März/April/Mai 2013

# Das Regime der Betriebswirte

Eine Zwischenbilanz der „neuen Steuerung" im deutschen Bildungssystem

**A managerial Coup.** Making up the Balance of "New Public Management" in the German Education System

*Summery:* Since the late 90s Germany's legislation on schools and universities has been amended slightly but seriously. From a present-day perspective we can look back onto fifteen years of a finance driven reform which put into practice a new concept of governance. The effects and side effects of what can be classified as a "managerial revolution" from above are scrutinized in this contribution. The focus is on the impact of Business Administration as the leading discipline in the process of re-organizing the education system along international guidelines enacted by the OECD and the EU.

*Zusammenfassung:* In den neunziger Jahren wurden die Schul- und Hochschulgesetze in Deutschland geringfügig, aber folgenreich geändert. Von heute aus gesehen sind es mittlerweile fünfzehn Jahre einer betriebswirtschaftlich angetriebenen Reform, die als eine „Revolution der Manager" von oben einzustufen ist. In dem Beitrag werden Wirkungen und Nebenwirkungen dieser Politik der „neuen Steuerung", vor allem aber die Folgen reflektiert, welche die Betriebswirtschaft als Leitdisziplin dieses von der OECD und der EU eingeleiteten Reorganisationsprozesses hinterläßt.

1.

Angelaufen war der neoliberal dirigierte Umbau des deutschen Bildungswesens in den 1990er Jahren. Lobbyisten[1] begannen durch konzertiertes *agenda setting*, eine „Ruckrede" des damaligen Bundespräsidenten Roman Herzog inklusive, die öffentliche Meinung gezielt in Krisenstimmung zu versetzen. Es galt, das Publikum auch in der grundsätzlich umstrittenen Bildungsfrage reformbereit zu machen. Auf allen Kanälen wurde mit dem Argument der „Globalisierung" die Logik der Märkte gegen politisch motivierte Eingriffe des Staates in Stellung gebracht. Exportabhängige Unternehmen könnten auf den globalen Märkten nicht mehr bestehen, sollten die sozialstaatlichen Beschränkungen der Kapitalverwertung lokal nicht gelockert werden. Zugleich mit einer Deregulierung der Arbeitsbeziehungen müsse der Staat (!) mit der nötigen Infrastruktur dafür sorgen, daß die heimischen „Rohstoffe" Wissen und Bildung, in Humankapital transformiert, effektiver und effizienter im Interesse der Unternehmen zu nutzen seien.

Im Schatten der Ängstigung vor dem Niedergang wurden fast lautlos zuerst das Hochschulrahmengesetz und dann nacheinander die Hochschul- und die Schulgesetze der Bundesländer geändert.[2] Von heute aus gesehen sind es mittlerweile 15 Jahre

[1] Siehe die sehr informative Internetplattform LobbyControl: http://www.lobbycontrol.de/initiative/

[2] Das Hochschulrahmengesetz (HRG) wurde mit Blick auf konsekutive Studiengänge 1998 geändert, Hessen beispielsweise novellierte seine Schul- und Hochschulgesetze 1997 bzw. 1998.

**Erschienen in:** Der pädagogische Blick. Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis in pädagogischen Berufen, 21. Jg. (2013), H. 2, S. 112-132

einer betriebswirtschaftlich angetriebenen „Reform“, deren Wirkungen und Nebenwirkungen sich in Umrissen abzeichnen sollten. Wiewohl man nicht weiß, ob man zu früh fragt,[3] soll im Folgenden doch eine Zwischenbilanz versucht werden.

Reformen reagieren auf vorangegangene Reformen, deren ausgebliebene Wirkungen und unerwünschte Nebenwirkungen sie korrigieren sollen. Weil politische Interventionen in einzelne Funktionssysteme mit der Zeit gehen, muß man sie als historische Ereignisse auffassen. Eine Bildungsreform ist eingebettet in eine je besondere gesellschaftliche Konstellation und ihre politische Deutung. Man muß ihre Geschichte erzählen und den sozialen Kontext rekonstruieren, um den Eintrag von Plänen und Programmen in die soziale Evolution der Gesellschaft abschätzen und ihre Wirkungen ermessen zu können.

## 2.

Der Umbau des Bildungssystems, der mit den Namen PISA und Bologna verbunden wird, aber weit über Schule und Hochschule hinausweist[4], ist nur zu verstehen vor dem Hintergrund eines paradigmatischen Politikwechsels, der in der EU im Jahr 2000 in Lissabon[5] verabredet worden war. Danach begann der gerade in Deutschland beachtlich ausgebaute (Wohlfahrts-)Staat sein Verhältnis zu den Bürgern (Wählern) und der transnational agierenden Wirtschaft (Anlegern/Gläubiger) neu zu definieren (vgl. Streeck 2013, bes. S. 79ff). Die Regierung hatte für ihr Vorhaben den werbenden Titel „Agenda 2010“ gefunden.

Bedrängt durch die Macht der Kapitaleigner, die mit Zurückhaltung von Investitionen, Abwanderung und Steuerverweigerung antworten, sobald ihre Renditeerwartungen zu niedrig ausfallen, hatten die Staaten der OECD-Welt sich in einen internationalen Steuersenkungswettbewerb begeben. Ein durch hohe Arbeitslosigkeitsquoten ausgelöster Rückgang der Einnahmen nötigten sie dazu, die sozialen Leistungen für ihre Bürger drastisch zu reduzieren. Zugleich wurden die Arbeitsmärkte deregulliert, um großflächig die Senkung der Lohn(neben)kosten zugunsten der Unternehmer durchsetzen zu können. Es ging um die Umverteilung von Einkommen – die Öffentlichkeit lernte die Wörter *Hartz IV*, *Prekariat* und *shareholder value*, die seither unser aller Abhängigkeit vom Wohlwollen „der Märkte“ symbolisieren.

Im Bildungsbereich begann der Umbau unspektakulär. Unter dem Einfluß von Unternehmensberatern hatten auch die in der Kultusministerkonferenz (KMK) versammelten Bildungspolitiker 1997 implizit das bis dahin gültige Reformparadigma gewechselt, als sie sich auf Maßnahmen zu Qualitätssicherung verständigten und die Teilnahme an dem Programme for International Student Assessment (PISA) be-

---

[3] Die leitenden Mitglieder des deutschen PISA-Konsortiums (sic!) wagten bereits eine „Bilanz nach einem Jahrzehnt“ (vgl. Klieme et al. 2010), als ein Nützlichkeitsnachweis des eigenen Tuns gegen aufkommende Enttäuschungserfahrungen auf Seiten der Auftraggeber dringlich wurde.

[4] Als neue Kontingenzformel des Bildungswesens wird „Lebenslanges Lernen“ angeboten (vgl. Hof 2009)

[5] Damals rief der Europäische Ministerrat in seiner Erklärung das Ziel aus, die EU binnen weniger Jahre zur wettbewerbsfähigsten Region in der Welt zu machen.

schlossen.[6] Im Jargon der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sprach man von *equity-driven-reforms*, die Deutschland im Namen einer „Demokratisierung" aller Lebensbereiche in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts geprägt hatten. Davon zu unterscheiden seien *finance-* bzw. *competition-driven-reforms*, die nach 1989, als der Ost-West-Konflikt endete, nun im Zeichen der „Ökonomisierung", in allen Feldern staatlicher Zuständigkeit als *new governance* erprobt wurden.[7] Neben der Kürzung von Leistungen zur Risikovorsorge, zumal der Altersicherung, zielte die Finanzpolitik im Zeichen der *austerity* auf die Umwandlung öffentlicher, staatlich bereitgestellter Güter, wozu auch das Bildungsangebot zählt, in private, an Märkten gehandelter und individuell zu erwerbender Dienstleistungen. Genauso wie zuvor in den Bereichen kommunaler Dienste, der Gesundheitsvorsorge und der sozialen Sicherheit sollten auch in der Bildung die Grenzen der staatlichen Für- und Vorsorge enger gezogen und dafür die finanzielle Eigenverantwortung des Einzelnen für seine (Aus-)Bildung stärker betont werden. Entsprechend beraten, betrieben auch Bildungspolitiker fortan die Reorganisation des Erziehungssystems, als ob es sich um das Sanierungsprojekt eines maroden Unternehmens handelte, in dem die neoklassischen Grundsätze der herrschenden markt- und betriebswirtschaftlichen Theorien penibel zu befolgten waren.

Gesetzestechnisch scheinbar geringfügige Änderungen einzelner Paragraphen in den Schul- und Hochschulgesetzen sollten weitreichende politische Wirkungen entfalten. Im Kern ging es um die Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Erziehung. Wie die Wirtschaft sollten auch Erziehung und Wissenschaft künftig als eigenständige Systeme[8] behandelt werden, denen von außen programmatisch Ziele gesetzt und Mittel erfolgsabhängig (*output*) zugewiesen oder entzogen werden. Kindergärten, Schulen und Hochschulen wurden unter dem viel versprechenden Titel „Autonomie" aus traditionellen Verwaltungshierarchien herausgelöst (vgl. Radtke/Weiß 2000). Wie selbstständige Betriebe sollten sie sich fortan, von Managern eigenverantwortlich geführt, an Quasi-Märkten im Wettbewerb um Kunden und öffentliche Anerkennung behaupten und regelmäßig an ihrer Produktivität gemessen werden. Zur wirksamen Steuerung und Optimierung der Produktion sollte eine um- und ausgebaute Bildungsforschung geeignetes Expertenwissen bereitstellen. Daß Schulen und Hochschulen nicht „in die Freiheit entlassen" wurden, wie Roman Herzog in seiner Ruckrede versprochen hatte, sondern zugleich einem neuen Regime des Zeitmanagements und der lückenlosen Leistungskontrolle unterworfen wurden, merkten die betroffenen Lehrer und Schüler, Professoren und Studierenden erst später.

Mit der betriebswirtschaftlichen Rationalisierung des Erziehungssystems eröffnete sich die Aussicht auf eine *Kommerzialisierung* der Bildungsangebote, die zur selben Zeit in den Verhandlungen der World Trade Organization (WTO) vorbereitet wurde (vgl.

---

[6] Zur Vorgeschichte von PISA und der politischen Dynamik, die zur Etablierung internationaler Vergleichsstudien zur Qualitätsmessung im Bildungsbereich führte vgl. Langer 2008, zuvor Brüsemeister/Eubel 2003. Ob die KMK sich der Tragweite ihres Beschlusses bewußt war, muß späterer historischer Forschung überlassen blieben.

[7] vgl. zu dieser Typisierung Carnoy 2000

[8] Die Autonomie des Erziehungs- und des Wissenschaftssystems liegt darin begründet, daß sie ihre Operationen durch einen spezifischen Code steuern, der in keinem anderen System angewendet werden kann - weder die Politik, noch die Wirtschaft oder das Rechtssystem können selbst erziehen oder forschen (vgl. Luhmann 1987).

Lohmann 2002, Flitner 2006). Erziehung und Bildung sowie deren Organisation sollten zu handelbaren Waren werden. Im anglo-amerikanischen Raum verkaufen international operierende Erziehungsunternehmen wie International Baccalaureate, Cambridge Education Services oder Pearson bereits Schulbücher, Unterrichtsmaterial, *software* und *lap-tops* und vor allem im wachsendem Maße Tests an Schulen, Lehrer und Kinder. Im Verbund mit Beratungsfirmen wie McKinsey oder Boston Consulting Group bieten sie Regierungen, die bereit wären, ihre Verantwortung für die Erziehung und Bildung den Bildungsfirmen zu überantworten, komplette Reformpakete an (Steiner-Khamsi 2013). Der in Gütersloh ansässige, weltweit operierende Medienkonzern Bertelsmann gedachte sich an diesem lukrativen neuen Markt zu beteiligen. Die Marktvorbereitung übernahm die Bertelsmannstiftung mit ihrem Centrum für Hochschulentwicklung (vgl. Burchardt 2012).

3.

Die deutschen Bildungspolitiker reagierten mit dem in den neunziger Jahren eingeleiteten Politikwechsel auf ein Problem, das als unbeabsichtigte Nebenfolge aus der vorangegangenen Reformphase aufgelaufen war. Ihr Motiv zur Gegenreform war eine in den zurückliegenden Jahren selbst erzeugte, strukturelle Unterfinanzierung des gesamten Bildungsbereichs. Seit den sechziger Jahren war - aus sozial- wie wirtschaftspolitischen Motiven - eine Politik der Expansion betrieben worden. Die stetige Ausweitung des Schulangebotes zielte auf eine Überwindung des aus dem Kaiserreich überkommenen, ständischen, dreigliedrigen Schulsystems und die Öffnung der Universitäten für bislang ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen; die gesteigerten Bildungsinvestitionen waren aber auch Teil einer keynesianisch motivierten Wachstumspolitik, die um die Bedeutung des Humankapitals wußte.

Freilich hatte die offensive Bildungswerbung eine unerwartete Eigendynamik ausgelöst und, beschleunigt durch die demographische Entwicklung, zu einem unkontrolliert naturwüchsigen Anwachsen der Bildungsnachfrage geführt. Die Dauer des Aufenthalts des Einzelnen im Bildungssystem stieg stetig an - und mit ihr die durch Steuermittel zu deckenden Kosten. Vor dem Hintergrund eines durch Massenarbeitslosigkeit gestreßten Sozialstaates ergaben sich gerade für die auf ihre Bildungshoheit pochenden Bundesländer gravierende Finanzierungsprobleme, die wiederum dem Bund als willkommenem Geldgeber Zugang zum Bildungssektor verschafften.

Die *input* gesteuerte, egalisierende Bildungsreform drohte den bis dahin gültigen Sozialstaatskompromiß zu sprengen. Jedenfalls stieß der Steuerstaat insofern an Grenzen, als mit der Ölpreiskrise von 1972, aber spätestens seit der politisch gewollten Entfesselung der Märkte 1973[9] seine Möglichkeiten der Steuererhöhung wirksam beschränkt waren. Die gewollte Bildungsexpansion und die damit einhergehenden Personalkosten und Pensionslasten erwiesen sich als nicht mehr finanzierbar. Eine Erhöhung der Steuereinnahmen war innenpolitisch gegen die Interessen des Kapitals, repräsentiert durch kommunikationsstarke Unternehmer- und Industrieverbän-

[9] Als historischer Einschnitt gilt die 1973 durch die Regierung der USA erfolgte Aufkündigung des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse mit dem Dollar als Leitwährung. Diese Entscheidung machte Geld zur handelbaren Ware und ermöglichte damit die folgenreiche Abkopplung der Finanz- von den Güter- und Dienstleistungsmärkten.

de, nicht durchsetzbar. Einer weiteren Staatsverschuldung setzten Vereinbarungen auf EU-Ebene in Form des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997 Grenzen. OECD weit hatte die Politik ihren „Hausökonomen“ gewechselt. Die allgemeine wirtschaftspolitische Überzeugung wendete sich, angeführt von den USA und Großbritannien, nach enttäuschenden Erfahrungen mit der Globalsteuerung der Wirtschaft seit den achtziger Jahren von John M. Keynes ab und seinem theoretischen Antipoden Friedrich von Hayek zu. In dessen Konzept sollte, um die wirtschaftliche Entwicklung in der Balance zu halten, die Staatsquote radikal gesenkt und dem Marktgeschehen die entscheidende Steuerungswirkung eingeräumt werden.

Als zudem theoretische Zweifel aufkamen, ob der behauptete lineare Zusammenhang zwischen Bildungsinvestitionen (Humankapital) und einem gesamtwirtschaftlichen Nutzen (Rendite) empirisch tatsächlich eintreten würde, kam es zu der beschriebenen Politikwende. Mit der Abkehr von einer investitionsorientierten Bildungsgesamtplanung versuchte die Bildungspolitik, sich vom öffentlichen Druck zu weiteren Ausgabensteigerungen im Bildungsbereich zu befreien. Auf den naturwüchsigen Anstieg der Bildungsbeteiligung reagierten die Ministerpräsidenten der Länder erstmals 1977 mit einem Doppelbeschluß. Sie nahmen eine fiskalpolitische Notbremsung vor, in der sich die spätere finanzpolitische Umsteuerung bereits ankündigte. In einem faulen Kompromiß wurde einerseits das Ende des Hochschulausbaus verabredet und beschlossen, die dafür vorgesehenen Mittel beim damaligen Stand einzufrieren; andererseits aber sollten Schulen und Hochschulen für die weiterhin ansteigende Bildungsnachfrage offengehalten werden.

Die materielle Verelendung der Schul- und Studiensituation war mit den Ministerpräsidentenbeschlüssen programmiert. Zwar versuchten einzelne Bundesländer, die Öffnung der Gymnasien und Universitäten durch gezielte Regulierung der Übergänge in die Sekundarstufe und durch Zugangsbeschränkungen für einzelne Studienfächer zu unterlaufen; die Lenkung der Schüler- und Studierendenströme hat aber gerade die Fächer, die in den neunziger Jahren als Massenfächer mit Diplomabschluß entstanden, darunter Psychologie, Erziehungs- und Gesellschaftswissenschaften (PEG-Fächer), als Reservoir für die Absorption der auch demographisch ansteigenden Studiennachfrage geschaffen. Ein nach der Kapazitätsverordnung geordneter Lehrbetrieb und eine an der Nachfrage des Arbeitsmarktes orientierte Produktion von Qualifikationen waren längst nicht mehr gewährleistet. „Im Kern verrottet?“ lautete die Frage, mit der Peter Glotz (1996), vormaliger Senator für Wissenschaft und Forschung in Berlin, die öffentliche Aufmerksamkeit, mehr als 20 Jahre nach der von Georg Picht ausgerufenen „Bildungskatastrophe“, dieses Mal auf die Misere der Hochschulen lenkte.

## 4.

Die betriebswirtschaftliche Gegenreform der neunziger Jahre, orientiert an angloamerikanischen Vorbildern, sollte in erster Linie die Finanzierungsprobleme des Sozialstaates lösen. Sie zielte auf eine Reduktion der „davongelaufenen“ Kosten und vertraute konsequenter Weise auf Unternehmensberater. Eine Lösung der selbst erzeugten strukturellen Unterfinanzierung erwartet die Politik von modernen Managementtechniken und, dem Zeitgeist folgend, von neuen Finanzierungsmodellen.

Kindheit und Jugend sollten besser bewirtschaftet, öffentliche Erziehung privat (mit-)finanziert, warenförmig und marktgängig gemacht werden. Gesetzt wurde auf Strategien der Effektivitäts- und der Effizienzsteigerung mittels *output*-Steuerung der freigesetzten Bildungseinrichtungen. Die Beratungsfirmen versprachen, daß, folgte man ihren Rezepten, mit weniger öffentlichem Geld in den Erziehungsbetrieben qualitativ mehr erreicht werden könnte.

Wenn Bilanz gezogen werden soll, wäre also zu prüfen, ob (1) die Kosten eingedämmt und die strukturelle Unterfinanzierung erfolgreich behoben und ob (2) mit den neuen Managementtechniken die Qualität der „Produkte" der Erziehungs- und Wissenschaftsorganisationen meßbar gesteigert werden konnte.

## 4. 1

Vor jedem *assessment*, mit dem die Leistungsfähigkeit (*outcome*) verschiedener Systeme international vergleichend gemessen worden wäre, zielte ein erstes Maßnahmenbündel in Deutschland[10] darauf, die Dauer des individuellen Aufenthalts im Bildungssystem, zumal im tertiären Bereich, wieder zu reduzieren, dabei die Teilnahmequoten aber hoch zu halten.[11] BA/MA, G8 und W1/W2/W3 sind die Kürzel, die für den Versuch stehen, die Kosten der naturwüchsig verlaufenden Bildungsexpansion zu senken, ohne die Qualität der Produkte (Zertifikate) zu beeinträchtigen und damit die Verwertbarkeit des produzierten Humankapitals zu gefährden.

Erste Option war die Verkürzung der Studienzeiten. Nach vergeblichen Versuchen in den sechziger Jahren, die von der Studentenbewegung durchkreuzt worden waren, kam dem Wissenschaftsrat, den Wissenschaftsministern und der Hochschulrektorenkonferenz dieses Mal der 1998 von der EU in Gang gesetzte „Bologna-Prozess" zu Hilfe. Begleitet von der Deckerzählung vom einheitlichen „europäischen Hochschulraum", wurden die Fakultäten und Fachbereiche zu einer „Studienstrukturreform" genötigt. In allen Fächern mußte das Magister- und Diplom-Studium organisatorisch verdichtet auf ein zweistufiges Angebot umgestellt werden. Auf sechssemestrige Bachelor-Studiengänge (BA), die einen berufsvorbereitendem Abschluß für die Mehrzahl der Studierenden bieten sollen, folgt ein Master-Studiengang (MA), der nach scharfer Selektion nur noch weniger als einem Drittel der Studierenden zugänglich sein soll. In das akademische Studium eingefügt wird eine neue, schwer zu überwindende Zulassungsschwelle.

Dasselbe Rezept der Verkürzung der Verweildauer im System wurde den Gymnasien auferlegt, deren Schulzeit bei gleicher Stundenzahl von neun auf acht Jahre (G 8)

---

[10] Bemerkenswert ist, daß die tatsächlich ergriffenen Kostendämpfungsmaßnahmen in dem Katalog der vorrangigen Handlungsfelder, den die KMK nach dem wohlinszenierten PISA-Schock 2002 beschlossen hat, gar nicht genannt werden (vgl. KMK 2002).

[11] Das Vorbild liefert das Gesundheitssystem, wo nach Einführung der Kostenpauschale zuerst Personalkosten und Verweildauer der Patienten im Krankenhaus drastisch gesenkt, der Umsatz durch Steigerung des Einsatzes der Geräte/OP-Säle aber gesteigert werden konnte – als Vorbereitung auf die Privatisierung der Kliniken.

verdichtet wurde.[12] Bei dem Projekt, die Zeit kosteneffizienter zu nutzen, kamen den Sanierern die PISA-Studien und die mit dem Länderranking erzeugte Aufregung zu Hilfe. Im effektivierten Schulbetrieb sollte fürderhin ganztags gearbeitet werden, wobei Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie andere Veranstalter von Kultur- und Sportangeboten funktional in die Aufgabe der Qualitätsverbesserung eingebunden werden sollten. Schließlich wollte man das Einschulungsalter um ein Jahr herabsetzen, zugleich aber die Leistungsfähigkeit des Kindergartens erhöhen, dem mit einem „eigenen Bildungsauftrag" eine schulvorbereitende Aufgabe gestellt wurde. Beschleunigung und Intensivierung der einzelnen Ausbildungsphasen sollten ihre Verkürzung kompensieren.

Eine weitere Maßnahme auf der Kostenseite war die Neustrukturierung der Besoldung der Hochschullehrer und die weitere Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse in Schulen und Hochschulen in einem neuen Tarifvertrag.[13] Durch die Änderung besoldungs- und tarifrechtlicher Regelungen, insbesondere des Senioritätsprinzips sowie der Lehrdeputate, soll auch das Personal effizienter bewirtschaftet werden. Die Umstellung der bis dahin gültigen C- auf die neue W-Besoldung bewirkte eine signifikante Absenkung des Grundgehaltes für Neuverträge,[14] während gleichzeitig leistungsbezogene Zulagen („extrinsiche Anreize") ausgelobt wurden. Selbst wenn die Umstellung der Besoldung in den Universitäten kostenneutral erfolgt sein sollte, was nicht nachprüfbar ist, war die neue „Personalökonomie" zumindest für den wissenschaftlichen Nachwuchs gleichbedeutend mit einem deutlichen Gehaltsabschlag. Einzig die Universitätspräsidenten konnten – im Wettbewerb, versteht sich – für ihre Statusgruppe und die neu entstehende Kaste der Wissenschaftsmanager eine Gehaltsspirale nach oben in Gang setzen (vgl. HAZ 29.10. 2010).

Die Reduktion der Kosten und die Fokussierung aller Ressourcen wurden durch eine Verbesserung der Einnahmesituation, d. h. durch einen neuen Finanzierungsmodus ergänzt. Das reorganisierte und intensivierte Studium sollte seinen Preis haben, die Kosten sollten zumindest teilweise auf die Kunden überwälzt werden. *Studiengebühren* wurden angekündigt als Finanzierungsinstrument, das sichtbar zur Verbesserung der Qualität des Studiums beitragen werde. Deren soziale Verträglichkeit sollte durch ein privatwirtschaftlich gestütztes Darlehens- und Stipendiensystem erreicht werden, für das Stifter gesucht wurden. Zusätzlich wurde die Gründung privater Kindergärten, Schulen und Hochschulen ermuntert, um auf diese Weise die Zahlungsbereitschaft wohlhabender Kunden abschöpfen und zugleich öffentliche Einrichtungen entlasten, aber auch unter Wettbewerbsdruck setzen zu können.

Ein eindrückliches Beispiel dafür, wie die betriebswirtschaftlich angetriebene Gegenreform in einer Universität konkret umgesetzt wurde, liefert das Geschäftsmo-

---

[12] In einem auf Wettbewerb beruhendem Konzept blieb das Einsparpotential unbeachtet, das mit der Abschaffung des Sitzenbleibens zu erzielen wäre; in Deutschland sind pro Schuljahr immerhin ca. 150 Tsd. Schüler betroffen.

[13] Für den Bereich der Lehrerbesoldung steht die betriebswirtschaftliche Neuordnung noch bevor (vgl. VhU 2010).

[14] Das Widerstandspotential der Betroffenen wurde gering gehalten, indem die Neuregelungen nicht auf bestehende Beschäftigungsverhältnisse angewendet wurden.

dell,[15] mit dem die Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main ihre strukturelle Unterfinanzierung zu bewältigen hoffte. Seit dem Jahr 2000 unternehmerisch beraten von den Großen der Branche, erst von McKinsey & Co und dann von der Boston Consulting Group, suchte die Hochschulleitung, nachdem sie ein neues Firmenlogo mit dem sinnleeren Slogan „Hier wird Wissen Wirklichkeit" hatte anfertigen lassen, das vom Gesetz eröffnete Autonomiekonzept auf die Spitze zu treiben. Anknüpfend an die eigene Tradition einer Bürgerstiftung philanthropischer Mäzene, aus der die Universität 1914 hervorgegangen war, ließ die Landesuniversität – geblendet von der Aktienrallye an den Börsen und dem Immobilienboom in der Stadt – sich in eine Stiftung öffentlichen Rechts zurückverwandeln.[16] Entlassen aus der staatlichen Kameralistik, in Erwartung eines wachsenden, aus sprudelnden Kapitaleinkünften zusätzlich gespeisten Budgets, wollte sich die Universität, der gerade durch welthistorische Umstände ein neuer Campus zugefallen war,[17] auf diesem Weg weitestgehend der politischen Detailsteuerung durch das Wissenschaftsministerium entziehen, zumal bei Berufungen, der Ausrichtung des Forschungsprogramms, der Ausgestaltung des Studienangebots und der Auswahl der Studierenden, aber auch in Tarif- und Liegenschaftsangelegenheiten.

In der Hoffnung, daß am Banken- und Finanzplatz Frankfurt am Main genügend geneigte Stifter bereitstünden, die der Universität binnen Kurzem zu einem einträglichen Stiftungskapital verhelfen würden, wurde mit dem Land Hessen eine eigener Finanzierungsmodus vereinbart. Die Grundfinanzierung sollte reduziert und statt dessen erfolgsabhängig Prämien auf eingeworbene Stiftungs- und Drittmittel gezahlt werden. Als Signal an die Finanzbranche, aber entgegen allen baulichen Notwendigkeiten, wurde mit erster Priorität ein *House of Finance* (*HoF*) auf den neuen Campus gestellt, dessen Repräsentationsarchitektur an einen Versicherungskonzern gemahnt. Dort fanden die eigennützigen Sponsoren aus der Frankfurter Bankenwelt ihre Namen werbewirksam über den Türen der Hörsäle angebracht, in denen ihre Stiftungsprofessoren[18] dozierten und ihren Nachwuchs ausbildeten. Und schon bald saß ein ehemaliger Vorstandsvorsitzender der Deutschen Bank dem Hochschulrat vor, der sich als Aufsichtsrat gerierte und hochfliegende Zukunftsperspektiven (*visions*) für das Unternehmen entwickelte. Wenn die Studiengebühren mit der wachsenden Attraktivität der Universität und der Aussicht auf eine hohe individuelle Bildungsrendite über den Mindestbetrag hinaus steigen, die so erzielten zusätzlichen Einnahmen eine Auslese und Reduktion der Zahl der Studierenden erlauben würden, sollte eine signifikante Verbesserung der Studiensituation die Attraktivität der Universität erhöhen usw. In Hochglanzbroschüren und auf mehrseitigen Zeitungsanzeigen begann die

---

[15] Ausführlich dargelegt und aktualisiert wird das Geschäftmodell im Hochschulentwicklungsplan 2011 (HEP) der Goethe-Universität (GU) [http://www2.uni-frankfurt.de/39947153/hep_2011.pdf]

[16] Daß die damalige Stiftung sogleich am 1. Weltkrieg und der darauf folgenden Weltwirtschaftskrise gescheitert war, blieb in den Planungspapieren unerwähnt (vgl. Forschung Frankfurt 3/2000).

[17] Als die us-amerikanischen Streitkräfte in Europa das bis dahin als Hauptquartier genutzte IG-Farben-Gebäude im Frankfurter Westend 1995 aufgaben, hatte der damalige Finanzminister und vormalige Hessische Ministerpräsiden Hans Eichel dafür gesorgt, daß der Komplex *nicht* an private Investoren verkauft, sondern für eine *öffentliche* Nutzung in Landesbesitz überging (vgl. Wagner 1999).

[18] Die Stiftungsprofessuren am HoF, die nach fünf Jahren von der Universität in den regulären Haushalt übernommen werden müssen, haben Denominationen wie „Stiftungslehrstuhl für Finance and Accounting – gefördert durch die Helaba" oder „Stiftungslehrstuhl für Retail Banking – gefördert durch die DZ Bank Stiftung" etc.

Universität überregional für sich mit dem „schönsten Campus in Deutschland“ zu werben. Statt von damals 35 Tsd. träumte das Präsidium schon von 25 Tsd. handverlesenen, international rekrutierten, zahlungsfähigen Kunden, die bereit wären, für ein exzellentes Studienangebot den angemessenen Preis zu zahlen[19] – ganz wie in den USA, mit deren efeubewachsenen Elitehochschulen man eine Art „StarAlliance“ (sic!) einzugehen gedachte.

Es ist ganz anders gekommen, aber nichts ist besser geworden. An der Unterfinanzierung hat sich nichts geändert – im Gegenteil. Auch im Fall der Goethe-Universität haben sich die Modelle der Betriebswirtschaft als zu einfach und ihre Methoden als zu mechanisch und zu wenig kontextsensitiv erwiesen. Mit den Unwägbarkeiten der Demokratie hatte man schon gar nicht gerechnet.

Das Stiftungskapital der Goethe-Universität beläuft sich nach zehn Jahren des professionellen *fund raising* auf gerade ca. 130 Mill. Euro, was angesichts einer Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank bei konservativer Anlage wenig zur Finanzierung der laufenden Kosten beitragen dürfte. Die erneute Weltfinanz- und Bankenkrise, die im Jahre 2007 begann, hatte niemand vorausgesehen, schon gar nicht die Experten im üppig ausgestatteten *House of Finance*. Dieses mußte sich indessen gegen den Vorwurf verteidigen, eine mit öffentlichem Geld finanzierte bloße Kadettenanstalt der Finanzindustrie zu sein (vgl. Thiel/FAZ 2012, Fischer-Lescano 2012). Wer konnte ahnen, daß gerade die allseits hofierte Leitdisziplin Ökonomie in eine schwere Krise ihres Selbstverständnisses und ob der miserablen Qualität ihrer ökonometrischen Modelle unter heftigen Legitimationsdruck geraten würde?

Heute hat die Universität – dem allgemeinen Trend folgend – entgegen den Erwartungen über 43 Tsd. Studierende. Reagierend auf die Effekte, die durch die unvorhergesehene Abschaffung der Wehrpflicht und die überstürzte Verkürzung der Gymnasialzeit entstanden, orientiert das Land die Grundfinanzierung längst wieder an der Zahl der Studierenden und zwingt die Universitäten in einem „Hochschulpakt“ dazu, weit über ihre Kapazität hinaus aufzunehmen. Die Relation von Lehrenden zu Studierenden hat sich an der Goethe-Universität in kurzer Zeit von ca. 1 : 50 auf 1 : 70 erhöht und dürfte weiter steigen; die Zahl der Studienabbrecher ist – wie auch an anderen Universitäten – nicht gesunken, ihre Mobilität im europäischen Hochschulraum nicht gestiegen. An dieser Realität kann auch eine gut geölte PR-Maschine und die von ihr gepflegte Exzellenz-Semantik nichts ändern. Nun muß die „autonomste“ Universität der Republik sich in den Chor der anderen großen Universitäten („German U 15“)[20] einreihen, die von ihrer Landes- und der Bundesregierung vordringlich eine leistungs*un*abhängige (!) Erhöhung der Grundfinanzierung fordern.

---

[19] Die hessische Landesregierung unterstützte – wohl um den Wettbewerb anzuheizen – parallel in Wiesbaden die Gründung einer privaten European Business School (EBS) im Universitätsrang, wo ein BA-Studium annähernd 50 Tsd. Euro Gebühren kostet.

[20] Der Rektor der Universität Duisburg-Essen, Ulrich Radtke, charakterisiert in einem offenen Brief an die HRK [http://www.uni-due.de/imperia/md/content/webredaktion/2013/clubs_und_kartelle.pdf] den Zusammenschluß U 15 [http://www.german-u15.de/], in dem nicht wenige Verlierer im jüngsten Exzellenzwettbewerb versammelt sind, als den Versuch, im Wettbewerb um knappe Mittel aus schierer Größe Qualität zu machen, nach dem Muster „... die Größten wollen die Stärksten und zugleich die Besten sein“. Das sei ein „Versuch des Prestigegewinns durch Selbstermächtigung“, dem im Interesse einer auskömmlichen Grundfinanzierung aller Hochschulen entgegen zu treten sei.

Die strukturelle Unterfinanzierung im Bildungswesen besteht auch fünfzehn Jahre nach der Änderung der Hochschul- und Schulgesetze und dem damit eingeleiteten Paradigmenwechsel fort. Daß das Ziel der betriebswirtschaftlichen Kostensenkung verfehlt wurde, ist Ergebnis des Zusammenspiels vieler kontingenter Faktoren. Schon minimale Studiengebühren waren in Hessen politisch nicht durchzusetzen. Kaum eingeführt, wurden sie von einer neuen parlamentarischen Mehrheit wieder gestrichen und mußten durch Haushaltszuweisungen kompensiert werden. Auch anderswo sahen sich Politiker, die um ihre Wiederwahl bangen mußten, unter dem Protest von Eltern, Studierenden und Schülern zu Revisionen gezwungen. Studiengebühren sind mittlerweile in allen Bundesländern wieder abgeschafft. Auch die Verkürzung der Studienzeit ist nicht gelungen. Der BA wird von Anbietern wie Abnehmern als eigenständiger Studienabschluß zur Disposition gestellt; eine Differenzierung zwischen Hochschultypen und Fächern und die formale Verlängerung der ersten Studienstufe auf acht Semester werden von der HRK ins Gespräch gebracht. In der Besoldungsfrage hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß die Ausgestaltung der W-Besoldung gegen das Alimentationsprinzip gem. Art. 33 Abs. 5 GG verstößt, und daher verfassungswidrig ist. Dem beklagten Land Hessen wurde aufgegeben, umgehend für eine dem Amt angemessene Vergütung der Hochschullehrer zu sorgen.

Auch die Kostenbilanz der Schulreform ist negativ. Die Verkürzung der Gymnasialzeit prallt am Widerstand der Eltern ab, die mit den Füßen und bei Wahlen für die Wiederherstellung des neunjährigen Gymnasiums (G9) votieren. Zugleich hebeln sie mit ihrem Schulwahlverhalten das dreigliedrige Schulsystem aus, wissen aber das teuere Ganztagsangebot zu schätzen, das der Bund als Reaktion auf PISA angeschoben hatte und das die Landregierungen nun weiterführen und -finanzieren müssen. Die Kosten, die aus der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention entstehen, mit der Deutschland 2009 die Verpflichtung eingegangen ist, ein *inklusives* Bildungssystem vom Kindergarten über die Schule, die Berufsschule bis zur Hochschule zu schaffen, sind noch nicht abzusehen. Über die Deckungslücke im Vorschulbereich, die aus der Krippenplatzgarantie, der Ausdehnung der Frühförderung oder dem höheren Qualifikationsbedarf der Erzieherinnen resultiert, wird zwischen den Kostenträgern gestritten.

## 4. 2

Auch zur Verbesserung der Qualität der „Bildungsprodukte" bedienten die Reformer sich direkt im Instrumentenkasten der Unternehmensberater. Der Vorzug der von dort importierten Management Techniken liegt in ihrer scheinbaren Neutralität. Über Ziele wie Effektivität oder Produktivität muß man mit Bezug auf geldverbrauchende Organisationen politisch-normativ nicht streiten, die Erfolgskriterien ergeben sich aus dem Vergleich mit der Konkurrenz (*benchmarking*). Man braucht nur ein Medium, in dem die Leistungen gemessen werden können. Im Fall der Wirtschaft dient dazu das Geld, für die Bewertung von Erziehungsleistungen werden seit PISA die Ausprägungen im Medium Kompetenz benutzt.[21]

[21] Daß die Leistungsfähigkeit des Systems an der individuellen Leistung der Probanden abzulesen sein soll, legt die Richtung der Kausalitätsannahmen offen, die dem PISA-Design unterlegt sind. Das Er-

Um den *output* der in die „Autonomie" geschickten Organisationen zu steigern, werden die Bildungs- und Studiengänge einem konsequenten Zeit- und Qualitätsmanagement unterworfen. Mit dem Beitritt zu dem neuen, durch PISA symbolisierten internationalen Bildungsregime (vgl. Parreira 2011) geht es für die teilnehmenden Staaten seither darum, auf den Leistungsskalen der OECD möglichst über dem Durchschnitt zu liegen und in diesem Wettbewerb die benachbarten Staaten bzw. Bundesländer zu übertreffen. Auf dem Weg, angezeigte Schwächen zu überwinden und Stärken auszubauen, müssen sich die deutschen Schulen an national definierten Bildungsstandards orientieren. Die Länder sollen regelmäßig Vergleichsarbeiten veranlassen und ein Zentralabitur einführen. Die Vergleichbarkeit der Prüfungen, deren Aufgaben wiederum an den OECD-Standards ausgerichtet sind, soll dazu beitragen, die teilweise eklatanten, mehrere Kompetenzstufen umfassende Leistungsdifferenzen zwischen Schulklassen und Schulen, Bundesländern und Nationen aufzuheben. Um der Vergleichbarkeit willen werden die Kompetenzen losgelöst von Inhalten (Curricula) gemessen.

In den Hochschulen wird bemerkenswerter Weise auf Standards und die zentrale Überprüfung von Studienleistungen in den einzelnen universitären Disziplinen einstweilen noch verzichtet. Mit dem erzwungenen Beitritt zum Bologna-Regime soll bloß ein effizienteres Studienverhalten in den neuen BA-Studiengängen durch Modularisierung der Inhalte, durch Wettbewerb und Anreize, bei ständiger Anwesenheits- und Leistungskontrolle der Teilnehmer forciert werden. Vorbild sind wiederum Wirtschaftsbetriebe, wo das von Mißtrauen geprägten Verhältnis von *principal* und *agent* mit erprobten Sozialtechniken gehandhabt wird (vgl. Holmström 1979).

Der Effizienzanspruch und die Forderung nach europäischer Vergleichbarkeit, die als *work load* im Medium Zeit hergestellt wird, haben zu einer Explosion an Komplexität der neuen Studienformate geführt (Kühl 2011), um deren Studierbarkeit sich neue Studien- und Prüfungsverwaltungen bemühen. Innerstaatlich wird die Qualität der universitären Lehre und Forschung indikatorengestützt durch regelmäßiges *monitoring* und Abfragen überprüft. Bertelsmann will die Universitäten mit jährlichen, in seinen Publikumszeitschriften veröffentlichten, mehrdimensionalen und fächerspezifischen *rankings* indikatorengestützt[22] unter Wettbewerbsdruck setzen – und könnte das Verfahren nach englischem Vorbild jederzeit auch auf alle Schulen des Landes ausdehnen usw.

Erfolg oder Mißerfolg des betriebswirtschaftlichen Qualitätsmanagements sind schwer abzuschätzen. Die Schwierigkeit ist methodologisch fundiert und resultiert aus dem Design der *assessments*. Die verschiedenen Indikatoren für die Schulqualität, seit dem Jahr 2000 von PISA im Dreijahresabstand vermessen, haben sich ausweislich der Kompetenzen der Fünfzehnjährigen in den drei Domänen zwischen der ersten und der dritten PISA-Studie (2000-2009) nur geringfügig verändert; das gilt auch für die Quoten der Schulversager und Studienabbrecher sowie das Bildungsverhalten der Migrantenkinder, das sich dem der Mehrheit nicht angeglichen hat (Klie-

---

ziehungssystem als Ganzes, aber auch die einzelnen Schüler werden als Trivialmaschinen behandelt, die nur einer geeigneten Programmierung bedürfen.

[22] Indikatoren wie die Summe der eingeworbenen Drittmittel, die Zahl der Veröffentlichungen oder der Promotionen an einem Fachbereich sind allerdings kein Ersatz für zentralisierte Prüfungen in den universitären Disziplinen, die selbst Bertelsmann bislang nicht durchsetzen wollte.

me u. a. 2010, S. 277ff). Wie in der Erziehung der Kinder kann man auch mit jeder neuen Reform auf Zeit setzen und die Hoffnung auf Erfolg bei der Veränderung des *outputs* des Systems in die Zukunft verlegen.

Seien es Verschiebungen der Werte für sprachliche oder mathematisch-naturwissenschaftliche Kompetenzen der Testpersonen, sei es die Entwicklung der tatsächlichen Zahl der Schulversager oder der Studienabbrecher, sei es die Verteilung der Schüler auf die Schulformen oder die durchschnittliche Studiendauer der Studenten, seien es die Quoten der international mobilen Studierenden - positive oder negative Veränderungen lassen sich in Trendstudien nicht interpretieren. Selbst wenn gemessene Varianzen außerhalb des Bereichs des Zufälligen lägen, sagen hoch aggregierte Daten in einem unechten Längsschnitt nichts über tatsächliche Entwicklungen und ihre Ursachen. Die Veränderungen einzelner Parameter sind Folge kontingenter Konstellationen zahlreicher Variablen. Sie lassen sich nicht kausal auf Ursachen zurechnen, nicht auf einzelne Strukturvariable noch auf einzelne Interventionen (*policies*).

Seriöser Weise kann man eine Qualitätsverbesserung oder -verschlechterung der Systemleistungen aus methodologischen Gründen nicht bilanzieren.[23] Das heißt aber auch, daß die Erwartung der Auftraggeber, Schul- und Studienerfolg ließen sich entlang definierter Indikatoren plan- und berechenbar machen, nicht eingelöst werden kann. Die Determinanten der Bildungserträge eines nationalen Erziehungssystems sind angesichts der Komplexität sozialer und psychischer Systeme nicht zu ermitteln (vgl. Klees 2008, S. 312f). Alle relevanten Variablen, die Schulerfolg oder Bildungsqualität auf welcher Ebene des Systems auch immer beeinflussen mögen, können in die quantitativen Wirkungsmodelle nicht eingerechnet werden.[24] Es gibt einen endlosen Horizont von Ursachen und ebenso viele Wirkungen und Wechselwirkungen.

Gemessen wird mit den *assessments* nur, was meß-, d. h. quantifizierbar ist; andere Faktoren bleiben ausgespart. Die Auswahl der Variablen, die in die Regressionsanalysen einbezogen werden, erfolgt entweder ideosynkratisch, pragmatisch oder sie geschieht unter Nutzengesichtspunkten, die sich an den Erwartungen der Auftraggeber und ihren Handlungsmöglichkeiten ausrichten. Weitgehend ungeklärt ist, wie die einmal als relevant markierten Variablen methodisch zu erfassen sind, wie sie miteinander interagieren und welche Interdependenzen zwischen ihnen wirksam sind. Das erklärt die notorische Inkonsistenz der Ergebnisse unterschiedlicher Studien zu gleichen Themen. Die Unsicherheit gilt sogar für das im PISA-Kontext zentrale Konzept der Kompetenz, dessen Operationalisierung zwischen verschiedenen Studien variiert (vgl. Jude u. a. 2013).

---

[23] Deswegen weiß man auch nicht, was es bedeutet, wenn E. Klieme u. a. (2010, S. 280) (mit Verweis auf Rampey, Dion & Donahue 2009) berichten, daß „aus den regelmäßigen repräsentativen Testuntersuchungen in den USA, dem *National Assessment of Educational Progress* (NAEP)", bekannt sei, „dass sich dort das nationale Niveau der Lese- und Mathematikleistungen von Dreizehnjährigen und Siebzehnjährigen seit Anfang der 1970er Jahre faktisch nicht verändert hat". Wiewohl man nicht weiß, was ohne die Förder- und Unterstützungsmaßnahmen passiert wäre, ermutigen kann ein solcher Befund die Bildungspolitiker jedenfalls nicht, die begonnene Strategie des Qualitätsmanagements fortzusetzen und dabei auf Trendstudien zu vertrauen.

[24] Ob Panelstudien wie das Nationale Bildungspanel (NEPS) weiter reichen, bleibt abzuwarten.

Nur wer fest an das Paradigma sozialer Gesetzmäßigkeiten nach dem Muster der älteren Physik glaubt, wird von der weiteren Digitalisierung der Bildungsforschung und den dort gehorteten Datensätzen die stochastische Entschlüsselung der bislang verborgenen Wirkungsgesetze der Erziehung erwarten. Die bitteren Erfahrungen mit einer Wirtschaftswissenschaft, die ihre mangelnde Prognosefähigkeit vor aller Augen demonstriert, sollten den Glauben an die evidenzbasierte Steuerung der Erziehung nachhaltig erschüttern. Die Aussichtslosigkeit des Unternehmens wird erkennbar, wenn man sich eine Literaturwissenschaft vorstellte, die sich bei der Betrachtung eines Romans aus methodisch-technischen Gründen auf die Erhebung von Wörtern, ihre Häufigkeit und auf einige häufig vorkommende Wortkombinationen beschränken wollte. Ersichtlich entstünden auf diesem Wege statistische Artefakte, die weit von der Qualität des beobachteten Objektes entfernt blieben.

Der Vorbehalt gilt gerade auch für die inter-nationalen und intra-national vergleichenden *large scale assessments*, für die sich die Kultusministerkonferenz entschieden hat. Der Wert ihrer Daten bestand bisher allein darin, Turbulenz im System zu erzeugen. Bestenfalls liefern sie Argumente im Kampf um politische Entscheidungen oder legitimieren ohnehin geplante Projekte - in keinem anderen Kommunikationszusammenhang können sie Bedeutung entfalten.

5.

Die Regierungskunst der Betriebswirte hat die Unterfinanzierung nicht beheben können, Veränderungen der Qualität und Produktivität des Bildungssystems sind kausal nicht zurechenbar. Manifeste Wirkungen der neuen Steuerung sind dagegen in der Organisation des Erziehungssystems zu registrieren. In den letzten zehn Jahren ist flächendeckend eine Infrastruktur aufgebaut worden, die das neue Regime der *output*-Steuerung technisch-administrativ ermöglichen soll. In Gang gebracht wurde eine umfassende Maschinerie des Qualitätsmanagements, für die Schulen dirigiert vom Institut für Qualität im Bildungswesen (IQB) in Berlin und seinen regionalen Ablegern in den Ländern. In den „managerialen" Hochschulen, die auf PR und *marketing* bedacht sein müssen, haben eigene Abteilungen die Selbstvermarktung sowie die gewachsenen Steuerungs- und Kontrollaufgaben übernommen, die bislang der der Ministerialbürokratie oblagen; die Aufgaben der Qualitätssicherung in der Lehre werden gegen hohe Gebühr von Akkreditierungsagenturen erbracht; auch die DFG schickt Forschungsevaluatoren und kann auf ein „Förder-Ranking" nicht verzichten, das nun zum Förderatlas ausgebaut wird. Mit einer Inflation von Preisen für welche Bestleistung auch immer, wird ein Klima beständigen Wettbewerbs unter Schülern und Studierenden, Lehrerinnen und Professorinnen, Schulen und Hochschulen erzeugt, dessen leitendes Kriterium der abstrakte Erfolg ist.

Hinzu kommt die forcierte Umstrukturierung der Erziehungswissenschaft. Der Hebel für den Umbau ist eine großzügig finanzierte empirische Bildungsforschung[25],

[25] Wiewohl die Sanierung des angestammten Gebäudes nach einem Jahrzehnt Umbauarbeiten gerade abgeschlossen war, erhält das DIPF in Frankfurt am Main auf dem neuen Campus der Goethe-Universität einen millionenteueren Neubau. Die handstreichartig herbeigeführte Entscheidung der Stifter (Bund, Hessen und Berlin) demonstriert den Willen der Bildungsadministration, über die Leibnizgemeinschaft und ihre Institute Einfluß auf die Universitäten und ihre Forschung zu nehmen.

die, im direkten Auftrag der Politik agierend, für Evidenz in der Schul- und Hochschulpolitik sorgen soll (Bellmann/Müller 2011). Bildungspolitik und -verwaltung scheuten nicht davor zurück, ganz offen in die interne Theoriedynamik der Erziehungswissenschaft einzugreifen, indem sie die verfügbaren (Dritt-)Mittel programmgebunden umlenkten, Fachbereiche „austrocknen" und außerhalb der Universitäten Einrichtungen schufen, die als zuverlässige Lieferanten administrativ verwertbaren Wissens fungieren.[26]

Die neue Infrastruktur der Qualitätskontrolle verändert das Erziehungsgeschehen auf der operativen Ebene in Dimensionen, die empirisch noch nicht vermessen sind. Vom Kindergarten bis zur Universität werden Anpassungsreaktionen der Organisationen und der Individuen an das neue Regime erzwungen, die bis auf die Ebene der Interaktion durchschlagen. Wie der EURO als gemeinsame Währung als Instrument dazu dienen sollte, die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik in der EU auf ein gemeinsames Modell der Marktsteuerung festzulegen, so können auch die mit PISA in die OECD-Welt eingeführten Kompetenzstufen in den drei ausgewählten Wissensdomänen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften (*literacy*) als eine Art Währung gelten, die nationale bzw. regionale Schulsysteme auf ein einheitliches Erziehungskonzept jenseits curricularer Traditionen festlegt. In den neuen Bildungsplänen der deutschen Bundesländer für den Elementarbereich, die die Ausrichtung auf das Konzept der Kompetenz nachvollziehen, ist das Ideal des selbstverantwortlichen Individuums bereits angelegt, das seine Kreativität und Flexibilität, erworben in immer neuen Projekten, als Ressource der Produktivität perspektivisch in den Dienst wirtschaftlicher Verwertung (*employability*) stellt. Wenn, wie Siegfried Bernfeld dachte, die Institution erzieht, dann wird im heimlichen Lehrplan der im ständigen Wettbewerb stehenden PISA-Schule von früh an der Habitus wechselseitiger Überbietung eingeübt, der die spätere Bereitschaft zu andauernder Selbstoptimierung des Einzelnen und seiner Organisation gewährleisten soll.

Auch der Hochschulsektor ist mit einer Art Kunstwährung in Form der ECTS-Punkte des European Credit Transfer Systems (Kühl 2011) ausgestattet worden, mit dem die Hochschulen europaweit auf ein einheitliches Studienmodell festgelegt werden konnten. Eine Vergleich- und formale Austauschbarkeit der Studienangebote soll über das Konstrukt des *work load* hergestellt werden. Die Studieninhalte werden nicht mehr disziplinär bestimmt, sondern interdisziplinär an den lokalen Erwartungen des Beschäftigungssystems abgelesen. Etabliert wurde ein zwar verkürztes, dafür verschultes, berufsvorbereitendes BA-Studium, das sich unter der Maßgabe von Vergleichbarkeit und Effizienz mit einem rigiden Studien- und Evaluationsregime organisatorisch zusätzlich belastet hat.

Zu den Strukturveränderungen kommen die gefühlten Nebenwirkungen des Qualitätsmanagements. Mit der Enttäuschung über ausbleibende Erfolge sieht man, daß die Standardisierung der Leistungserwartungen, die Modularisierung der Lehrpläne, die Veranstaltung von Vergleichsarbeiten den pädagogischen Alltag und das Famili-

[26] Mit der Gründung einer Gesellschaft für empirische Bildungsforschung (GEBF), in der sich seit 2012 die Auftragnehmer der nationalen und internationalen Geldgeber organisieren, wird ein Schlußstein gesetzt in dem Vorhaben, die deutsche Erziehungswissenschaft, die bislang von der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE) repräsentiert wurde, nach anglo-amerikanischen Vorbild umzubauen (vgl. Weiler 2002).

enleben auf unerwünschte Weise verändern. Statistisch belegt ist ein Schattenmarkt der kommerziellen Nachhilfe und der Prüfungsvorbereitung, der alles bisher Dagewesene übertrifft. Aus dem anglo-amerikanischen Kontext liegen Hinweise vor, daß die Schulen noch mehr als ohnehin schon dazu tendieren, ihre begrenzten Ressourcen auf Anstrengungen zu konzentrieren, von denen sie annehmen, daß sie direkt ihre Test- bzw. Evaluationsergebnisse verbessern werden.[27] Im alten Modus wurde geprüft, was zuvor gelehrt worden war. Nun wird gelehrt, was geprüft werden wird. Alle Bemühungen auf der operativen Ebene der Schulen müssen sich darauf richten, die in die Testaufgaben implizit eingearbeiteten Kriterien zu berücksichtigen, die der Kompetenzkatalog vorschreibt. Die Ausrichtung auf *standards* kann in den Schulen zu einer Verengung des Curriculums führen, wenn alle nicht in die Standardisierung einbezogenen Fächer und alle nicht getesteten Kompetenzen pragmatisch vernachlässigt werden. An den Universitäten scheint die Zahl der Studienabbrecher eher noch gestiegen zu sein. Auch die allfälligen Plagiate bereits von Seminararbeiten werden als Symptom des neuen Studien-Regimes gedeutet, das mit Leistungsdruck arbeitet und schon am Beginn des Studiums Anfängern Ausarbeitungen abverlangt, die nicht als Übungen kommentiert, sondern als Prüfungen bewertet werden, deren Ergebnisse über den Studienerfolg am Ende mitbefinden.

6.

Daß fremde Kalküle, früher sagte man „geistige Mächte", das pädagogische Verhältnis durchdringen, ist ebenso wenig neu, wie die Einsicht, daß Wirkungen nicht ohne Nebenwirkungen zu haben sind. Noch sind die nicht-intendierten Effekte der neuen Steuerung im Bildungs- und Wissenschaftssystem empirisch nicht systematisch untersucht,[28] über die schlechte Stimmung unter den davon Betroffenen wird allerdings bereits öffentlich berichtet. Protest, Ablehnung und Widerstand machen sich bemerkbar.

Erschöpfungssymptome, die als *burn out* zumindest in den Publikumsmedien „epidemische Ausmaße" annehmen (vgl. Bröckling 2013), haben auch den Diskurs über Schule und Hochschule erfaßt. Anschwellend werden Kindergarten, Schule und das konsequent verschulte Studium öffentlich als „Stressmühlen" thematisiert. Eine aktuelle Meinungsumfrage unter Studierenden, durchgeführt im Auftrag einer privaten Krankenkasse, die offenbar neue Kunden suchen muß, findet große Aufmerksamkeit: „Prüfungsstress und Zeitdruck schlagen Studenten immer stärker auf die Psyche. Eine Forsa-Umfrage liefert erschreckenden Ergebnisse: Erschöpfung, Ver-

[27] Im März 2013 endete in Atlanta/Georgia der größte Täuschungsskandal der USA im Kontext von Schulleistungstests mit der Verurteilung der hauptangeklagten Superintendentin und ihrer Helfer (NYT 29. 3. 2013). Aufgedeckt worden war der Betrug in 44 der 56 überprüften, zumeist von Schwarzen besuchten Schulen, beteiligt waren 178 Lehrerinnen. Die Verurteilte, die zuvor für die guten Leistungen ihrer Schulen $500,000 *performance bonus* erhalten hatte, war von der American Association of School Administrators als „Superintendent of the Year" ausgezeichnet und ins Weiße Haus eingeladen worden.

[28] vgl. ein von Johannes Bellmann an der Universität Münster geleitetes Projekt „Nicht-intendierte Effekte Neuer Steuerung im Schulsystem - Theoretische Konzeptualisierung und Instrumententwicklung zur (2011 - 2014)", das auch vom Bundesministerium für Bildung und Forschung finanziert wird.

zweiflung und Panik grassieren wie eine Seuche“ (Die Welt 12. 6. 2012). Die „Generation Streß – Wenn Schule krank macht“ schafft es zum SPIEGEL-Titel (17/2013), der ein trauriges Kind mit dem Ausspruch: „Ich kann nicht mehr“ präsentiert. Selbst die Hochschulrektorenkonferenz (HRK), die vehement für Bologna eingetreten war, veranstaltete 2013 eine Meinungsbefragung unter ihren Bediensteten. 8000 Hochschullehrern wurden *online* gefragt: „Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit den Veränderungen in Lehre und Studium an den deutschen Hochschulen im letzten Jahrzehnt?“ Nur 12 Prozent der Universitätsprofessoren antworten, sie seien zufrieden, unzufrieden sind hingegen 62 Prozent, der Rest ist unentschieden (vgl. Schomburg u. a. 2012, S. 100).

Was soll man aus solchen Stimmungsbildern schließen? Warum findet die Umfrage einer privaten Krankenkasse unter Studierenden, die als PR-Gag leicht zu entschlüsseln ist, so große Aufmerksamkeit? Warum interessiert sich die HRK für die Berufszufriedenheit der Professoren - und veröffentlich die Befunde auch noch? Offensichtlich geht es den Veranstaltern der Umfragen wie den Autoren der Artikel nicht um individuelle Befindlichkeiten, sondern, wie Ulrich Bröckling das Diskursereignis *burnout* analysiert, um eine „gesellschaftliche Pathologie; der Burnout-Patient ist ... vor allem Sozialfigur. (...) Wer Burnout sagt, spricht im Modus der Kulturkritik“ (2013, S. 400) und meint die Auswüchse des flexiblen Wettbewerbskapitalismus.

Das veröffentlichte Leiden der Studierenden und der Schüler an den Reformen dient ebenso wie die Figur des unzufriedenen Professors der Kritik an einer Schul- und Hochschulreform, deren Übertreibungen in dem Augenblick wahrgenommen werden, in dem auf der großen Bühne der Politik, wo EURO-, Banken- oder Staatsschuldenkrisen verhandelt werden, der Marktradikalismus als alternativlose Ideologie bereits stark unter Druck geraten ist. Der ideologische Wind dreht sich. Debattiert wird der zwiespältige Erfolg der Agenda 2010, der „Deutschland“ in der Krise vergleichsweise gut dastehen läßt, im Außenverhältnis auf Kosten der Nachbarn, im Innern wachsende Armut und soziale Desintegration nach sich ziehend. Die europäische Mehrebenensteuerung, mit der die verschiedenen Finanzmarktkrisen beherrscht werden soll, ist ein Erfolg – allerdings nur aus der Sicht der Gläubiger und Investoren, deren Risiken die Staatengemeinschaft auf Kosten der Mehrheit der Bevölkerungen übernommen hat. Die Gewinn- und Verlustzuweisungen der Märkte werden nicht mehr als unabänderliches Schicksal hingenommen.

Bemerkenswert an dem Widerstand von Eltern und Studierenden gegen die Verkürzung der Schulzeit und der Erhebung von Studiengebühren ist dessen vermeintliche Irrationalität. Es gibt kein pädagogisches Argument, das bei angepaßten Lehrplänen eindeutig für oder gegen eine Gymnasialzeit von acht oder neun Schuljahren spräche und schon gar keine empirische Evidenz für die eine oder die andere Form der Organisation des Gymnasiums (vgl. Kühn u. a. 2013), sondern nur die Referenz auf Gewohnheit und Tradition, die in den verschiedenen Staaten bzw. Bundesländern zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben. Ebenso wenig läßt sich zwingend gegen Studiengebühren argumentieren. Daß die höheren Einkommenserwartungen, die mit einem akademischen Examen am Arbeitsmarkt prospektiv verbunden sind, von den Steuerzahlern aus den unteren Schichten, deren Kinder an der höheren Bildung gar nicht teilnehmen, subventioniert werden, ist nicht zu bestreiten; daß das Studium dennoch nicht durch Gebühren finanziert werden soll, die bei den

ohnehin Privilegierten erhoben werden, die davon profitieren, ist nicht plausibel. Die Forderung, Bildung als öffentliches Gut zu erhalten, kann deshalb schnell als emotional oder populistisch denunziert werden.

Der Protest erscheint weit weniger irrational, wenn er als Reaktion auf soziale Verunsicherung und als Widerstand gegen den Vorstoß verstanden wird, ein in Deutschland erst nach dem 2. Weltkrieg erkämpftes soziales Bürgerrecht, das Anrecht auf allgemeine und gleiche Bildung für alle, stückweise wieder zurückzunehmen, nachdem bereits andere soziale Errungenschaften wie die Arbeitslosenversicherung oder die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung teilweise annulliert wurden. In den „Volksinitiativen" gegen G 8 und die Studiengebühren artikuliert sich stellvertretend der Unmut gegen die kapitalistisch angetriebene „schöpferische Zerstörung" (Schumpeter) der Institutionen des Sozialstaates, die Unternehmensberater den verantwortlichen Politikern anempfohlen und diese dem Publikum als alternativlos präsentiert haben. Am Fall Bildung wird grundsätzlich um die Gestalt des Sozialstaates und die Bedeutung öffentlicher Güter für die Integration des Gemeinwesens gerungen, aber auch gegen die uneingeschränkte Herrschaft von Experten opponiert, denen auch anderenorts durch „Wutbürger" eine unvernünftige, aber wie man sieht wirksame Grenze gesetzt werden kann.

## 7.

Mit Sicherheit kann man schon jetzt davon ausgehen, daß auch auf die Reform der Betriebswirte eine Gegenreform folgen wird. Nach mehr als zwanzig Jahren einer rabiaten Ausbreitung ökonomischen Denkens, mit dem Managementtechniken der Wirtschaft ungebremst auf alle anderen gesellschaftliche Funktionssysteme, zuletzt auch auf Erziehung und Wissenschaft, übertragen wurden, wird die Frage nach der Schutzwürdigkeit der Eigenrationalität und der Eigennormativität der Funktionssysteme (Teubner 2012) wieder gestellt, sei es Gesundheit, Verkehr oder Erziehung. Auf der Hauptbühne der ökonomischen Krisengipfel geht es auf dramatische Weise darum, das Verhältnis von Politik und Wirtschaft neu zu justieren, demokratische Verfahren gegen expertokratische Herrschaft zu behaupten und den Vorrang der Bürger gegenüber den Kapitaleignern zu reklamieren. Analog zu Diskussion um die Re-Regulierung der „Märkte" steht im Verhältnis von Pädagogik und Ökonomie nun die Frage zur Debatte, wie etwaige Schutzmechanismen beschaffen sein müßten, die geeignet wären, die problematischen Expansionstendenzen der Wirtschaft und ihrer Logik in den Bereich der Erziehung einzudämmen.

Der betriebswirtschaftliche Umbau des Erziehungssystems war Teil eines umfassenden Umbaus des Sozial- und Wohlfahrtsstaates unter dem Druck der „Märkte". Wenn sich nun die Herrschaft der Experten als unzulänglich erweist, ein Defizit demokratischer Legitimation beklagt und normative Werte wieder in die politische Debatte eingeführt werden, steht auch im Feld der Erziehung eine neue Runde im Ringen um pädagogische Autonomie an. Es gibt wieder Alternativen. Vielleicht wird man sich der Klassiker erinnern, etwa Friedrich Schleiermachers, und die ethische Frage aufwerfen, wie der Verbrauch von Lebenszeit durch Erziehung gegenüber der nachkommenden Generation zu begründen sei. Weil jede pädagogische Einwirkung die „Aufopferung eines bestimmten Moments für einen künftigen" darstelle, hatte

Schleiermacher 1826 (!) gefragt, ob wir dazu befugt seien, „einen Lebensaugenblick als bloßes Mittel für einen anderen", nämlich zukünftigen, zu opfern. Die aufgebrachten G9-Eltern und die um ihr Studium betrogenen BA-Studenten werfen heute diese Frage auf, wenn sie erneut fordern, daß die Erziehung der nachwachsenden Generation programmatisch so zu gestalten sei, daß sie eine erfüllte Gegenwart darstellt, die für sich selbst eine zufriedenstellende Lebensphase markiert.

Als die Betriebswirte versprachen, mit weniger Geld mehr zu schaffen, sah es so aus, als ließe sich die Erziehungs- und Bildungsaufgabe entpolitisieren und evidenzbasiert sozialtechnisch lösen. Nach 15 Jahren steht erneut oder immer noch die (Grund-)Finanzierung von Erziehung und Bildung als öffentlichem Gut, der *input* also, zur Debatte. Bis in die Organisationsfragen von Kindergarten, Schule und Hochschule hinein handelt es sich erkennbar um einen Verteilungskonflikt, in dem antagonistische Interessen um Privilegien, Teilnahmechancen und Gerechtigkeit streiten. Da geht es nicht mehr um empirisches Wissen, sondern um Macht.

## Literatur


Bellmann, Johannes/Müller, Thomas (Hg.)( 2011): Wissen, was wirkt. Kritik evidenzbasierter Pädagogik., Wiesbaden: VS.

Bröckling, Ulrich (2013): Der Mensch als Akku, die Welt als Hamsterrad. Metaphern im Burnout-Diskurs, in: Merkur 67. Jg., 5, S. 400-411

Brüsemeister, Thomas/Eubel, Klaus-Dieter (Hg.)(2003): Zur Modernisierung der Schule. Leitideen, Konzepte, Akteure. Ein Überblick, Bielefeld: transcript

Burchardt, Matthias (2012): Liebesgrüße aus Gütersloh. Eine unsachlich polemische Meinungsäußerung, in: Vierteljahresschrift f. wiss. Pädagogik, Sonderheft, S. 65-77

Carnoy, Martin (2000): Volkswirtschaftliche Strukturanpassungen. Das veränderte Erscheinungsbild des Bildungswesens im internationalen Vergleich, in: Frank-Olaf Radtke/Manfred Weiß (Hg.), a. a. O., S. 66-94

Fischer-Lescano, Andreas (2012): Guttenberg oder der „Sieg der Wissenschaft"?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2/2012, Seite 53-62

Flitner, Elisabeth (2006): Pädagogische Wertschöpfung. Zur Rationalisierung von Schulsystemen durch *public-private-partnerships* am Beispiel von PISA, in: Jürgen Oelkers/Rita Casale/Rebekka Horlacher/Sabina Larcher Klee (Hrsg.)( 2006): Rationalisierung und Bildung bei Max Weber. Beiträge zur Historischen Bildungsforschung. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, S. 245–266

Forschung Frankfurt (Wissenschaftsmagazin der J. W. Goethe-Universität, Frankfurt am Main), Sonderband zur Geschichte der Universität, 18. Jg., (2003), 3

Glotz, Peter (1996): Im Kern verrottet? Fünf vor zwölf an Deutschlands Universitäten, München: DVA

Hof, Christiane (2009): Lebenslanges Lernen. Eine Einführung, Stuttgart: Kohlhammer

Holmström, Bengt (1979): Moral Hazard and Observability. In: The Bell Journal of Economics 10 (1979), S. 74–91

Jude, Nina/Hartig, Johannes/Schipolowski, Stefan/Böhme, Katrin/Stanat, Petra (2013): Definition und Messung von Lesekompetenz. PISA und die Bildungsstandards, in: ZfPäd. 59 (2013), 59. Beiheft, S. 200-228

Klees, Steven J. (2008): Presidential Address. Reflections on Theory, Method, and Practice in Comparative and International Education, in: Comparative Education Review, vol. 52, no. 3, S. 301-328

Klieme, Eckhard/ Artelt, Cordula/ Hartig,Johannes/ Jude, Nina/Köller, Olaf/Prenzel, Manfred/Schneider, Wolfgang/Stanat, Petra (Hg.)(2010): PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt, Münster: Waxmann

Klieme, Eckhard/Jude, Nina/Baumert, Jürgen/Prenzel, Manfred (2010): PISA 2000–2009: Bilanz der Veränderungen im Schulsystem, in: Eckard Klieme u. a., a.a.O., S. 277-300

KMK (2002): PISA 2000 - Zusammenfassende Darstellung der laufenden und geplanten Maßnahmen in den Ländern, Beschluß der 299. Kultusministerkonferenz vom 17./18. 10. 2002

Kühl, Stefan (2011): Spezifikationen zum Sudoku-Effekt. Überlegungen zur Komplexitätssteigerung in den Bologna-Studiengängen, Working Paper 7/2011, [http://www.uni-bielefeld.de/soz/ forschung/orgsoz/Stefan_Kuehl/pdf/]

Kühn, Svenja A./Ackeren, Isabell van/Bellenberg, Gabriele/Reintjes, Christian/Brahm, Grit im (2013): Wie viele Schuljahre bis zum Abitur? Eine multiperspektivische Standortbestimmung im Kontext der aktuellen Schulzeitdebatte, in: ZfE 16 (2013)1, S. 115-136

Langer, Roman (2008): Warum haben die PISA gemacht? Ein Bericht über einen emergenten Effekt internationaler politischer Auseinandersetzungen, in: Ders. (Hg.): Warum tun die das? Governanceanalysen zum Steuerungshandeln in der Schulentwicklung, Wiesbaden: VS

Lohmann, Ingrid (2002): Commercialism in Education – Historical Perspectives, Global Dimensions & European Educational Research Fields of Interest, in: European Educational Research Journal, Vol. I (2002) 3, pp 550-565 [http://www.triangle.co.uk/eerj/]

Parreira do Amaral, Marcelo (2011): Emergenz eines Internationalen Bildungsregimes?, Münster: Waxmann

Radtke, Frank-Olaf/Weiß, Manfred (Hg.)(2000): Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Opladen: Leske & Budrich

Schomburg, Harald/Flöther, Choni/ Wolf, Vera (2012): Wandel von Lehre und Studium an deutschen Hochschulen - Erfahrungen und Sichtweisen der Lehrenden. Projektbericht. Kassel: Internationales Zentrum für Hochschulforschung (INCHER-Kassel), Universität Kassel

Steiner-Khamsi, Gita (2013): What is Wrong with the 'What-Went-Right' Approach in Educational Policy?, in: European Educational Research Journal,Volume 12, Number 1, S. 20-33 [www.wwwords.eu/EERJ]

Streeck, Wolfgang (2013): Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin: Suhrkamp

Teubner, Günther (2012): Verfassungsfragmente. Gesellschaftlicher Konstitutionalismus in der Globalisierung, Berlin: Suhrkamp

Thiel, Thomas (2012): Richtungsstreit in Frankfurter Rechtswissenschaften: Institute for Theorieschwund, in FAZ vom 1. März.

Vereinigung hessischer Unternehmerverbände (VhU)(2010): Bildung in Zeiten knapper Kassen: Pro Kopf Finanzierung statt Institutionenförderung! Ergebnisse einer Expertise des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für das Land Hessen, Darmstadt

Wagner, Klaus (1999): Erwerbsgeschichte des Poelzig-Ensembles, in: Werner Meißner/Dieter Rebentisch/Wilfried Wang (Hg.): Der Poelzig-Bau. Vom I. G. Farben Haus zur Goethe-Universität, Frankfurt am Main: S. Fischer, S. 123-129

Weiler, Hans N. (2002): Die selbstzufriedene Disziplin. Politik- und Praxisfern: Die deutsche Erziehungswissenschaft fördert ideologische Debatten statt zu beraten, in: Süddeutsche Zeitung vom 08. 10. 2002