen stellen Wettbewerb und Standardisierung mit Sicherheit nicht dar.

3.

Im Kontext der Verbetriebswirtschaftlichung von Bildungsinstitutionen wird die Qualität von Bildung zunehmend unter Gesichtspunkten der verbesserten Effizienz verstanden – vor allem im Hinblick auf Fachleistungen (wie bei der PISA-Studie). Aber selbst die Vorstellung, die Schule würde durch Wettbewerb und betriebswirtschaftliche Rechnungslegung besser, hält nicht nur den empirischen Analysen der Bildungsforschung nicht stand, sondern unterstellt gesicherte Grundlagen und Ergebnisse der Schulforschung, die so nicht gegeben sind. Die »school-effectiveness«-Forschung in den angelsächsischen Ländern hat eine ganze Reihe von Faktoren bei als effektiv definierten Schulen festgestellt, wie z.B. Schulgröße, Konsistenz von Lehrerverhalten, positive Leistungserwartung, bestimmtes und kooperatives Schulleiterverhalten etc. (15) Aber die Gewichtung der Faktoren, ihr spezielles Wirken und ihr Zusammenspiel sind alles andere als klar. Völlig unklar sind auch die Prozesse des Transfers: Wie kommt man eigentlich zu dem Ergebnis »effektive Schule«?

Die Diskussion über Neue Verwaltungssteuerung und Qualitätssicherung wird bestimmt von der unausgesprochenen Annahme, dass die effektive Schule auch die gute Schule ist. Dies ist sie bestenfalls unter dem Gesichtspunkt der kostengünstigen Ressourcennutzung. Die Kosten-Leistungs-Rechnung gibt aber keine Auskunft auf die Frage nach der »guten Schule«.

Bei einer Diskussion über die gute Schule und deren Qualität gehören ganz andere Fragen in den Mittelpunkt, zum Beispiel die Frage nach dem Beitrag der Schule zur Bewältigung zukünftiger Lebenssituationen, nach den zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen notwendigen Schlüsselqualifikationen (O.

Negt), nach ihrem Beitrag zur Selbst- und Weiterkenntnis oder etwa nach ihrem Beitrag zur Reduzierung gesellschaftlicher Ungleichheit. Das gegenwärtig augenfällige Ignorieren der Frage nach dem Beitrag der Schule zur Reproduktion bzw. Minderung gesellschaftlicher Ungleichheit kommt einer unausgesprochener Zustimmung zur deren Permanenz gleich.

Rationalisierung und Privatisierung

Ich fasse zusammen: Gegenwärtig sind zwei zentrale Entwicklungen zu beobachten, die das Bildungswesen verändern werden:

- Die eine Entwicklung zielt auf Rationalisierung und Effizienzorientierung zum Zweck der Kostenreduzierung; die Mittel dazu sind Dezentralisierung und Einführung teil-autonomer Institutionen, Wettbewerb, Ergebnisorientierung, Produktkennziffern (Indikatoren) und Neue Verwaltungssteuerung (NVS). PISA ist ein willkommenes Mittel, um den gesellschaftlichen Druck zu erhöhen, die beschriebenen »Blockaden« zur Modernisierung zu beheben.
- Die andere Entwicklung lässt sich mit dem Stichwort Privatisierung beschreiben, wobei die bisherigen Grenzen der Privatisierung mit Hilfe des GATS-Prozesses über die von den europäischen Binnenmarktregelungen eröffneten Möglichkeiten hinaus erweitert werden sollen.

Auf die Folgen des GATS-Prozesses für die Zukunft der öffentlichen Bildungssysteme ist Professor Scherrer eingegangen. Man findet dazu auch an anderer Stelle lesenwerte Beiträge (16). Ich will in diesem Kontext noch einmal auf die zentrale Bedeutung von Produktkennziffern hinweisen, die beiden Projekten eigen ist. Dieser zentrale Stellenwert von Indikatoren ist Ausdruck nicht nur der zunehmenden Bedeutung der Humankapitaltheorie und deren Instrument der Ertragsrechnung, sondern auch der sich abzeichnenden Verschiebung im Verständnis von Qualität von Bildungsprozessen: Mit der Bestimmung von Qualität als Effizienz und deren quantitativ messbaren Indikatoren werden Bildungsziele jenseits der Messbarkeit (17) marginalisiert.

Die GATS-Verhandlungen bis Ende 2004 abgeschlossen sein, auch wenn noch nicht zu übersehen ist, ob dieser Termin zu halten sein wird. Wie auch immer: Wer den oben skizzierten Entwicklungen Einhalt gebieten möchte, muss sich in die auf nationaler und internationaler Ebene in Gang gekommenen Bewegungen gegen die zunehmende Privatisierung von Bildung einschalten. Denn das Ziel des beschriebenen Paradigmenwechsels in der Bildungspolitik ist darin zu sehen, die Phase der auf größere Expansion und Chancengleichheit abzielenden Bildungsreform endgültig zu beenden. Vorrang haben nunmehr Rationalisierung und Privatisierung. Wettbewerb und einzelinstitutionelle Effizienz sind Elemente einer institutionellen Oberfläche, hinter der sich ein neuer »common sense« von dem herausbildet, was im Rahmen von Bildungsprozessen für wichtig erachtet wird. Hinter dem Schleier von Rationalität werden deutlich sichtbar Werte eines Sozialdarwinismus, der unter der Losung von »Autonomie und Eigenverantwortung« den TeilnehmerInnen am Markt – sei es dem Einzelnen (Eltern/Schüler) oder der einzelnen (teil-)autonomen Bildungsinstitution – die alleinige Verantwortung über Erfolg und Versagen zuschreibt. Diese Verantwortung des/der Einzelnen für ihre/seine »employability« (Beschäftigungsfähigkeit) und die sie begleitenden Kompetenzen äußert sich übrigens auch in der Forderung nach »lebenslangem Lernen«.

Anmerkungen

- (1) Siehe auch: Jürgen Klausenitzer: Schule der Globalisierung, in: express, Nr. 9 und 10 / 02
- (2) Vgl. dazu Levin, Henry: »The Dilemma of Comprehensive Secondary School Reforms in Western Europe«, in: Comparative Education Review, 1978, Vol. 22
- (3) Vgl. dazu Block, Rainer/Klemm, Klaus: »Lohnt sich Schule?« Hamburg 1997
- (4) Zur gegenwärtigen Situation der Restrukturierung vgl. ausführlicher: Klausenitzer, Jürgen: »Altes und Neues – Anmerkungen zur Diskussion über die gegenwärtige Restrukturierung des deutschen Bildungswesens«, in: Widersprüche 1/02
- (5) Dale, Robert: »Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms«, in: Journal for Education Policy, 1999, Vol. 14, No. 1, 1-17
- (6) OECD: »Bildungspolitische Analysen«, Paris 2001
- (7) Vgl. dazu Balanyá, Belén, et al.: »Europe Inc. – Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power«, London 2000
- (8) Vgl. dazu Williamson, John: »Democracy and the Washington Consensus«, in: World Development 21 (1993), 8, S. 1332f.

- (9) Vgl. dazu OECD: »Governance in Transition«, Paris 1995
- (10) Zur gegenwärtigen Situation der Restrukturierung vgl. FN 4; Bennhold, Martin: »Die Bertelsmann-Stiftung, das CHE und die Hochschulreform«, in: Lohmann, Ingrid/Rilling, Rainer (Hrsg.): »Die verkaufte Bildung«, Opladen 2002
- (11) Whitty, Geoff/Power, Sally/Halpin, David: »Devolution and Choice in Education – The School, the State and the Market«, Open University Press, Buckingham 1998.
- (12) Weiß, Manfred: »Privatisierung im Bildungsbereich«, in: Radtke, Frank-Olaf/Weiß, Manfred: »Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit«, Opladen 2000, S. 49.
- (13) Vgl. Levin, Henry: »The Public-Private Nexus in Education«, unveröff. Ms., 1999.
- (14) Weiler, Hans N.: »Control Versus Legitimation, The Politics of Ambivalence«, in: Hannaway, Jane/Carnoy, Martin: »Decentralization and School Improvement«, 1993, S. 55-83
- (15) Vgl. z.B.: Reynolds, David: »School Effectiveness and School Improvement: An Updated review of the British Literature«, in: Reynolds, D. / Cuttance, P.: »School Effectiveness: Research, Policy and Practice«, 1992; Thrupp, Martin: »Sociological and Political Concerns about School Effectiveness Research: Time for a New Research Agenda«, in: School Effectiveness and School Improvement, Vol. 12, 2001, No. 1, pp. 7-40
- (16) Vgl. dazu FN 3 in Teil I; Fritz, Thomas / Scherrer, Christoph: »GATS 2000 – Handelspolitische Weichenstellung für die Bildung«, in: Widersprüche 1/02
- (17) Vgl. etwa Negts Schlüsselqualifikationen, in: Negt, Oskar: »Kindheit und Schule in einer Welt der Umbrüche«, Göttingen, 1997.