

Thesen zu Rationalisierung und Privatisierung im Bildungsbereich

Für einen erweiterten Privatisierungsbegriff

The state need not be the sole provider, Weltbank (WDR 1997;4)

1. Die nationale Entwicklung muss im Kontext der zunehmenden Internationalisierung thematisiert werden

Seit Beginn der GATS-Verhandlungen im Jahre 1994 wird zunehmend - nach weitgehender Liberalisierung und Privatisierung von Bahn, Post, Energie und Telekommunikation – über Privatisierung auch im Bereich von Bildung, Gesundheit und Wasser nachgedacht. Demgegenüber stehen im Hinblick auf das öffentliche Bildungswesen Äußerungen über dessen vom Grundgesetz garantierten Hoheitscharakter und den relativ niedrigen Prozentsatz von Privatschulen in Deutschland, die die von den Liberalisierungskritikern an die Wand gemalten Perspektiven einer totalen Ökonomisierung und Privatisierung des Bildungssystems in den Bereich der Phantasie verweisen.

Um eine angemessene Beurteilung der Bedeutung der sich gegenwärtig vollziehenden Veränderungen im Bildungswesen vornehmen zu können, ist es angesichts der in den letzten 25 Jahren zunehmend verstärkten Internationalisierung von Produktion, Handel und Finanzen und der sie begleitenden und organisierenden Institutionen und deren globalen Lösungsstrategien notwendig, die Situation im **Kontext** der nationalen und der internationalen Entwicklungen zu beurteilen (Vgl. dazu Klausenitzer, Jürgen, 1999, 2001, 2002a und b; www.links-netz.de). Deswegen wird im Folgenden versucht, einige Aspekte der nationalen und internationalen Diskussion und Entwicklung nachzuzeichnen, um abschließend zu einer begründeten Einschätzung der gegenwärtigen Restrukturierung, das heisst von Rationalisierung und Privatisierung, in der BRD zu kommen¹.

¹ Es kann hier allerdings nicht darum gehen, das Verhältnis von internationaler, nationaler und regionaler Entscheidungsebene, deren Akteure und die veränderten Strategien und Bedingungen des internationalen „policy learning“ zu thematisieren (vgl. dazu z.B. Dale, Robert, 1999)

2. *Privatisierung im Bildungsbereich bedeutet die Organisation eines neuen institutionellen Settings und die (unterschiedlich weitreichende) Einführung von Elementen des Marktes zum Zweck der Rationalisierung.*

Bereits früh hatte Milton Friedman (1955, 1982) in den USA für die Etablierung der Marktlogik und die Einführung von *vouchers* (**Bildungsgutscheinen**) zur Förderung von Demokratie, Effizienz und Innovation in staatlich regulierten Bildungssystemen argumentiert. Die Diskussion um eine solche Restrukturierung wurde im Kontext einer neoliberalen Politik der Privatisierung und Deregulierung sozialer Dienstleistungen mit der Publikation von Chubb/Moe's Buch über "Politics, Markets and America's Schools" (Chubb, John E., Moe, Terry M., 1990) intensiver und schlug sich auch in einer Reihe von Projekten mit Bildungsgutscheinen nieder (siehe These 4). Sie gingen in ihrer Analyse davon aus, dass "public education inhibits the emergence of effective organizations. This occurs, most fundamentally because its institutions of democratic control function naturally to limit and undermine school autonomy." (Chubb/Moe 1990; 23) Auf Grund ihrer Annahme, dass „the most fundamental organizational issue facing the schools today (is) the issue of bureaucracy versus autonomy“, gehen sie davon aus, dass ein völlig **neues "institutional setting"** für (Amerikas) Schulen notwendig sei. Dies beinhaltet im Bereich der "Bildungsproduktion" die Einführung von (staatlich regulierten) Quasi-Märkten, d.h. Wettbewerb zwischen (teil-) autonomen, privaten Bildungsinstitutionen und den Übergang von einer staatlichen Institutionen-Subventionierung zu einer von Individuen, d.h. von Eltern und Schüler/ StudentInnen. Beim Staat verbleibt nicht nur die (indirekte) Finanzierungsfunktion, sondern auch die (in unterschiedlicher Weise bestimmten) Funktionen der Regulierung, Aufsicht und Kontrolle: also eine **Trennung von Regulations- und Betreiberfunktionen** (die seit einigen Jahren bei den Privatisierungsstrategien bei Bahn, Post, Energie etc. zentrale Grundlage der Restrukturierung ist).

Von der Freisetzung den Mechanismen des Marktes erwarten ihre Befürworter eine Beseitigung der „Blockaden“ des etatistisch-bürokratischen Steuerungs- und Verwaltungsregimes und der damit verbundenen Defizite im Hinblick auf Effizienz, (der Mittelallokation und Leistungserbringung), Qualität, Innovation, Vielfalt, Rechenschaftspflicht, Motivation etc.

Neben diesen Strategien der Privatisierung gibt es aber gegenwärtig - und das ist für etatistisch-bürokratisch verwaltete Bildungssysteme von besonderer Bedeutung und wird in den Privatisierungsdiskussionen meist vernachlässigt bzw. unterbewertet - eine ganze Reihe weiterer, verschiedener Privatisierungsstrategien. Diese werden betrieben im Rahmen einer Markt- und Managementstrategien integrierenden **Verwaltungsreform** (vgl. dazu Klausenitzer, Jürgen, 2002) die den (noch?) überwiegend staatlich organisierten Bereich der "Bildungsproduktion" betreffen:

- Schaffung von staatliche regulierten "Quasimärkten" innerhalb des staatlichen Bildungssystems, d.h.(teil-)autonome, in Wettbewerb gegeneinander gesetzte Institutionen;
- Übertragung von Managementstrategien aus der Privatwirtschaft, Kosten-Leistungsrechnung, Neue Verwaltungssteuerung (NVS)

- Übertragung bestimmter Aufgaben an private Firmen ("Outsourcing", wie z.B. bei der Instandhaltung und Reinigung von Gebäuden, Schulspeisung, Transport von Schülern, etc.) auf der Grundlage von "performance contracting";
- Public Private Partnership (gemeinsame Finanzierung z.B. von Gebäuden durch staatliche und private Institutionen);
- Einführung von Nutzergebühren (user fees), z.B. in Form von Studiengebühren (tuition fees; vgl. dazu auch die „privatisation typology“ für England in: Whitfield 2001; 76/77).

Der klassische Fall einer Privatisierung der Produktion von Humankapital durch "performance contracting" ist die vor allem in angelsächsischen Ländern anzutreffende Übertragung der Verwaltung einzelner und/oder ganzer Schulbezirke an private Bildungs-Consultings (z.B. Edison, siehe dazu These 4)

In diesen Maßnahmen dokumentiert sich die Finanzkrise des Staats. Deren Folgen haben die Kommunen - auch im Kontext der als Dezentralisierung ausgegebenen Verlagerung der Kosten von oben nach unten - verstärkt zu tragen. Die Rezepte - und zugleich auch die Legitimation - zur Bewältigung der Finanzkrise des Kapitalismus und zur Wiedergewinnung von Produktivität und Wirtschaftswachstum liefern zunehmend internationale Institutionen wie die Weltbank (so z.B. World Development Report (WDR) 1997 zur Rolle des Staats), die OECD (Governance in Transition, 1995; Recent Privatisation Trends in OECD Countries, 2002) oder auch die EU.

3. Neben der Privatisierung einzelner Funktionen ist der an der privatkapitalistischen Logik orientierte Umbau staatlicher Institutionen die zentrale Säule der gegenwärtigen Restrukturierung

In der bildungspolitischen Debatte wurde eine mögliche Privatisierungsperspektive im Bildungsbereich lange Zeit als für die BRD irrelevant beurteilt. Zum einen weil mit dem Begriff der Privatisierung der relativ kleine Privatschulbereich identifiziert wurde. Zum anderen hat wohl die im Grundgesetz verankerte Verantwortung des Staates für das gesamte Schulwesen (GG, Artikel 7(1): "Das gesamte Schulwesen steht unter Aufsicht des Staates") zu der verbreiteten Annahme geführt, dass eine Privatisierung in der BRD nicht zu erwarten sei. Im Licht der in den verschiedenen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge wie Wasser, Post, Bahn etc. praktizierten Trennung von Regulation/Kontrolle einerseits und Betreiber/Träger andererseits könnte man diese Formulierung des Artikel 7(1) des Grundgesetzes auch anders lesen.

War die Übertragung von Aufgaben im Bereich der Reinigung von Bildungsinstitutionen von kommunaler Zuständigkeit auf private Träger schon seit Jahren übliche Praxis, so häufen sich in letzter Zeit Maßnahmen einer erweiterten Funktionsübertragung (**outsourcing**) z.B. in den Bereichen:

- Gebäuderenovierung und -erhaltung
- Verpachtung von Schulen (bzw. deren Facility-Management in Form einer PPP
- privates Catering für städtische Kindergärten und Horte der Stadt Frankfurt;
- sale-and-lease-back von Schulen und Verwaltungsgebäuden

Diese Beispiele des **outsourcen** von einzelnen bisher in staatlicher Regie betriebenen Funktionen sind Belege von nur einer der drei wesentlichen Privatisierungsstrategien. Die gegenwärtig weiter vorangetriebene Umsetzung einer an der Integration von Markt- und Management Elementen orientierten **Verwaltungsreform staatlicher Institutionen** ist - neben der Privatisierung von Teilen der **Finanzierung** von Bildungsinstitutionen (auf den ich weiter unten zu sprechen komme) - zentraler Bestandteil der aktuellen Restrukturierung. Diese Reorganisation staatlicher Kernbereiche nach dem Vorbild privatkapitalistischer Logik „kann in Teilbereichen die Privatisierung einzelner Tätigkeiten...bedeuten, muss aber nicht... Der springende Punkt ist aber darin zu sehen, dass kein Bereich des Staates unabhängig von seiner Funktion und Stellung sich der Logik des kundenorientierten Dienstleisters, des zielorientierten Managements, der permanenten Leistungsevaluierung, kurz den Maximen des New Public Managements entziehen kann.“ (Raza, Werner, 2001, 15/16)

Diese Einheit von Rationalisierung und Privatisierung als Strategien zur Effizienzsteigerung bisher staatlich erbrachter und kontrollierter Maßnahmen kollektiver Daseinsvorsorge ist wesentlich für den gegenwärtigen Umbau: Sie ergänzen einander und sind unterschiedlich eingesetzte Mittel im Hinblick auf das zentrale Ziel der Kostenreduzierung.

Verbindendes Glied ist dabei die Einführung von New Public Management (Neue Verwaltungssteuerung) und die damit verbundenen Indikatoren-, bzw. Kennziffersysteme zur Evaluation und Controlling/Monitoring. Sie sollen einerseits die so genannte "Effizienzdividende" ermöglichen und sind zum anderen Grundlage für ein (potentielles) Kontraktmanagement im Zusammenhang der Privatisierung - sei es bei der Instandhaltung von Gebäuden oder (wie vorerst nur z.B. in England und USA) bei der Verwaltung von Schulen und Schulbezirken im Bereich der unmittelbaren „Humankapitalproduktion“.

Noch befindet sich dieser institutionelle Umbau in der BRD in der Anfangsphase (die Weltbank spricht in diesem Kontext von einer „incremental strategy“) - unter praktischer Mitwirkung von Bertelsmann-Stiftung, McKinsey, Unternehmensverbänden (vgl. dazu z.B. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer, 2002) und vieler IHKs. So ist gegenwärtig kaum ein Bundesland ohne zumindest ein Pilotprojekt zur (Teil-) Autonomisierung von Bildungsinstitutionen.

Die Vorreiterrolle in diesem Prozess spielen neben den Institutionen der **Erwachsenenbildung** (Bildungsgutscheinen) und dem **tertiären** Bildungsbereich die **Berufsschulen**. (wie z.B. in Hamburg (Überführung in die Form einer Stiftung) und Bremen ("GmbH für Bildungsinfrastruktur)).

Bildungsgutscheine, Bildungskonten und andere Formen der Individualisierung von Bildungssubventionen sind auch im Zusammenhang mit der Einführung von

Studiengebühren/Studienkonten und der Einführung von Wettbewerbsbedingungen an den Universitäten auf der aktuellen bildungspolitischen Tagesordnung und z.T. auch bereits realisiert.

4. *Weder Bildungsgutscheine noch private Bildungsverwaltung leisten, was sie versprechen: effektive Mittelallokation und Leistungserbringung – von sozialer Gerechtigkeit ganz zu schweigen.*

Bildungsgutscheine

Die empirische Basis zur Beurteilung von Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen ist sehr begrenzt. Für eine flächendeckende, aber zeitlich limitierte Versorgung gibt es zwei Beispiele: **Chile** unter Pinochet (seit 1991) und **Schweden** (zwischen 1991 und 1996, Carnoy, M., in: Radtke, F.-O., 2000). Die meisten mit Bildungsgutscheinen arbeitenden Projekte sind in den 90er Jahren in den **USA** gegründet worden mit folgenden Zielsetzungen:

- mit der Vergabe von Bildungsgutscheinen die freie Schulwahl zu ermöglichen (oft für gesellschaftliche Minoritäten),
- mit einem besseren Kosten-Leistungsverhältnis höhere Effizienz bei der Allokation von Ressourcen, und
- bessere Leistungsergebnissen (Qualität) zu erreichen (Vgl. dazu Carnoy, M., 1998, Levin, H., 1999, Mangold/Oelkers/Rhyn 2000).
-

Gemessen an diesen Ansprüchen konnten die Projekte - und auch die nationalen Programme in Chile und Schweden - die wesentlichen Zielen nicht einlösen:

Das gilt für:

- die **Schulwahl** (vgl. dazu Ball, S.J., 2003),
- die angenommenen **Leistungseffekte** freier Schulwahl und größerer Autonomie von Einzelschulen (Manfred Weiß: "keine überzeugenden Belege existieren." Weiß, Manfred, 2003a, b; siehe auch Levacic und Wood, 1999), und
- die **Kosten** ("considerably higher than for the existing system" (Levin, H., ebenda).

Zusammenfassend kann man sagen, dass die vorliegenden Daten auf eine "starke Diskrepanz zwischen den Erwartungen an das neue System and den beschreibbaren Effekten" verweisen (Mangold/Oelkers/Rhyn, 2000; 52).

Education Management Organisations (EMO)

In Amerika und England übernehmen seit den 90er Jahren verstärkt private Firmen oder so genannte Bildungsconsultings / Education Management Organisations (EMO) im Rahmen der oben skizzierten out-sourcing-Verfahren die Organisation nicht nur peripherer Funktionen wie Transport, Reinigung oder Schulspeisung, sondern auch die Verwaltung von Schulen und Schulbezirken. Das heißt, diese Firmen übernehmen die Funktion der unmittelbaren "Bildungsproduktion", bzw. der Produktion von Humankapital. (Die oben angedeutete Entwicklung im Berufsschulbereich in Bremen und Hamburg scheint - zumindest in Teilbereichen des Bildungswesens - ähnliches für die BRD anzudeuten.)

Erziehungswissenschaftliche Auswertungen der mit der Gründung dieser Schulen verbundenen Ansprüchen und Erwartungen sind rar und stehen (wegen der großen Bandbreite von organisatorischen Differenzen und der Mobilität der Teilnehmer) vor großen methodischen Problemen. Soweit sie vorliegen machen sie aber deutlich, dass auch in diesem Bereich für die Realisierung ihrer Ansprüche hinsichtlich pädagogischer Innovation, Rechenschaftspflicht gegenüber der Gemeinde, ihrer Wirkungen auf das öffentliche Schulwesen und der Schulleistungen (performance) weitgehend keine Belege angeführt werden können. Das gilt auch für die Profitabilität der von EMOs verwalteten Schulen: "The evidence so far is unclear" (Molnar, A., zit. nach Hatcher, R., 2003, 7). Der Aussage eines US market analysts "Expansion Investments Abound in Corporate Sector" stehen Ergebnisse von vereinzelt Untersuchungen und Berichten von Schulden und Zusammenbrüchen von EMOs, die oft Teil größerer Wirtschaftsunternehmen sind, gegenüber.

Was sich in den USA anzudeuten scheint, so die Analyse von Richard Hatcher von der University of Central England, ist "a state-constructed and -controlled multi-provided marketised school system" (Hatcher, R., 2003; 8).

Potentielle Instrumente, das staatliche Bildungswesen für private Investoren in den verschiedenen Funktionsbereichen zu öffnen, sind:

- die 1994 zwischen der EU und der WTO getroffenen Vereinbarungen zur Liberalisierung von Dienstleistungen im Bildungsbereich des Binnenmarkts der EU, und
- auf der globalen, multilateralen Regulierungsebene die Verhandlung zwischen den Mitgliedern der WTO zur Liberalisierung von Dienstleistungen (GATS, General Agreement on Trade in Services).

5. *WTO und EU sind internationale institutionelle Zusammenschlüsse, die eine immer umfassendere Integration von nicht-wirtschaftlichen Bereichen in kapitalistische Verwertungsprozesse ermöglichen und legitimieren.*

WTO/GATS

Die GATS-Verhandlungen im Rahmen der WTO, die für alle Mitgliedsländer von der EU-Kommission geführt werden, haben das Ziel, auf der Grundlage des Prinzips der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung so genannte nationale „Handelsblockaden“ abzubauen. Da die EU sich bereits 1994 mit dem vereinbarten GATS zu einer weitgehenden Liberalisierung im Bereich der Kategorien Erwachsenenbildung, Primar- Sekundar-, und tertiäre Bildung (nicht aber in der Kategorie "andere Bildungsdienstleistungen") verpflichtet hat, geht es in den weiteren Verhandlungen vor allem um eine Einbeziehung der Kategorie "andere Bildungsdienstleistungen" und um die Frage der Beibehaltung von **Ausnahmen**, die die EU sich 1994 bei den so genannten "horizontalen Verpflichtungen" (also für alle 12 verhandelten Sektoren von Dienstleistungen geltend) ausbedungen hat: Dienstleistungen, "die 'in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden', sind vom Anwendungsbereich des GATS-Übereinkommens ausgenommen." (Fritz, Thomas/Scherrer, Christoph; 2002, 26) Die Frage ist, in wie weit der 1994 gemachte Vorbehalt von der EU heute noch vertreten wird und ob er in den Verhandlungen mit der WTO auch aufrecht erhalten werden kann.

Von daher ist es von zentraler Bedeutung, wie angesichts des großen Markts von Bildungsdienstleistungen (vor allem auch im Bereich des e-learning und der unternehmensbezogenen Weiterbildung) die Privatisierungsperspektiven der EU aussehen.

EU

Mit dem nach außen auf Internationalisierung und Weltmarkt und nach innen auf die Durchkapitalisierung weiter Gesellschaftsbereiche hin angelegten neoliberalen Transformationsprozess ging und geht eine „Neuvermessung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft... und ein tiefgreifender und anhaltender Transformationsprozess von Staatlichkeit einher.“ (Tidow, Stephan, 1998, 16) Die bisher staatlich regulierten (Re-) Produktionsbereiche werden „vermarktlicht und damit den Verwertungsinteressen des privaten Sektors unterworfen.“ (Raza, Werner, 2001, 11) Die Europäische Kommission war in den 90er Jahren die „treibende Kraft nicht nur hinter den zentralen Projekten der europäischen Integration“ (Raza, Werner, 2001, 13), Binnenmarkt, Währungsunion und der (noch nicht ratifizierten) Verfassung, sondern auch der Liberalisierung und teilweisen Privatisierung der öffentlichen Infrastruktur, die „bislang zumindest partiell durch andere Rationalitäten in Bezug auf gesellschaftliche Funktion und Organisation gekennzeichnet waren.“ (Raza, Werner, 2001, 15) Instrumentarium dieser Liberalisierung und Privatisierung sind auf der horizontalen Ebene – also sektorübergreifend – die Neuordnung der europäischen Wettbewerbspolitik, des öffentlichen Auftragswesens und der

Gesamtheiten der staatlichen Beihilfen. Von daher ist die Politik der Liberalisierung und Privatisierung der Europäischen Kommission nicht nur nach den sektorspezifischen Maßnahmen, Richtlinien etc. zu beurteilen, sondern auch an Hand der grundlegenden Prinzipien der Restrukturierung des gesamten öffentlichen Sektors (Vgl. dazu Raza, Werner, 2001, 13 ff; Todow, Stefan, 1998, 15 ff, vor allem zur Strategie des Weißbuchs der EU-Kommission zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“). Dies umso mehr als mit dem geplanten **Verfassungsvertrag** die "ultra-liberale Ausrichtung der EU - Innen- und Wirtschaftspolitik und deren Verlängerung in die nationalen Parlamente" gleichsam in Marmor gemeißelt“(Cassen, Bernard, 2004) werden sollen. Dieser Verfassungsentwurf sah (und sieht) auch eine weitere Kompetenzübertragung im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik an die EU-Kommission vor, wie sie z.B. in den Verhandlungen mit der WTO zum GATS zum tragen kommen. Dazu kommt, dass nach dem Entwurf des vorliegenden Verfassungsvertrags die bisherige Ausnahme-Regelung für die Bereiche Bildung, Gesundheit und Soziales, nämlich qua qualifizierter Mehrheit, also mit Vetorecht einzelner Mitglieder, zu entscheiden, ersetzt würde durch Entscheidungen durch einfache Mehrheit; die Vetomöglichkeit entfiel. (Vgl. dazu Fritz, Thomas, 2003).

Welche politischen Perspektiven von der EU im Kontext der hier diskutierten Privatisierung möglicherweise zu erwarten sind, soll an zwei für den Bildungsbereich relevanten Entwicklungen kurz skizziert werden: an dem

- a) Beitrag der Bildungssysteme zu Umsetzung der **Lissabon-Strategie 2010**, die EU zum "wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen",
- b) und an der Diskussion zu den **Dienstleistungen von allgemeinem Interesse** (DAI).

Zu a)

Die Möglichkeiten der Steuerung der Politik in den verschiedenen Mitgliedsländern durch die EU ist im Bereich der Bildungspolitik beschränkt (vgl. hierzu Hirt, Nico, 2002). Eine gemeinsame europäische Bildungspolitik wird über einzelne Projekte, Richtlinien, Benchmarkverfahren und Studien² hinaus gegenwärtig im Rahmen der so genannten "*Methode der Offenen Koordinierung* als Vereinbarung gemeinsamer allgemeiner Bildungsziele für die nationale und gemeinschaftliche Ebene" betrieben, mit deren Hilfe die Bildungspolitik im Hinblick auf die Ziele der **Lissabon-Strategie** abgestimmt wird. Diese im Jahr 2000 formulierte Strategie stellt fast, dass es angesichts der Globalisierung und der "neuen wissensbestimmten Wirtschaft" das strategische Ziel der EU sei, die Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen." (Mitteilung der Europäischen Kommission vom 14.11.03; 2) Aus dem in diesem Kontext erstellten Arbeitsprogramm für die "allgemeine und berufliche

² Vgl. dazu z. B. den Bericht des Rates (Bildung) an den Europäischen Rat über die konkreten künftigen Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung (Ratsdok. 5980/01); Mitteilung der Kommission: eLearning – Gedanken zur Bildung von Morgen (KOM (2000) 318 endgültig; Entschließung des Rates zum lebensbegleitenden Lernen (Rat der EU, EDUC 79 soc 289, 2002).

Bildung 2010" entworfen und den Vorschlägen für die Realisierung eines europäischen Forschungsraums lassen sich Hinweise für einen stärkeren Beitrags des privaten Sektors, d.h. für eine stärkere Privatisierung (vor allem in Hochschule und der beruflichen Weiterbildung) und für eine effizientere Nutzung der Mittel durch neue Managementstrukturen entnehmen. Wie aber die Rolle des Staats im Bildungsbereich im Detail aussehen wird und wie die Interpretation der Verpflichtung der EU-Mitgliedsstaaten auf den "Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb" (Verfassungsentwurf, III-70) in Zukunft im Hinblick auf den Bildungsbereich aussehen wird, ob und wie weit die besondere Rolle von Bildung und Gesundheit als Teile der Daseinsvorsorge als öffentliche Aufgabe definiert wird, wird sich möglicherweise u.a. auch an der Debatte um die Interpretation der Dienstleistungen im allgemeinen Interesse (DAI) zeigen.

Zu b)

Der Verfassungsentwurf kennt weder eine "öffentliche Daseinsvorsorge" noch "öffentliche Dienste", sondern hat als Verfassungsgrundsatz festgehalten: "Die Mitgliedsstaaten und die Union handeln im Einklang mit dem Grundsatz der offenen Marktwirtschaft in freiem Wettbewerb..." (Artikel II-70) Auf Grundlage des Maastrichter Vertrages und im Kontext der Etablierung eines europäischen Binnenmarkts wurden in den 90er Jahren u.a. auch öffentlichen Infrastrukturleistungen wie z.B. Bahn, Post, Energie und Telekommunikation in private Unternehmen, die mit "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind" (EG-Vertrag Artikel 86.2)), verwandelt. „Die wichtigsten Maßnahmen mittels derer die EU-Politik öffentliche Dienstleistungen der privaten Verwertung zuführte sind das Wettbewerbsrecht, das Beihilferecht und die Regulierung öffentlicher Aufträge.“ (Fritz, Thomas, 2004). So genannte EU-Bereichs-Richtlinien haben unter Anwendung des Prinzips der Trennung von Regulierer und Betreiber das öffentliche Monopol beendet und sie der disziplinierenden Logik des Marktes ausgesetzt (und damit auch die Voraussetzungen geschaffen für die Bildung privater Oligopole oder Monopole). Nun hat in den letzten Jahren die EU-Kommission den Begriff der "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" (DAI) geprägt. Sie umfassen Leistungen der Wasserversorgung, Gesundheit, Kindergärten, Bildung, Sozialdienste etc. Ein so genanntes "Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" als Grundlage für einen im Herbst 2003 abgeschlossenen Konsultationsprozess sollte zur Klärung beitragen, ob und in welchem Ausmaß diese DAI denselben Wettbewerbsanforderungen wie die DAWI bei Bahn, Post etc. unterliegen sollen. Der Binnenmarktkommissar hat eine Richtlinie angekündigt, die die öffentlichen Institutionen einem verstärkten Zwang zur öffentlichen Ausschreibung von zu erbringenden Leistungen aussetzen soll. Mit der Ausweitung der Ausschreibungsverpflichtung auch für "Dienstleistungen im allgemeinen Interesse" (DAI) strebt die EU-Kommission offensichtlich "eine(r) umfassende Unterwerfung des kommunalen öffentlichen Sektors unter die Maximen des freien Wettbewerbs" an. (Raza, W. u.a. 2004, 28; Fritz, Th. 2004, 22 und FR vom 15.01.04).

Die Diskussionen um die DAI machen noch mal deutlich, mit welchen Intentionen die EU-Kommission die gegenwärtige Entwicklung von Liberalisierung und Privatisierung betreibt. In wie weit auch die Bildungspolitik durch eine über den Bereich der DAWI hinausgehende Privatisierungsstrategie und/oder durch die Ergebnisse der GATS-Verhandlungen zwischen EU-Kommission und WTO bestimmt werden wird, wird sich im

Laufe der nächsten Zeit - nicht zuletzt auch auf Grund der Auseinandersetzungen in den verschiedenen Mitgliedsländern - erweisen.

6. *Die gegenwärtigen Entwicklungen machen einen erweiterten Privatisierungsbegriff notwendig – ebenso wie die Analyse mit Elementen einer Alternative verbunden werden muss*

1. Breiter gefasster Privatisierungsbegriff

Angesichts der oben beschriebenen Entwicklungen muss man auf Grund der deutschen bildungspolitischen Ausgangsbedingungen davon ausgehen, dass die vorherrschende Form der Privatisierung in dem bereits in vollem Gang befindlichen **Transfer von Elementen des Marktes** (NVS, Teilautonomie der Institutionen, Individualisierung der Subventionen in Teilbereichen) **und "moderner" Managementmethoden in den Bereich der staatlichen Bildungsinstitutionen** besteht.

Von daher scheint ein deutlich weiter gefasster Begriff von Privatisierung der gegenwärtigen Situation angemessen zu sein – ein Begriff, der die Aspekte der Verbetriebswirtschaftlichung der staatlichen Institutionen selber erfasst.

Indikatorensysteme wären in diesem Zusammenhang nicht nur Grundlagen für interne und externe Evaluationen, sondern auch Grundlage eines "Kontraktmanagements" im Rahmen einer auch die "Bildungsproduktion" im engeren Sinne erfassenden Privatisierung. Richard Hatcher's für den angel-sächsischen Bereich formulierte These der Organisation eines **"state-constructed and -controlled multi-provided marketised school system"** (vgl. dazu These 4) hätte hier ihre materiale Grundlage.

2. Erfahrungen und Folgen

Die unter dem Etikett der Qualitätssicherung, bzw. –steigerung betriebene Strategie der Effizienzsteigerung in Bildungsinstitutionen durch **Wettbewerb** ergänzt einen Prozess der **Rationalisierung** in Form von Mittelkürzung, Verdichtung des Arbeitsprozesses, der Ausweitung der Arbeitszeit und der Zunahme von prekären Arbeitsverhältnissen durch eine **ökonomisierung der Binnenstruktur** (Thomas Bultmann). Wie schon in These 4 angedeutet wurde, gibt es für die Annahme, das neue institutionelle Setting löse die „Blockaden“ und setze Schübe von Effizienz- und Qualitätssteigerungen in Bewegung, keine signifikanten Belege (z.B.: Weiß, M., 2003; Levin, Henry 1999; Whitty u.a., 1998; Levacic/Wood 1999).

Hingegen haben angelsächsische Autoren (Ball, Gewirtz, Whitty, ...) darauf hingewiesen, dass mit der Kommodifizierung vor allem zwei Entwicklungen sich verschärfen:

- Polarisierung/Hierarchisierung von Bildungsinstitutionen, und
- Ausgrenzung von „the costly and the difficult“ (Clarke, John, Newman, Janet, 1997) in Folge einer zunehmenden, durch den Markt erzwungenen Orientierung an den für die Ressourcenzuteilung zentralen Indikatoren (dem so genannten „core business“).

Angesichts dieser Tatbestände stellt sich allerdings die Frage, **warum** dieser Transfer von institutionellen Mechanismen aus dem Bereich der (kapitalistisch organisierten) Produktion von Gütern in die Sphäre sozialer Reproduktion organisiert wird. Eine vorläufige Antwort könnte lauten:

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 Werte eines Sozialdarwinismus sichtbar, der unter der Losung von »Autonomie und Eigenverantwortung« den TeilnehmerInnen am Markt – sei es dem Einzelnen (Eltern/Schüler) für ihre/seine »employability« und das erfolgreiche "Management seiner eigenen Kompetenzen" oder der einzelnen (teil-) autonomen Bildungsinstitution – die alleinige Verantwortung über Erfolg und Versagen zuschreibt. Damit werden kollektive Problemlagen zu individuellen umgedeutet. Davon dürfte man sich nicht zuletzt nicht nur eine so genannte "Effizienzdividende" sondern auch einen Legitimationsgewinn staatlicher Zentralinstanzen erhoffen. Die Kostensenkung (zumindest relative, gemessen an zunehmenden Privat- und Drittmitteln) und die Dezentralisierung/Verbetriebswirtschaftlichung hat auch den unübersehbaren Charme, die zunehmenden Verteilungskonflikte in die unteren Institutionen zu verlagern und die zentralen staatlichen Institutionen vor den gesellschaftlichen Konflikten zu entlasten und ihre im Schwinden begriffene Legitimation zu stärken. Nicht zu übersehen ist darüber hinaus, dass die Mechanismen des Marktes auch unterschiedliche Möglichkeiten der Wahrnehmung von Klasseninteressen darstellen. „The market works as a class strategy of reproduction in their search for relative advantage, social advancement and mobility.“ (Ball, S. J., 1993,17; siehe auch Ball, S. J., 2003).

3. Enteignung und Aneignung

Auch wenn man die Beantwortung von Wallersteins These vom „bevorstehenden Abgang des Systems“ (Wallerstein, I., 2002, 91) eher offen lassen würde, so ist doch seine Frage: „Was kommt danach?“ (ebenda) von zentraler Bedeutung. Eine Verteidigung von in vergangenen Phasen erkämpften Rechten und Ansprüchen gegen die **Enteignungsstrategien** neoliberaler Politik muss langfristig gekoppelt sein an die Entwicklung von Alternativen, weil nur so die Entwicklung von zentralen Elementen einer zukünftigen Perspektive und eine längerfristige Mobilisierung des Widerstands möglich ist. Von daher müssen in der kritischen bildungspolitischen Debatte zwei Dinge miteinander verbunden werden:

- eine detaillierte Analyse der gegenwärtigen Restrukturierung von Bildungssystemen im nationalen und internationalen Kontext neoliberaler Politik; und
- eine Diskussion über die Elemente von Alternativen, oder: (um mit Wallerstein zu sprechen)...“es geht darum, die Grundlagen für das historische System der nächsten 500 Jahre zu legen.“ (Wallerstein, I., 2002, 95)

Es müssen nicht gleich die nächsten 500 Jahre sein. Hier kann es nur darum gehen, einige notwendige Aspekte einer kritischen bildungspolitischen Diskussion zu skizzieren.

Versuche, die gegenwärtige Restrukturierung von Bildungssystemen in ihrem politischen und ökonomischen Kontext zu begreifen, müssten ausgehen von der seit 25 Jahren zunehmenden Internationalisierung von Produktion, Finanzströmen und Dienstleistungen und von der sich in diesem Kontext verändernden Rolle des (National-) **Staates** und seiner zunehmenden Integration in inter- und supranationale Zusammenhänge (Went, Robert, 2000; Hirsch, Joachim, 1995; für den Bildungsbereich Dale, R. 1989). Von daher wäre die gegenwärtige Restrukturierung von Bildungssystemen zu analysieren als Teil einer neu definierten Rolle des Staats und seiner Aufgaben. „The reversion of common property rights won through past struggles (the right to a state pension, to welfare, or to national health care) to the private domain has been one of the most egregious of all **policies of dispossession** (Hervorhebung JK) pursued in the name of neoliberal orthodoxy.“ (Harvey, David, 2003)

Im Hinblick auf die Entwicklung von Alternativen ist auch die Frage von Bedeutung, ob nicht die Reformrestistenz von Bildungsinstitutionen (vor allem der allgemeinbildenden Schule) gegenüber allen Versuchen, ihren organisatorischen Kern³ zu reformieren, in der zentralen Funktion staatlicher Bildungssysteme in kapitalistischen Gesellschaften (oder allgemeiner: in Bildungsgesellschaften?) ihren Grund hat – nämlich in der Zuweisung von Positionen im Beschäftigungssystem qua Zertifizierung individuell erbrachter Bildungsleistungen. Neben der Frage nach der Rolle des Staats als Garant von Infrastrukturleistungen zur Sicherstellung der allgemeinen Bedingungen von Kapitalakkumulation wäre in dem hier diskutierten Zusammenhang zu klären:

³ Das so genannte „grammar of schooling“,: z.B. Altersgruppen, Fächer, Stundenrythmus, Lehrer als Benotungsinstanz, etc., vgl. dazu Cuban/Tyack, 1997

Wie lassen sich jenseits von etatistisch-bürokratischer und marktvermittelter Verwaltung von Bildungssystemen Alternativen vorstellen und entwickeln, die sich orientieren an öffentlichen, breiten, partizipativen Formen der Teilhabe an der Bestimmung von Form, Inhalt und Funktion von Bildungsinstitutionen? („The one potential general source of dynamism ... in public services is a thoroughgoing democratisation, something that has rarely been seriously explored.“(Colin Leys, 2001, 223)

Wenn nicht nur die Frage der Analyse der gegenwärtigen Restrukturierung und **Enteignung**, sondern auch die des Widerstands und der Entwicklungen von Alternativen und Perspektiven einer möglichen **Aneignung** auf der Tagesordnung stehen, dann müssten diese Fragen (wieder) ausführlicher als bisher diskutiert werden.

Literatur

- Apeldoorn, Bastian van, 2000, Transnational Class Agency and European Governance – the Case of the European Round Table of Industrialists, in: Bieling, Hans-Jürgen, Steinhilber Jochen (Hrsg.), Dimensions of a critical theory of European integration, Marburg, FEG Heft 13, 2000, 83f
- Ball, Stephen J. 1994: Education Reform. Open University Press, Buckingham
- Ball, Stephen J. 1995: Markets, Choice and Equity in Education, Buckingham
- Ball, Stephen J., 2003, Class strategies and the Education Market, London
- Carnoy, Martin, 1998, National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education? In: Comparative Education Review, vol. 42, No. 3
- Cassen, Bernard, 2004, Le Monde Diplomatique, Jan. 2004
- Chubb, John E., Moe, Terry M., 1990, Politics, Markets and America's Schools, Washington
- Clarke, John, 2003, Die Auflösung des öffentlichen Raums?, in: Zum Umbau von Bildung und Sozialstaat, Widersprüche, Heft 89, September 2003
- Clarke, John; Newman, Janet 1997: The Managerial State - Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare. Sage, London
- Dale, Roger, 1989, The State and Education Policy, Milton Keynes
- Dale, Roger, 1999, Specifying globalization effects on national policy: a focus on mechanisms, in: Journal for Education Policy, 1999, vol. 14, No. 1, 1-17
- David Harvey, 2003, The „new“ imperialism: acculturation by dispossession, in: Socialist Register 2004, hg.von L. Panitch u. C. Leys, London
- Enders, Judith, Haslinger Sebastian, Rönz, Gernot, Scherrer, Christof, 2003, GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich: Bewertung der Forderungen, Frankfurt
- Friedman, Milton, 1955, "The Role of Government in Education," In: *Economics and the Public Interest*, ed. Robert A. Solo
- Friedman, Milton, 1962, Capitalism and Freedom, Chicago
- Fritz, Thomas, Christof Scherrer, 2002, GATS 2000 – Handelspolitische Weichenstellungen für die Bildung, in: Widersprüche, Heft 83 (Zur globalen Regulierung des Bildungswesens), März 2002
- Fritz, Thomas, 2004, Der Binnenmarkt und das Ende der Daseinsvorsorge, in : Newsletter 4 der EU-AG von attac
- Gewirtz, Sharon, 2002, The Managerial School, London
- Hatcher, Richard, 1998, Labour, official school improvement and equality, in: Journal for Education Policy, 1998, Vol. 13, No.4
- Hatcher, Richard, 2003, Privatisation and the US School System and Education Management Organisations, paper presented at the ESCR Seminar „Private Sector Participaation in Public Sector Education“, Institute of Education, London, 18 November 2003
- Hatcher, Richard, 2003, Privatisation in the School System in England, Manuskript
- Hirsch, Joachim, 1995, Der nationale Wettbewerbsstaat, Berlin
- Hirtt, Nico, 2002, Im Schatten der Unternehmerlobby – die Bildungspolitik der Europäischen Kommission, in: Zur globalen Regulierung des Bildungswesens, Widersprüche, Heft 83, März 2002
- Huisken, Freerk, 1989, Erziehung im Kapitalismus, Hamburg

- Klausenitzer, Jürgen 1999a: Wider die Risiken der Schulautonomie. In: Die Deutsche Schule 1, S. 6-10
- Klausenitzer, Jürgen 1999b: Privatisierung im Bildungswesen? In: Die Deutsche Schule 4, S. 504-514
- Klausenitzer, Jürgen 2001a, Bildung und globaler Paradigmenwechsel - Die Bildungspolitik der Weltbank. In: Die Deutsche Schule 2, S. 242-245; auch unter [www.links-netz.de /Bildung](http://www.links-netz.de/Bildung)
- Klausenitzer, Jürgen 2001b: Travelling Policies, Local Spaces - the Old and the New: Recent Developments in the German Education Sector. In: Education and Social Justice 3, pp. 15-26
(www.keele.ac.uk/depts/ed/educat/Conference27_06_01.htm)
- Klausenitzer, Jürgen, 2002a, Altes und Neues – Anmerkungen zur Diskussion über die gegenwärtige Restrukturierung des deutschen Bildungswesens, in: Widersprüche 1/02, Bielefeld
- Klausenitzer, Jürgen, 2002b, Schule der Globalisierung, in: Express, Nr. 9, Nr. 10, 2002, Offenbach
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003, Grünbuch zu Dienstleistungen von Allgemeinem Interesse, Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilungen: „Allgemeine und Berufliche Bildung 2010“ die Dringlichkeit der Reformen für den Erfolg der Lissabon-Strategie (Bundesrat Drucksache 856/03 vom 14.11.03
- Lessenich, Stephan, 2003, Soziale Subjektivität – Die neue Regierung der Gesellschaft, in: Mittelweg 36, 4/2003
- Levacic, Rosalind, Woods, Philip A., 1999, Quasi-markets and school performance: evidence from a study of English secondary schools, paper presented at Conference on Recent Trends in the Economics of Education, German Institute for International Educational Research September 1999
- Levin, Henry, M., 1999, Recent Developments in the Economics of Education: Educational Vouchers, Paper presented at the Conference on Recent Trends in the Economics of Education, German Institute for International Educational Research, September 9, 1999, Frankfurt
- Leyes, Colin, 2001, Market Driven Politics - Neoliberal Politics and the Public Interest, London
- Mangold, Max, Oelkers, Jürgen, Rhy, Heinz, 2000, Bildungsfinanzierung durch Bildungsgutscheine – Modell und Erfahrungen, in: Zeitschrift für Pädagogik, 46. Jahrgang 2000, Nr. 1
- Odenwald, Stephanie, 2003, Testobjekt Berufsschule? In: Die Deutsche Schule, OECD, 2002, Recent Privatisation Trends in OECD Countries, Paris
- OECD: »Governance in Transition«, Paris 1995
- Offe, Claus, 1975, Berufbildungsreform – Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt
- Panitch, Leo, Gingin, Sam, 2002, Gems and Baubles in *Empire*, in: Historical Materialism, 10, 2002
- Radtke, Frank-Olaf; Weiß, Manfred 2000: Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Opladen
- Raza, Werner, 2001, Entstaatlichung lokaler öffentlicher Dienstleistungserbringung in der Europäischen Union, Marburg (FEG Arbeitspapier Nr.21)

- Raza, Werner, Wedel, Valentin, Angelo, Silvia, 2004, Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen
- Scheer, Hermann, Die Politiker, 2003
- Thrupp, Martin, 2001, Sociological and Political Concerns about School Effectiveness Research: Time for a New Research Agenda, in: Scholl Effectiveness and School Improvement, 2001, Vol. 12, No. 1
- Todw, Stephan, 1998, Europäische Beschäftigungspolitik, Marburg, (FEG Arbeitspapier Nr.18)
- Tyack, David B., Cuban, Larry, 1997, Tinkering Towards Utopia, Harvard
- Wallerstein, Immanuel, 2002, Utopistik, Wien
- Weiß, Manfred, 2000, Privatisierung des Bildungsbereichs – Internationale Tendenzen, in: Radtke, Frank-Olaf, Weiß, Manfred, Schulautonomie Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit, Opladen
- Weiß, Manfred, 2003 a, Keine Leistungüberlegenheit, in: Erziehung und Wissenschaft, Heft 3/2003
- Weiß, Manfred, Preuschoff, Corinna, 2003 b, Sind Privatschulen eine Antwort auf PISA? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), Heft 2/2003
- Went, Robert, 2000, Globalization – Neoliberal Challenge, Radical Responses, London
- Whitfield, Dexter, 2001, Public Services or Corporate Welfare, London
- Whitty, Geoff; Power, Sally; Halpin, David 1998: Devolution and Choice in Education - The School, the State and the Market. Open University Press, Buckingham
- World Bank, 1997, World Development Report, The State in a Changing World, Washington