

07.07.2006

Clemens Knobloch

## Vom Menschenrecht zur Marke

**PRIVATISIERUNG DER BILDUNG** ■ In Schulen und Universitäten regieren immer mehr die Gesetze des Marktes. Öffentliche Lernorte sind durch neoliberale Reformen und finanzielle Auszehrung bedroht

*Dieser Beitrag eröffnet eine Reihe, die sich mit Tendenzen beschäftigt wird, wie Bildung mehr und mehr den Charakter einer Ware annimmt. Beispielhaft stehen dafür die Exzellenzinitiative der Bundesregierung, der Einfluss der Bertelsmann-Stiftung im Schulbereich und das neue Hochschulrecht in NRW. Die Beiträge werden einmal pro Monat erscheinen.*

Die neoliberale Vermarktung der öffentlichen Bildungseinrichtungen hat in den letzten Jahren erheblich an Fahrt gewonnen. Je prekärer die beruflichen und ökonomischen Perspektiven breiter Schichten werden, desto besser lassen sich "Bildungsreformen" verkaufen, scheint doch die "gute Ausbildung" die beste und einzige Rückversicherung gegen die Wechselfälle eines harten globalen Arbeitsmarktes zu sein. Es ist freilich ironisch und paradox, dass ausgerechnet der traditionelle Bildungsaufstieg, der Berufschancen an öffentliche Bildungsdiplo-me bindet, als Motiv für Privatisierung und Entkopplung von Bildung und öffentlicher Hand erhalten muss. Denn am Ende dieser "Reformen" wird Bildung kein öffentliches Gut mehr sein, über dessen politisch verantwortete Verteilung ein Stück Chancengleichheit hergestellt wird – sondern eine Marke.

Beharrlich und Schritt für Schritt wird das öffentliche Bildungswesen in betriebswirtschaftliche Strukturen eingefädelt. Die Maßnahmen sind immer die gleichen, in reichen wie in armen Ländern: Freie Konkurrenz der Institutionen, freie Wahl der Bildungseinrichtungen durch die "Kunden", freie Auswahl der "Kunden" durch die Bildungseinrichtungen, Schulgeld und Studiengebühren oder Bildungsgutscheine, die an den Institutionen eingelöst oder in eine kostspieligere

Ausbildung eingebracht werden können.

## Bildung als Dienstleistung

Bei den Studiengebühren ist jetzt nach langer und vorsichtiger Annäherung die Schwelle überschritten. Das Publikum hat sich an den Gedanken Schritt für Schritt gewöhnen lassen. Die Stationen waren: Niemals – vielleicht – für Langzeitstudenten – für alle. Man darf davon ausgehen, dass jetzt auch die Beträge ins Purzeln geraten werden. Denn Obergrenzen sind natürlich staatlicher Dirigismus, wenn die Hochschulen einmal in die betriebswirtschaftliche "Autonomie" entlassen sind. Symptomatisch ist das Verhältnis zwischen den noch öffentlichen und den schon privaten Hochschulen. Dass die Privatuniversität Witten/Herdecke ebenso wie die International University Bremen (IUB) pro Student weit mehr Geld aus dem Landeshaushalt erhalten als die öffentlichen Hochschulen, ist ebenso bekannt wie skandalös. Es ist auch ein Beleg dafür, dass Privatisierung öffentliche Politik ist und großzügigst aus Steuergeldern subventioniert wird. "Frei" sind die Privaten in der Festsetzung ihrer Studiengebühren. Aber das ist noch nicht das Ende. Über die Liberalisierungen der Dienstleistungen in der EU (auch Bildung ist eine "Dienstleistung") werden private Anbieter künftig darauf insistieren können, dass sie mit öffentlichen Anbietern gleichgestellt und letztere nicht konkurrenzverzerrend subventioniert werden. In der Folge wird der Druck wachsen, öffentliche Bildungseinrichtungen zu privatisieren oder die privaten den öffentlichen materiell gleichzustellen. Für die privaten Anbieter ist das eine win-win-Situation, für die öffentliche Bildung das Gegenteil.

Die staatliche Universität wird ausgehungert, das eingesparte Steuergeld macht die Privaten fetter. Und, merkwürdig genug, es schadet dem Ansehen der Marke Uni Witten/Herdecke gar nicht, wenn die fachliche Begutachtung (wie jüngst geschehen) es nahe legt, die Medizinausbildung zu schließen, weil sie den modernen Ansprüchen nicht genügt. Für eine öffentliche Universität wäre das ein Skandal ersten Ranges. Die Bezeichnung "Privatuniversität" transportiert aber schon per se den Nimbus der Elite, gleich wie die Ausbildung dort tatsächlich aussieht. Es gibt viele Indizien, die anzeigen, dass bei den privaten Anbietern vor allem eine hoch entwickelte Fassadenkunst vorherrscht. Sie haben es eben gelernt, eine Marke zu bewerben. Eine private Medienhochschule in Hamburg verspricht ihren Studierenden (Jahresgebühr: 15.000 Euro) ganz dreist, dass man sie mit den Mächtigen und Einflussreichen der Branche zusammenbringen wird.

Parallel dazu werden die Bildungseinrichtungen betriebswirtschaftlichen

Controlling–Prozeduren auf allen Ebenen unterworfen. Das geht so weit, dass zum Beispiel für Studiengänge festgelegt wird, dass sie geschlossen werden müssen, wenn sie eine bestimmte Studentenzahl unterschreiten. Das Regime der Kennzahlen ist sachzwangförmig und muss nicht politisch durchgesetzt werden. Kein Land hat bisher den Mut gehabt, eine Universität zu schließen. Warum auch, wenn man Bildungseinrichtungen viel eleganter in die Pleite entlassen kann?

Für diese Politik gibt es einen Auftrag. Aber nicht vom Wähler, sondern von der Firma Bertelsmann, die sich mit Hilfe williger Politiker den hoch expansiven und profitträchtigen Bildungsmarkt schafft, den sie einmal zu beliefern hofft.

Dass die Bertelsmann–Stiftung die vakante Position eines Bundesbildungsministeriums (manche sprechen sogar von einem "Ministerium für Volksaufklärung und Propaganda") zunehmend selbstbewusst besetzt, ist inzwischen nicht einmal mehr ein offenes Geheimnis, sondern ein Gemeinplatz. Wo Schulen, Hochschulen oder öffentliche Verwaltungen neoliberal umgebaut werden, braucht man nach der Bertelsmann–Stiftung nicht lange zu suchen. Dabei wirken die gewählten Akteure der Politik nicht einmal als Verführte oder Getriebene. Der Beobachter hat vielmehr den Eindruck von Lemmings mit ausgeprägtem Todestrieb. Die Gewählten scheinen froh und glücklich, dass sie mit der Verantwortung für den Sozial– und Umverteilungsstaat gleich auch noch die Verantwortung für das öffentliche Bildungswesen loswerden. Schließlich haben sie ja den ganzen PISA–Ärger auszubaden. Dass sie damit auch die Quellen für die Legitimierung der eigenen Macht zum Versiegen bringen, scheint den wenigsten bewusst zu sein. Wir werden sehen, wie viel "Staat" allein mit Armee und Polizei zu machen ist.

Ist es angesichts dieser Lage ein Wunder, dass die dienstbaren Geister des Hauses Bertelsmann nachgerade platzen vor Selbstbewusstsein und auch schon einmal die "Wir können auch anders"–Platte auflegen? Die Form der (gemeinnützigen und von der Steuer befreiten) Stiftung erlaubt es dem tragenden Konzern, seine langfristigen politischen und ökonomischen Interessen effizient zu vertreten, ohne dass er dabei überhaupt als interessierter Konzern auftreten muss.

Das stiftungseigene Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) spielt virtuos auf allen Manualen der öffentlichen Meinungsbildung. Sein Lieblingskind, die Studiengebühren (in NRW neuerdings als "Studienbeiträge" rhetorisch geschönt), hat das CHE kurz nach seiner Gründung der Hochschulrektorenkonferenz zur Adoption angeboten. Die griff bekanntlich zu und ließ sich auch weiterhin

inspirieren von einer durch das CHE inszenierten Umfrage, wonach sogar die Studierenden mehrheitlich Studiengebühren befürworteten. Den chronisch unterfinanzierten Hochschulen wurde systematisch der Mund wässrig gemacht, sollten sie sich doch eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation errechnen können. So wurden in vielen Hochschulgremien die Studiengebühren schon verteilt, ehe sie noch erhoben wurden.

Noch erfolgreicher agiert die Bertelsmann Stiftung in der Schulpolitik. Interessant auch, dass der Arm des Medienriesen bis weit in die Gewerkschaften reicht und gerade auch in der Sozialdemokratie und bei den Grünen die Schulpolitik konzeptuell auf Vordermann bringt. Strategisch ist das wieder einmal erste Sahne. Gerade als "links" und egalitär geltende Organisationen werden die Einführung von Schulgeld für die Sekundarstufe II (ebenfalls ein Lieblingskind der Bertelsmänner) glaubwürdig öffentlich vertreten können.

Vielfach flankiert wird Bertelsmann vom Stifterverband für die deutsche Wissenschaft, der, nach dem Zweiten Weltkrieg als Stifterverband der Wirtschaft gegründet, heute fast das gesamte einschlägige Stiftungsvermögen der Privatwirtschaft als Lobbyorganisation verwaltet.

## Rhetorik der Freiheit

Rhetorisch kommt der Markt immer als "Freiheit". In NRW haben wir jetzt ein "Hochschulfreiheitsgesetz", das die Universitäten (wie es in der vielfach bewährten Sprache heißt) noch leistungsfähiger und international wettbewerbsfähiger machen soll. "Freiheit" zieht jetzt endlich auch in die Schulen des größten Bundeslandes ein. Durch die Auflösung der Schulbezirke können künftig Eltern auch die Grundschule ihrer Kinder frei wählen.

Die zweite Säule der neoliberalen Reformrhetorik verbindet Staat und Bürokratie mit der Verhinderung von "Öffnung", "Wettbewerb" und "notwendigen Reformen". Kapitalisiert wird an dieser Front die wachsende öffentliche Unzufriedenheit mit den Zuständen im öffentlichen Bildungswesen. Dessen materieller und reputativer Ruin ist durchaus Teil der Strategie. Jeder Schulsandal von PISA bis Rütli ist Wasser auf die Mühlen der Privatisierer. Wer alles Mögliche für den Bildungsaufstieg seiner Kinder tun möchte, der wird bei jedem Bericht über katastrophale Zustände an öffentlichen Schulen bereit sein, ein Stück tiefer in die eigene Tasche zu greifen. Und das Motiv, den Kindern eine "gute Ausbildung" mit auf den Lebensweg zu geben, kann man unbesorgt in jede rhetorische Kalkulation

einsetzen.

Jeder, der im Schul- oder Hochschulwesen tätig ist, kann freilich bestätigen, dass mit der wachsenden Lautstärke des auf allen Kanälen gespielten Freiheitsliedes zugleich auch die Kontroll- und Regelungsdichte überproportional zunehmen. Mit der "Freiheit" kommt an den Gymnasien (in NRW) auch das Zentralabitur, außerdem ein ganzes Netz zentraler Leistungsprüfungen, die an den Schulen durchgeführt und ausgewertet werden müssen. Mit der Auflösung der Staatlichen Prüfungsämter für das schulische Lehramt kommt eine detaillierte Regelung aller Prüfungen und Zwischenprüfungen, die von den Hochschulen nun "autonom" veranstaltet werden müssen. Je "freier" das Personal an den Bildungseinrichtungen, desto schamloser werden die geforderten Unterwerfungsriten. Die Fiktion autonomer Akteure wird inszeniert im Gewande von Zielvereinbarungen zwischen den Bildungseinrichtungen und ihren (natürlich stets im Rückzug befindlichen) öffentlichen Trägern. Dabei legt sich die Bildungseinrichtung auf Ziele fest, über deren Bewältigung sie nicht die geringste Kontrolle ausübt (Studentenzahlen, Erfolgsquoten, Drittmittel, Doktorandenzahlen). Der Träger verspricht finanzielle Einbußen, wenn die vereinbarten Ziele nicht erreicht werden.

Zur erfolgreichen rhetorischen Implementierung neoliberaler Bildungspolitik gehört die Allgegenwart des "Ranking" und "Rating". Dabei kommt es nicht so sehr darauf an, wer an welchen Rangplatz gerät. Der erste muss strampeln, um seinen führenden Platz zu erhalten, und der letzte, um seinen Abstieg in die Regionalliga zu verhindern. Der Effekt ist immer der gleiche: die Zerstörung der gemeinsamen Interessen und die Befeuerung der Konkurrenz.

### Kampf um beste Köpfe

Regelmäßig angestimmt wird auch das Lied von der Notwendigkeit effektiver Elitenbildung und Elitenförderung im Zeitalter der globalen Konkurrenz um "die besten Köpfe", die natürlich verkümmern, wenn sie die Bildungseinrichtungen zusammen mit den viel zahlreicheren Holzköpfen besuchen müssen. Da nützt es wenig, daran zu erinnern, dass die anerkannt besten Bildungssysteme das gemeinsame Lernen prämiieren. Da nützt es noch weniger, daran zu erinnern, was der Darmstädter Soziologe Michael Hartmann gezeigt hat: dass die deutschen Macht-, Geld- und Verwaltungseliten ein nahezu geschlossenes System der Selbstrekrutierung bilden. Die Durchlässigkeit nach unten geht gegen Null. Wie öffentlich über Eliten gesprochen wird, zeigt nur an, ob diese Selbstrekrutierung für legitim gelten soll oder für einen politischen Skandal.

Wer die Folgen abschätzen will, welche die neoliberale Revolution im Bildungswesen hervorbringen wird, wenn sie nicht auf entschiedenen politischen Widerstand stößt, braucht nicht viel Phantasie. Für die breite Masse wird jedwede berufsqualifizierende Ausbildung schlecht und teuer. Trotz wachsender Kosten für die "Kunden" wird die Massenbildung chronisch unterfinanziert bleiben, weil sich die gewinnträchtigen Komplexe aus (kleiner, aber feiner) Markenuniversität, betuchtem Publikum und reichen Forschungsgeldern an wenigen Stellen konzentrieren werden. An allen anderen Stellen wird der Mangel mehr oder weniger effektiv verwaltet werden.

Es wäre natürlich albern, wollte man dem öffentlichen Bildungswesen bescheinigen, dass es die beste aller möglichen Welten hervorbringen hilft und die Chancengleichheit garantiert. Und natürlich kann es auch gute Privatschulen (meinethalben sogar gute Privatuniversitäten) geben. Fatal an der neoliberalen Privatisierungspraxis ist aber in jedem Falle der Umstand, dass die Verteilung von Chancen stärker an den Geldbeutel gebunden und der öffentlichen politischen Zuständigkeit entzogen wird. Für Bildungspolitik wird es am Ende gar keinen Adressaten mehr geben, wenn der Bildungsmarkt einmal durchgesetzt ist.

Ein kommerzielles Bildungssystem ist immer ein undemokratisches Bildungssystem. Dass mit der überbordenden Freiheitsrhetorik die demokratische Selbstverwaltung der Hochschulen restfrei entsorgt wird, dass die "Öffnung" der Hochschule für die Gesellschaft faktisch ihre Auslieferung an das Kapital bedeutet, ist kein Zufall. Wo Ökonomie und Controlling regieren, ist jede Form von demokratischer Beteiligung ein schlechter Scherz. Von der verfassungsmäßigen Lehr- und Forschungsfreiheit bleibt dann nur, was der Hochschulrat befürwortet.

---

04.08.2006

Ingrid Lohmann

## **Jede Schule ein kleines Unternehmen**

PRIVATISIERUNG DER BILDUNG, TEIL 2 ■ Der "gute Ruf" einer Schule hängt längst von ihrer Teilnahme an Projekten der Bertelsmann-Stiftung ab

***Vor vier Wochen eröffnete Clemens Knobloch die Reihe Vom Menschenrecht zur Marke (Freitag 27/28), die sich mit Privatisierungstendenzen im Bildungssektor beschäftigt. In Teil 2 erklärt Ingrid Lohmann, wie die Bertelsmann–Stiftung Schulen nach Marktkriterien umbaut.***

Weltweit findet derzeit eine Privatisierung des Politischen statt, und die Gewichte zwischen Ökonomie und Politik verschieben sich grundlegend. Begleitet wird dies von der planmäßigen finanziellen Austrocknung des öffentlichen Sektors, wie sie von OECD, IWF, Weltbank und anderen transnationalen Akteuren seit langem propagiert wird. Hauptakteur dieser Transformation – der Soziologe Arno Klönne spricht sogar von einem "Umsturz" – ist in Deutschland die Bertelsmann–Stiftung.

Die Bertelsmann–Stiftung ist Mehrheitseigentümerin der Bertelsmann AG, der mit rund 80.000 Beschäftigten und sechs Unternehmensbereichen fünftgrößte Medienkonzern der Welt. Durch die strategische Achse zwischen Konzern und Stiftung sind die Grenzen zwischen Philanthropie und eigenen Profitinteressen mittlerweile bis zur Kenntlichkeit verwischt. Was gut ist für Bertelsmann, ist gut für die gesamte Republik. So fassen Frank Böckelmann und Hersch Fischler in ihrem Bertelsmann–Buch die Weltsicht des Reinhard Mohn zusammen und liefern dafür reichhaltige Belege. Dem Einfallsreichtum der Bertelsmann–Stiftung verdanken wir unter anderem die Idee eines Niedriglohnsektors, die Ausgestaltung des "Bündnisses für Arbeit", der "Agenda 2010" und von "Hartz IV".

## Leistungskennziffern

Im Jahre 1994 gründete die Stiftung das "Centrum für Hochschulentwicklung" (CHE). Diese Denkfabrik betreibt seither den Umbau der Hochschulen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien, ist weitgehend für die Einführung des Bachelor–Master–Studiensystems verantwortlich und moderiert die Einführung von Studiengebühren. 1995 kam das "Centrum für angewandte Politikforschung" (CAP) an der Universität München mit rund 60 Mitarbeitern hinzu. Es wird geleitet von Werner Weidenfeld, einem Politikwissenschaftler und Netzwerker, der bereits seit 1992 Mitglied des Vorstands der Bertelsmann–Stiftung ist und später ihres Präsidiums wurde. Gemeinsam mit der Stiftung betreibt das CAP zahlreiche strategische Projekte zur Zukunft Europas – bis hin zur Einflussnahme auf den Entwurf einer europäischen Verfassung und auf die Pläne zur verstärkten Militarisierung der EU.

Unterdessen bereitet die Bertelsmann–Stiftung die weitere Ausdehnung der

Konzerngeschäftsfelder im Bildungs- und Wissenschaftssystem vor. Zu diesem Zweck verankert das Haus Bertelsmann europaweit in den Bildungsinstitutionen Grundsätze zur Leistungsmessung und -optimierung. Damit erhält betriebswirtschaftliche Effizienz oberste Priorität. Öffentliche Bibliotheken, Schulen und Universitäten nimmt Bertelsmann mit der Einführung von Leistungskennziffern, permanenten Rankings und Evaluationen und sonstigen Steuerungsinstrumenten an die Kandarre.

In Deutschland begann das alles einst in Nordrhein-Westfalen. Mit Unterstützung der NRW-Landesregierung wurde dort in den frühen neunziger Jahren die betriebswirtschaftliche Transformation der Schulen auf den Weg gebracht, mit einem Modellversuch, der später zum "Internationalen Netzwerk innovativer Schulsysteme" (1997 bis 2005) ausgeweitet wurde. Damals gab Reinhard Mohn der Bildungskommission in NRW noch höchstpersönlich die Marschrichtung für "zentrale Denkanstöße für ein zukunftsfähiges Schulsystem" vor. Neueren Datums ist das Bertelsmann-Projekt "Eigenverantwortliche Schule und Qualitätsvergleiche in Bildungsregionen", das 2005 mit Starhilfe der Landesregierung Niedersachsen in Angriff genommen wurde: Rund 130 allgemeinbildende Schulen haben sich dort "auf den Weg der Eigenverantwortlichkeit" begeben. Und 1.255 Schulen in sämtlichen 16 Bundesländern benutzen kaum ein Jahr später "Selbstevaluation in Schulen", das softwaregestützte Instrument zur "Qualitätsverbesserung von Schulen" – natürlich von Bertelsmann.

Wer darauf hinweist, dass dabei von Freiwilligkeit oder gar Autonomie der Schulen keine Rede sein kann, gilt als ewiggestrig. Denn längst machen die Landesregierungen ihre Mittelzuweisungen und den "guten Ruf" einer Schule von der Teilnahme an Bertelsmann-Projekten abhängig, und längst sitzen Bertelsmann-Repräsentanten in den Kultusministerien der Bundesländer, um dafür zu sorgen, dass die frisch gewonnene föderale Eigenständigkeit auch in Schulangelegenheiten die richtige Richtung nimmt. Ob Schulleitungen wollen oder nicht: Entweder sie beteiligen sich an einem Bertelsmann-Projekt oder die jeweiligen Landesregierungen – eingeklemmt zwischen der Politik der "leeren Kassen" und den Qualitätsbeweisen, die auch ihnen inzwischen permanent abgefordert werden – zwingen sie dazu. Die Bertelsmann-Stiftung ist immer schon da und stellt den auf diese Weise "interessierten" Schulen "standardisierte Steuerungsinstrumente" zur Planung und Evaluierung von Schulentwicklungsprozessen zur Verfügung. Deren Einsatz mündet im Ergebnis in die angeblich qualitätsvergleichenden, vor allem aber wettbewerbsgerechten "Berichte für die Schule". Diese wiederum dienen dann als Grundlage für die



schulische Maßnahmenplanung, die ihrerseits die konkurrenzgetriebene Umwandlung der jeweiligen Schule in ein warenproduzierendes Unternehmen beschleunigt. Vorbereitet wird auf diese Weise ihre feindliche Übernahme durch die Bildungsindustrie, die meist nicht einmal als solche erkannt oder angesehen wird. Denn auch die mediale Öffentlichkeit wird von Bertelsmann dominiert.

## Kommerzialisierung

Im Prozess der Abschaffung öffentlicher allgemeiner Bildung ist *diese* Form der Privatisierung in Deutschland heute auf schulischer Ebene vorherrschend und zumindest gegenwärtig noch bedeutender als direkte Formen der Kommerzialisierung, wie sie zum Beispiel die US-Entwicklung bestimmen (wo Hochschulabsolventen mit durchschnittlich 20.000 Dollar Schulden unter anderem aufgrund von Studiengebühren in den Arbeitsmarkt eintreten). Allerdings greifen Privatisierung und Kommerzialisierung ineinander, bedingen und verstärken sich gegenseitig. Auch hierzulande sind längst aus Bildungsinstitutionen, die nach den Regeln öffentlicher Einrichtungen funktionieren, "Felder wirtschaftlichen Handelns" geworden – so die Erziehungswissenschaftlerin Elisabeth Flitner am Beispiel der Unternehmensinteressen, die hinter den PISA-Studien der OECD stehen. Die allgegenwärtige Propagierung quantifizierender und vergleichender Leistungsmessungen ist Teil der Verankerung einer Logik der kapitalistischen Warenform. Mit ihrer Hilfe werden Schulen und Hochschulen in viele kleine Unternehmenseinheiten umgewandelt und so für die weitere Bewirtschaftung durch die in- und ausländische Medienindustrie aufbereitet. *Dafür* positioniert sich Bertelsmann auf dem nationalen wie dem internationalen Markt.

Denn wie im Welthandelsabkommen GATS vorgesehen, fallen auch Bildungsinstitutionen unter Begriff und Zugriff von Dienstleistungsunternehmen. Das ist auch die Perspektive der EU-Binnenmarktpolitik, übrigens in vollkommenem Einklang mit Bertelsmann. Fraglich ist allerdings, ob in diesen erst beginnenden Prozessen der Privatisierung und Kommerzialisierung die noch bestehende Übereinstimmung der Interessen zwischen dem "Kraken" Bertelsmann (Albrecht Müller) und den "Heuschrecken" Bestand hat. Es könnte durchaus sein, dass der einst geniale Schachzug der Überführung der AG ins Mehrheitseigentum der Bertelsmann-Stiftung sich gegen sie kehrt; schon im Mai konnte der ungewollte Börsengang der AG ja nur mit knapper Not verhindert werden.

## Neue Akteure

So ist die Tatsache, dass Stiftungen heute bei der Rekonfigurierung des zivilgesellschaftlichen und edukativen Binnenraums eine derart beherrschende Rolle spielen können, eine hochgradig ambivalente Angelegenheit. Möglicherweise bieten sich hier auch neue Spielräume für demokratische Gestaltung. In seiner gegenwärtigen neuen Gestalt ist das deutsche Stiftungsrecht aber zunächst und vor allem ein wirksamer Hebel der steuerpolitischen Begünstigung Reicher und Superreicher. Dabei werden mit dem so unscheinbar daherkommenden Thema Stiftungsrecht seit einigen Jahren weitreichende gesellschaftspolitische Weichenstellungen vorgenommen. Ziel ist der Aufbau eines dritten Sektors zwischen Staat und Wirtschaft. Ergänzend zur strategisch angelegten Politik der "leeren öffentlichen Kassen" befördert dieser Weg zur mutmaßlichen Stärkung der "Zivilgesellschaft" wohl doch in erster Linie die bereits bestehende Ungleichheit zwischen Arm und Reich und den Ausschluss eines großen Teils der Bevölkerung von der politischen Gestaltung. Und dennoch: Da es historisch nur wenig Anlass gibt, das gesellschaftspolitische Gefüge, das Deutschland bisher bestimmt hat, zu verklären, mag das Entstehen eines solchen dritten Sektors neue Handlungsspielräume erzeugen. Und warum nicht auch neuartige Akteure?

Was können Leute, die im pädagogischen Bereich arbeiten, tun? Zumindest dreierlei: Erstens, sich in Zukunft genauer anschauen, mit wem man kooperiert, denn Stiftung ist nicht gleich Stiftung, Drittmittel sind nicht gleich Drittmittel, und selbst "Zivilgesellschaft" ist konzeptionell nicht gleich "Zivilgesellschaft". Zweitens ist zu fragen, ob die allgemein-pädagogische Auffassung, wonach pädagogisches Handeln gegenüber dem Ökonomischen eine Eigenstruktur und eine Eigenlogik hat und haben sollte, wirklich ohne Schaden über Bord geworfen werden kann. Und drittens sind mit politikwissenschaftlichen Methoden und den Mitteln des investigativen Journalismus viel mehr Netzwerkanalysen der neuen postnationalen Einflussgeflechte zu betreiben und an die Öffentlichkeit zu bringen. Jedenfalls, solange wir noch eine haben.

Ingrid Lohmann lehrt Historische Bildungsforschung an der Universität Hamburg. Der Artikel ist eine Kurzfassung ihres Vortrags auf dem 20. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE), bildung – macht – gesellschaft, im März 2006 an der Johann-Wolfgang-Goethe Universität in Frankfurt am Main.

---

01.09.2006

Michael Hartmann

## Die Vertiefung der Unterschiede

PRIVATISIERUNG DER BILDUNG TEIL 3 Die Exzellenzinitiative der Bundesregierung und die Einführung von Studiengebühren werden die Gesellschaft weiter spalten

*Michael Hartmann berichtet im dritten Teil der Reihe Vom Menschenrecht zur Marke, die Privatisierungstendenzen im Bildungssektor untersucht, über die Hochschulen. In seinem Eröffnungsbeitrag gab Clemens Knobloch in Freitag 27/28 einen Überblick über die verschiedenen von Privatisierung betroffenen Bildungsbereiche. Ingrid Lohmann schrieb in Freitag 31 über den Einfluss der Bertelsmann-Stiftung auf die Schulen. Die Reihe wird fortgesetzt.*

Die öffentliche Aufmerksamkeit richtet sich beim Thema Hochschulen zur Zeit in erster Linie auf die Auswahl der zehn sogenannten Eliteuniversitäten. Über den bevorstehenden drastischen Anstieg der Studierendenzahl redet man seitens der Verantwortlichen dagegen kaum. Dieses Schweigen ist sicherlich darin begründet, dass man dann auch zu den dringend erforderlichen zusätzlichen Mitteln in Milliardenhöhe etwas sagen müsste. Es gibt aber auch noch einen zweiten Grund. Man hofft, die Schwierigkeiten durch eine Aufspaltung der deutschen Universitätslandschaft in Forschungs- und Ausbildungshochschulen bewältigen zu können. Welche Rolle die Exzellenzinitiative in diesem Zusammenhang spielt, wird bislang kaum thematisiert.

### Weniger Studierende

Dass das offizielle Ziel, zu den führenden US-Universitäten aufzuschließen, mit den dafür vorgesehenen finanziellen Mitteln nicht zu erreichen ist, ist auch den meisten Befürwortern klar. Hans Weiler, ehemaliger Stanford-Professor und einflussreicher "Hochschulexperte", weist zum Beispiel im *Tagesspiegel* darauf hin, dass selbst Baden-Württemberg mit 2,3 Milliarden Euro für alle seine 45 Hochschulen jährlich nicht mehr Geld ausgibt als Stanford für seine gerade einmal 16.000 Studierenden. Dennoch begrüßt er wie zahlreiche andere "Bildungsexperten", Politiker und Wirtschaftsvertreter die Exzellenzinitiative

ausdrücklich, weil sie zum einen deutlich mache, dass endlich die Fiktion einer Gleichheit aller Universitäten aufgegeben werden müsse, und zum anderen die längst überfälligen Reformschritte einleite. Die Hochschulen müssten sich ihre Studierenden selbst auswählen dürfen, Studiengebühren sollten eingeführt und die staatlichen Mittel stärker leistungsorientiert vergeben werden.

In vielen Fächern sind in den letzten Jahren hochschulinterne Aufnahmeprüfungen eingeführt worden. Seit die Hochschulen auch in den Fächern, für die bislang größtenteils die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen zuständig war, bis zu 60 Prozent der Studierenden nach eigenen Regeln auswählen dürfen, ist diese Entwicklung deutlich beschleunigt worden. Sie hat zwei entscheidende Konsequenzen. Die Anzahl der zur Verfügung stehenden Studienplätze wird spürbar reduziert und der Zugang zu den Hochschulen sozial selektiver. Bezüglich der Verringerung der Studienplätze gibt es zunächst einen unbeabsichtigten Effekt. Durch Mehrfachbewerbungen erhalten die "guten" Bewerber gleich mehrere Studienplatzangebote, die "schlechteren" häufig gar keine. Trotz der üblichen Nachrückverfahren verringert sich allein dadurch die Anzahl der besetzten Studienplätze, an der FU Berlin zum Beispiel auf 88 Prozent. Wichtiger aber ist, dass vielfach die Gelegenheit bewusst genutzt wird, um die Studierendenzahlen den deutlich niedrigeren rechnerischen Kapazitäten anzupassen. Eine massive Reduzierung dürfte in erster Linie jenen Universitäten gelingen, die aufgrund ihres guten Abschneidens im Exzellenzwettbewerb einen hohen Bewerberüberhang aufweisen. Sollte es auch noch gelingen, die im Gesetz verankerte Kapazitätsverordnung abzuschaffen oder zumindest einzuschränken, wäre es ihnen sogar möglich, exklusive Elitestudiengänge mit einer ganz kleinen Zahl von Studierenden einzurichten.

### Variable Studiengebühren

Wenn Kurt von Figura, der Präsident der Universität Göttingen, die Zahl der Studierenden an seiner Hochschule mittelfristig gleich um ein Drittel reduzieren will, um das Profil als forschungsintensive Universität schärfen zu können, dann spricht er offen aus, was die meisten seiner Kollegen an den Hochschulen denken, die sich Chancen im Exzellenzwettbewerb ausrechnen. Sie wollen Eliteuniversitäten haben, die sich den Problemen der unterfinanzierten Massenhochschulen durch eine Auswahl und eine deutliche Reduzierung der Studierenden entziehen können. Die hochschulinternen Auswahlverfahren werden, das zeigen die Erfahrungen anderer Länder mit Eliteuniversitäten, außerdem mit einer deutlichen sozialen Auslese einhergehen. Pierre Bourdieu hat die dafür verantwortlichen Mechanismen am

Beispiel Frankreichs detailliert geschildert.

Die Einführung von Studiengebühren bildet den zweiten wesentlichen Schritt in Richtung Aufspaltung und soziale Selektivität. In den größten Bundesländern werden sie ab dem nächsten Jahr eingenommen. Sie liegen zur Zeit zwar maximal "nur" bei 500 Euro pro Semester, ob das auf Dauer so bleiben wird, ist aber mehr als fraglich. Sind Studiengebühren erst einmal eingeführt, können sie je nach Hochschule auch variiert werden. Eine zukünftige Eliteuniversität könnte dann erheblich höhere Gebühren verlangen als eine "normale" Massenuniversität. Die Landesregierung von Nordrhein–Westfalen zeigt mit ihrem Gebührenmodell schon heute, wie so etwas in Zukunft funktionieren könnte. Sie überlässt es den einzelnen Hochschulen, die konkrete Gebührenhöhe festzulegen. Derzeit reicht der Spielraum zwar nur bis 500 Euro, das dürfte aber nur der Anfang sein, wie der hessische Gesetzesentwurf zu Studiengebühren bereits zeigt. Er belässt es zwar noch bei einheitlichen 500 Euro für ein Erststudium, erlaubt den Hochschulen aber schon, für bestimmte Masterstudiengänge sowie alle Promotionen und Zweitstudien bis zu 1.500 Euro zu verlangen. Ab dem Wintersemester 2010/2011 soll das dann für bestimmte Masterstudiengänge möglich sein. Die soziale Wirkung solcher Gebühren liegt auf der Hand. Die zukünftigen deutschen Eliteuniversitäten werden die ihnen gebotenen Möglichkeiten sicherlich ausschöpfen, würden ihre Bemühungen um eine spürbare Reduzierung der Studierendenzahl doch tatkräftig unterstützt, wenn sie durch hohe Gebühren den Zugang von Studierwilligen erheblich erschweren könnten.

Eine andere Verteilung der staatlichen Mittel ist der dritte zentrale Teil der geplanten Strukturveränderungen. Die Mittel sollen stärker als bisher auf jene Universitäten konzentriert werden, die, zu Recht oder zu Unrecht, als besonders leistungsstark gelten. Der Wissenschaftsrat fordert deswegen, dass 40 Prozent der staatlichen Zuweisungen anhand von Leistungsparametern vergeben werden sollten. Wie das aussehen könnte, zeigt Nordrhein–Westfalen. Alle Sachmittel werden seit 2004 nach einem neuen leistungsorientierten Modell verteilt. Während beim Vorläufer, der "Titelgruppe 94", die Zahl der bisherigen Wissenschaftlerstellen und der Umfang der eingeworbenen Drittmittel mit jeweils einem Fünftel gleich gewichtet wurden, gehen erstere nur noch mit 7,5 Prozent in die Berechnung ein, die Drittmittel dagegen mit 27,5 Prozent. Verlierer dieser Änderung werden in erster Linie die Neugründungen und (noch stärker) die früheren Gesamthochschulen sein, Gewinner vor allem die RWTH Aachen.

Die deutsche Universitätslandschaft steht dauerhaft vor einer Aufspaltung in zwei

Typen von Universitäten, Forschungs- und Ausbildungsuniversitäten. An den ersteren wird die Forschung konzentriert, letztere dagegen werden in erster Linie zügig auf einen Beruf hin ausgebildet. Wie die Entwicklung in Zukunft verlaufen wird, lässt sich anhand der Ergebnisse des Exzellenzwettbewerbs schon absehen. Die erfolgreichen Anträge konzentrieren sich auf relativ wenige Hochschulen. Das gilt nicht nur für die zehn als Elitekandidaten ausgewählten Universitäten, sondern auch für die Exzellenzcluster. Von den 41 Clustern, die unter 157 Bewerbungen die erste Runde überstanden haben, vereinigen allein die beiden Münchener Universitäten und die RWTH Aachen fast ein Viertel auf sich. Weitere 14 entfallen auf noch sieben Universitäten. Es hat sich eine Spitzengruppe von gut 20 Universitäten herausgebildet, die den weitaus größten Teil der Fördermittel abschöpft. Die große Masse der deutschen Universitäten, vor allem in NRW, Nord- und Ostdeutschland, ist dagegen abgehängt, und das nicht nur beim Wettbewerb, sondern auch auf Dauer.

### Zementierte Machtverhältnisse

Die sozialen Folgen dieser Entwicklung lassen sich erahnen, wenn man sich die Lage in den USA anschaut. Dort beginnt zwar ein erheblich höherer Prozentsatz eines Jahrgangs ein Studium als in Deutschland, die ärmere Hälfte der Bevölkerung schickt ihre Kinder aber zu fast 90 Prozent auf jene der über 4.000 Hochschulen, die sich bestenfalls auf dem Niveau von Berufsakademien bewegen. Nahezu jedes zweite dieser Kinder geht sogar nur auf eines der Zwei-Jahres-Colleges, die eher einer gymnasialen Oberstufe ähneln. Auf die teuren Privatuniversitäten schaffen es dagegen gerade einmal drei Prozent. An den circa 150 Hochschulen, die den deutschen Universitäten vergleichbar sind, stammen denn auch weniger als zehn Prozent aus der einkommensschwächeren Hälfte der Bevölkerung, 74 Prozent aber aus dem oberen Viertel. Die Rekrutierung ist damit sozial erheblich selektiver als an den deutschen Universitäten, wo immerhin auch zwei Drittel der Studierenden aus dem oberen Drittel der Bevölkerung stammen. Die privaten Eliteuniversitäten sind noch exklusiver. Vier von fünf Studierenden kommen aus dem oberen Fünftel der Gesellschaft. Jeder fünfte stammt sogar aus den obersten zwei Prozent mit Familienjahreseinkommen von mehr als 200.000 Dollar.

Elitehochschulen haben, anders als öffentlich dargestellt, vor allem eine gesellschaftliche Funktion. Sie sorgen mit verschiedensten Mechanismen für die Stabilisierung und Zementierung der Elitenreproduktion und damit auch der gesellschaftlichen Machtverhältnisse. Die zukünftige Universitätslandschaft in Deutschland dürfte dementsprechend gespalten sein. Auf der einen Seite stehen die

Forschungsuniversitäten mit ihrem Kern, den offiziell ausgewählten Eliteuniversitäten. Sie konzentrieren nicht nur die meisten Mittel auf sich, sie werden in der Rekrutierung ihrer Studierenden sozial auch wesentlich exklusiver sein als bisher. Der Nachwuchs aus bürgerlichen Kreisen wird dort eindeutig dominieren. Auf der anderen Seite stehen die Ausbildungs- oder Massenuniversitäten. Sie bieten der großen Masse von Studierenden aus der breiten Bevölkerung die einzige Chance auf ein Universitätsstudium, das dann aber auf einem deutlich niedrigeren Niveau als heute. Die zunehmende Spaltung der Gesellschaft findet auch hier ihren Niederschlag.

Michael Hartmann lehrt Soziologie an der TU Darmstadt und beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Elitenbildung im internationalen Vergleich.

---

29.09.2006

Andreas Keller

## Zukunft Alma Mater GmbH

PRIVATISIERUNG DER BILDUNG TEIL 4 ■ Das nordrhein-westfälische "Hochschulfreiheitsgesetz" treibt nicht die Freiheit, sondern die ökonomische Regulierung der Universitäten voran

*In der Reihe Vom Menschenrecht zur Marke untersuchen Autorinnen und Autoren die Privatisierungstendenzen im Bildungssektor. Neben Clemens Knobloch, der einen Überblick gab (Freitag 27/28), schrieben Ingrid Lohmann über den Einfluss der Bertelsmann-Stiftung auf die Schulen (Freitag 31) und Michael Hartmann über die Funktion von Studiengebühren und Elite-Universitäten (Freitag 35). Andreas Keller widmet sich den institutionell-organisatorischen Folgen des Hochschulfreiheitsgesetzes in NRW. Die Reihe wird fortgesetzt.*

Nachdem das Land Nordrhein-Westfalen erst 2004 ein "Hochschulreformweiterentwicklungsgesetz" bekommen hat, soll dieses nach dem Willen der CDU/FDP-Landesregierung durch ein "Hochschulfreiheitsgesetz" abgelöst werden. Gerade in der Hochschulpolitik ist sprachliche Kosmetik nichts Ungewöhnliches: So heißen zum Beispiel Studiengebühren neuerdings "Studienbeiträge", was sich weniger obrigkeitlich anhört, Freiwilligkeit

suggeriert und ausdrücken soll, dass Gebühren in der Größenordnung von 500 oder 1.000 Euro erst einen anteiligen "Beitrag" zu den Kosten darstellen, die der Studiengang insgesamt verursacht. Doch warum nun "Hochschulfreiheit"?

Freiheit, die Bertelsmann meint

In einem der letzten großen bundesweiten studentischen Streiks 1988/89 besetzten Studentinnen und Studenten Institute der Freien Universität Berlin und erklärten sie zur "BeFREIten Uni". Auch sie hatten die Freiheit der Hochschulen im Sinne, wohl in ähnlicher Weise wie zuvor der Sozialistische Deutsche Studentenbund (SDS), dessen Landesverband Hamburg 1968 den Entwurf eines Hochschulgesetzes vorlegte, in dem es heißt: "Die Durchführung des Wissenschaftsprozesses unterliegt allein der Entscheidung der Universität und ihrer Organe. Die dazu erforderlichen Mittel stellt der Staat zur Verfügung. Im Falle der Weigerung des Staates hat die Universität das Widerstandsrecht." Wer sich die Befreiung der Hochschulen zum Ziel setzt, kann also zunächst in der Tradition der westdeutschen Studentenbewegung die autonome Selbstbestimmung der Hochschulmitglieder, die direkt-demokratische Aneignung des Wissenschaftsprozesses durch Lehrende und Lernende im Sinne haben.

An diesen Freiheitsdiskurs knüpft das nordrhein-westfälische Hochschulfreiheitsgesetz ganz offensichtlich nicht an. Es bezieht sich vielmehr auf *Die entfesselte Hochschule* – so der Titel eines 2000 erschienenen Buchs von Detlef Müller-Böling, dem Leiter des 1994 gemeinsam von der Bertelsmann-Stiftung und der Hochschulrektorenkonferenz gegründeten Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) mit Sitz in Gütersloh. Kritiker haben den Charakter des CHE zutreffend als Think Tank für eine neoliberale Umstrukturierung des Hochschulwesens herausgearbeitet. Inzwischen orientiert sich der Mainstream der Hochschulpolitik von Bund, Ländern und Hochschulleitungen an den Reformkonzepten des CHE. Insofern ist die Bezeichnung des Hochschulfreiheitsgesetzes sehr viel weniger originell als sein Inhalt: Jüngste Hochschulgesetznovellen in Baden-Württemberg, Niedersachsen oder Hamburg gehen mehr oder weniger den gleichen Weg.

Leitbild einer so verstandenen "Befreiung" der Hochschulen ist deren Umwandlung in Dienstleistungsunternehmen, die auf einem Wissenschaftsmarkt ihre Produkte – Forschungsdienstleistungen sowie die Aus- und Weiterbildung von Studierenden – an kaufkräftige Nachfrager absetzen müssen. Als Kundinnen und Kunden des Unternehmens Uni müssen die Studierenden eine marktgerechte Nachfrage entfalten können: indem sie für den Konsum der von den Hochschulen angebotenen



Dienstleistungen "Studienbeiträge" bezahlen – so sieht es das nordrhein–westfälische "Studienbeitrags– und Hochschulabgabengesetz" ab dem Wintersemester 2006/07 vor. Hochschulbildung wird somit zur Ware, der Zugang zu ihr erfolgt nach Maßgabe der Kaufkraft der studentischen Nachfrager.

"Hochschulfreiheit" bedeutet vor diesem Hintergrund zunächst eine Stärkung der wirtschaftlichen Autonomie der Hochschulen, insbesondere durch die Globalisierung der Hochschulhaushalte, die an den nordrhein–westfälischen Hochschulen zum 1. Januar 2006 eingeführt wurde. Gleichzeitig werden die Hochschulen aber Systemen leistungsorientierter Mittelvergabe ausgesetzt, die betriebswirtschaftlich definierte Erfolge und Misserfolge der Hochschulen in finanzielle Anreize und Sanktionen buchstäblich ummünzen. Das Ergebnis von auf diese Weise erzeugten Quasi–Märkten ist nicht eine Autonomie der Hochschule, sondern ihre Heteronomie: ihre externe Steuerung durch marktförmigen Wettbewerb. Ganz konsequent sieht der Regierungsentwurf für das Hochschulfreiheitsgesetz vor, dass Hochschulen in Insolvenz gehen können.

### Aufsichtsrat statt Selbstverwaltung

Pendant zur Marktpositionierung der Hochschulen ist die Umstrukturierung ihrer inneren Verfassung nach dem Vorbild einer Kapitalgesellschaft. Das Hochschulfreiheitsgesetz reduziert die Kompetenz der von den Hochschulmitgliedern gewählten Selbstverwaltungsorgane Senat und Fachbereichsrat in allen Haushalts– und Planungsangelegenheiten auf unverbindliche "Empfehlungen und Stellungnahmen". Nahezu alle wichtigen Kompetenzen konzentriert das Gesetz bei den Leitungsorganen Präsidium und Dekan. Die Entmachtung der gewählten Kollegialorgane ist nicht nur ein Schlag gegen die Mitbestimmung von Studierenden und Personal, sondern gegen die Hochschulselbstverwaltung als solche: Auch die Machtstellung des bislang durch absolute Mehrheiten in allen Gremien privilegierten Professorats wird substanziell untergraben, wenn die Gremien im Wesentlichen nur noch Beratungsfunktionen ausüben.

Dieser Bruch mit der jahrhundertealten Tradition der akademischen Selbstverwaltung wird dadurch auf die Spitze getrieben, dass die Hochschulen unter Kuratel von Hochschulräten gestellt werden. Wie der Vorstand in einer Aktiengesellschaft vom Aufsichtsrat überwacht und kontrolliert wird, hat die Macht des Präsidiums in der Hochschule künftig im Hochschulrat ihre Grenzen. Das Hochschulfreiheitsgesetz gibt dem Hochschulrat sehr weit reichende Kompetenzen:

Neben der Zustimmung zum Wirtschaftsplan und zum Hochschulentwicklungsplan gehört die Wahl der Mitglieder des Präsidiums zu seinen Aufgaben, die vom Senat nur noch bestätigt werden muss. Damit hat das nordrhein-westfälische Freiheitsgesetz konsequent das von Detlef Müller-Böling und dem CHE geforderte "Prinzip der doppelten Legitimation" realisiert. Neben die Legitimation der Hochschulleitung durch die Hochschule und ihre gewählten Selbstverwaltungsorgane tritt die Legitimation und Kontrolle durch ein externes Aufsichtsgremium. Analog bedarf künftig die Wahl von Dekaninnen und Dekanen über die Wahl durch den Fachbereichsrat hinaus der Bestätigung durch die Hochschulleitung.

Der Hochschulrat besteht zu mindestens 50 Prozent, unter bestimmten Voraussetzungen sogar zu 100 Prozent aus externen Mitgliedern, die nicht der Hochschule angehören. Ein gewissermaßen mit Privatpersonen besetztes Aufsichtsorgan passt aber schwerlich zu einem öffentlichen Hochschulsystem. Die Hochschulräte stehen daher für einen Paradigmenwechsel, der die politische Verantwortung für die Hochschulentwicklung weder beim Staat noch bei der Gemeinschaft der Lehrenden und Lernenden, sondern bei Dritten – bei Privaten – ansiedelt. Insofern kann die Umstrukturierung, wie sie in Nordrhein-Westfalen durch das Hochschulfreiheitsgesetz betrieben wird, als institutionelle Privatisierung der Hochschulen begriffen werden.

In diesen Zusammenhang ist auch die Änderung der Rechtsform der Hochschulen einzuordnen. Gemäß Freiheitsgesetz bleiben die nordrhein-westfälischen Hochschulen zwar zunächst Körperschaften des öffentlichen Rechts, verlieren aber ihren traditionellen Doppelcharakter, zugleich auch staatliche Einrichtungen zu sein. In Folge dessen werden die Hochschulen Arbeitgeberinnen und Dienstherrinnen ihres Personals – diese Funktion übte bisher das Land aus. Die Überführung in eine völlig andere Rechtsform ist als Option bereits im Freiheitsgesetz enthalten. Eine andere Rechtsform wäre beispielsweise die GmbH. Die institutionelle Privatisierung der Hochschulen durch externe Hochschulräte könnte so im nächsten Schritt zur förmlichen Privatisierung weiter getrieben werden, um eines Tages womöglich im vollständigen Verkauf zu enden, wenn der Staat Anteile an der Alma Mater GmbH veräußert. Der vor kurzem vorgenommene Verkauf des Universitätsklinikums Gießen und Marburg zeigt, dass auch dieser letzte Schritt nicht mehr undenkbar ist. Der Rückzug des Bundes aus der Hochschulbauförderung in Folge der Föderalismusreform könnte in den Ländern den Ruf nach privaten Investoren lauter werden lassen.

Gleichwohl wäre es verkürzt, im Hochschulfreiheitsgesetz den ersten Schritt hin zu einer Vollprivatisierung der nordrhein–westfälischen Hochschulen zu sehen. Die aktuelle Herausforderung liegt nicht in einem kompletten Rückzug des Staates aus Forschung, Lehre und Studium, sondern in einer internen Ökonomisierung der in öffentlicher Hand bleibenden Hochschulen und ihrer Umstrukturierung nach dem Vorbild privatwirtschaftlicher Unternehmen. An die Stelle der politischen Regulierung des Hochschulwesens durch gewählte Hochschulorgane oder Repräsentanten der demokratisch legitimierten Staatsorgane tritt die ökonomische Regulierung durch marktförmige Steuerungssysteme und die autokratische Willkürherrschaft frei schwebender Leitungs– und Aufsichtsorgane.

Andreas Keller arbeitet in der Berliner Hochschulverwaltung und ist Mitglied im Bundesvorstand des Bundes demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi).

---

27.10.2006

Karl–Heinz Heinemann

## **There is no business like school–business**

PRIVATISIERUNG DER BILDUNG TEIL 5 ■ Schulen werden mittlerweile häufig von privaten Unternehmen saniert und an die Kommunen vermietet. Ein lukratives Geschäft – für die Investoren

*Ganz harmlos fing es an mit Plänen zur Computerausstattung der Schulen, mit Schul sponsoring für einzelne Projekte. Inzwischen gehen viele Kommunen Public Private Partnerships ein, um zum Beispiel kurzfristig Bauvorhaben umzusetzen, Ministerien beauftragen private Bildungsdienstleister mit der Evaluation von Bildungserfolgen. Auch Pisa ist ein Unternehmen der "Public Private Partnership".*

Endlich geht es voran mit der Sanierung seines Schulhauses, freute sich Michael Schlemminger–Fichtler, der Leiter der Peter–Ustinov–Gesamtschule in Monheim, einem Städtchen von 40.000 Einwohnern ziemlich in der Mitte zwischen Leverkusen und Düsseldorf. Seit Jahren wurden einige Klassen in Containern

unterrichtet. Die Gebäude waren PCB-verseucht, und die Gemeinde hatte, wie viele andere auch, kein Geld, um den Schaden schnell zu beseitigen. Auf herkömmlichem Wege, mit der Bauverwaltung der Gemeinde, hätte die Sanierung über zehn Jahre gestreckt werden müssen. Nun hat ein privater Investor, die Kirchner GmbH aus Bad Hersfeld, die Bauarbeiten übernommen. Er war in einem Jahr mit dem Umbau fertig.

Elf weitere Monheimer Schulen werden von der Bad Hersfelder Bauunternehmung saniert. Die Baukosten hätten die Gemeinde 21 Millionen Euro gekostet. Sie steht aber unter dem Haushaltssicherungskonzept, das heißt, sie ist so hoch verschuldet, dass sie keine weiteren Kredite mehr aufnehmen darf. Und weil sie die 21 Millionen nicht hat, zahlt sie nun statt dessen 25 Jahre lang drei Millionen Euro "Nutzungsentgelt" an die Firma – im Endeffekt also 75 Millionen.

Dennoch führt der Monheimer Bürgermeister Thomas Dünchheim hier einen Kostenvorteil an – der ist nämlich Bedingung für diese Art von Vereinbarungen. Er beziffert ihn auf gut 15 Prozent. Im Zivilberuf war Dünchheim Anwalt in einer Düsseldorfer Sozietät, die sich auf derartige Privatisierungen öffentlichen Eigentums spezialisiert hat. Tatsächlich, so weiß die grüne Ratsfrau Andrea Stamm, habe die städtische Bauverwaltung gar kein "Konkurrenzangebot" zu den Privatinvestoren eingereicht. Man habe lediglich den Erfahrungswert zugrunde gelegt, dass die städtischen Baumaßnahmen im Endeffekt 24 Prozent teurer werden als veranschlagt, während man den privaten Vertragspartner auf einen Fixpreis festlegen könne.

Das nordrhein-westfälische Finanzministerium unterstützt Public Private Partnerships und hat dafür eine "Task Force" eingerichtet. Nicht nur Schulen und Verwaltungsgebäude möchte man privaten Betreibern übergeben, auch ein Gefängnis steht auf der Privatisierungsliste. Das Bundesbauministerium findet, dass die Quote an öffentlich-privaten Partnerschaften in Deutschland noch längst nicht das internationale Niveau erreicht habe.

### Miete bringt angeblich Einsparungen

Im Grunde – das räumt Bürgermeister Dünchheim auch ein – handelt es sich um eine verdeckte Kreditaufnahme: Die Gemeinde darf ihre Baumaßnahme nicht offen über Kredite finanzieren. Das macht für sie die Kirchner GmbH, die Gemeinde zahlt ihr statt Zinsen und Tilgung das "Nutzungsentgelt" – ein finanzpolitischer Trick also, um die Haushaltssperre zu umgehen. Für einen privaten Kredit nimmt

die Bank höhere Zinsen als für einen kommunalen. Die Gemeinde übernimmt aber gegenüber der Bank alle Risiken für die Mängel, die nach der Abnahme der Bauten auftreten könnten. Forfaitierung heißt das in der Fachsprache des Kreditgewerbes. Wie bei einem Kommunalkredit hat die Bank also keinerlei Risiko, streicht aber höhere Zinsen ein. Die Zinsen plus einer erwarteten Rendite von mindestens zehn Prozent zahlt die Kommune mit der Miete. Die sonst als unflexibel und starr geschmähte öffentliche Hand wird als "Kundin" gerade deshalb gern gesehen, weil man mit ihr praktisch risikofrei langfristige Verträge schließen kann.

Wie ist es möglich, dass eine Privatfirma günstiger bauen kann als die Kommune und dennoch einen ansehnlichen Gewinn erwirtschaftet, zumal sie auch noch Mehrwertsteuer zahlen muss? Die Firma habe den größeren Durchblick auf dem Markt und könne, da sie auf Bauen spezialisiert sei, günstiger einkaufen, meint Bürgermeister Thomas Dünchheim. Und schließlich müsse sie das Vorhaben nicht im "Korsett des öffentlichen Vergaberechts" ausschreiben.

In Frankfurt am Main wurde das Bildungszentrum Ostend von einer Tochtergesellschaft der Landesbank Baden–Württemberg ohne dieses "Korsett" errichtet und für 20 Jahre an die Stadt vermietet. Dort sind zwei Abendgymnasien, eine Berufsschule, die Volkshochschule und ein Konservatorium untergebracht. In den 20 Jahren zahlt die Stadt 102 Millionen Euro an Miete, während die Investition der Baugesellschaft 54,6 Millionen Euro beträgt. Dennoch spricht Frankfurts Oberbürgermeisterin Petra Roth (CDU) von "Einsparungen von circa 25 Prozent" gegenüber einer kommunalen Investition (vgl. Werner Rügemer in *junge welt* vom 19.4.2006). Die Verträge zwischen der Stadt und der Leasinggesellschaft sind geheim – die Stadtverordneten bekommen sie nicht zu sehen. Schon jetzt stellt sich heraus, dass beim Bau eben nicht alle schulrechtlichen Vorschriften beachtet wurden, im Gegenteil – die Standards von Schulbauten wurden zum Teil massiv unterschritten. So sind einige Klassenräume statt 60 Quadratmeter, wie vorgeschrieben, nur 48 oder gar 41 Quadratmeter groß (*Frankfurter Rundschau* vom 13.10.2006). Die versprochene Cafeteria fehlt bis heute. Und da die Heizkosten zu Lasten des Mieters gehen, hat man hemmungslos an Dämmmaterial gespart – dadurch verteuern sich die Heizkosten um gut ein Viertel. Die Rechnung der Stadtkämmerei, dass das PPP–Projekt wirtschaftlicher sei, ist nicht nachvollziehbar, stellt SPD–Fraktionschef Klaus Oesterling im Frankfurter Rat fest.

Bei den Privatisierungsvorhaben geht es auch um die Gebäudebewirtschaftung. In Monheim bleiben zwar Hausmeister und Putzdienst städtisch, zumindest vorerst. Im Landkreis Offenbach werden Hausmeister und Angestellte der Kreisverwaltung in

eine Schul-Facility-Management-GmbH überführt. Über den entscheidenden Kostenvorteil, den man sich davon verspricht, schweigt man gern: Das Personal unterliegt dann nicht mehr dem Tarif des öffentlichen Dienstes. Deshalb protestiert die Dienstleistungsgewerkschaft Verdi dagegen.

"Wir handeln sinnvoll, wirtschaftlich und antizyklisch. Das ist gelebter Thatcherismus", meint Monheims Bürgermeister Thomas Dünchheim durchaus stolz. In Großbritannien ist PPP schon ein bedeutender Sektor des Finanzgeschäfts geworden, berichtet Patrick Wallace aus der Anwaltskanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer, die unter anderem das PPP-Projekt in Offenbach betreut. Allerdings lief auch hier nicht immer alles problemlos, und bei manchen Projekten wird heute laut darüber nachgedacht, ob die öffentliche Hand nicht doch günstiger gewesen wäre.

### Lotterielos für einen Studienplatz

Mittlerweile werden nicht nur Schulgebäude von Privaten auf staatliche Rechnung betrieben, auch pädagogische Dienstleistungen übergeben die öffentlichen Bildungsverwaltungen privaten Anbietern. Prominentestes Beispiel: PISA\*. Ein Konsortium multinationaler Bildungsdienstleister organisiert die schulischen Qualitätskontrollen und -vergleiche. Bei PISA ist ACER federführend, der Australian Council For Educational Research Ltd., der den von der OECD öffentlich ausgeschriebenen PISA-Auftrag bekommen hat. Ein weiterer Projektpartner: der ETS (Educational Testing Service) aus den USA, der wohl größte private Anbieter von Bildungsdienstleistungen. Der von ihm verwaltete SAT (Scholastic Aptitude Test) ist die gängige Aufnahmeprüfung für die führenden US-Hochschulen, der TOEFL, ein Englishtest, gehört für die nicht englisch sprechenden Ausländer ebenfalls zu den Voraussetzungen, um in anglophonen Ländern studieren zu können.

Die Hochschulrektoren in Deutschland haben nun beschlossen, Hochschulaufnahmetests einzusetzen. Nicht nur mit der Entwicklung, sondern auch mit der Durchführung wird die ITB beauftragt, eine Bonner Consulting-Gesellschaft, die schon Erfahrungen mit der Entwicklung und Durchführung der Mediziner-Tests gesammelt hat. Die wurden aus Kostengründen wieder abgeschafft. Nun ist auch dieses Problem gelöst – künftig wird jeder Studierwillige selbst für seinen Aufnahmetest zahlen müssen – das Lotterielos für einen Studienplatz wird etwa 90 Euro kosten. Eine PPP zu Lasten Dritter also: Die Unis lassen eine private Gesellschaft über die Hochschulzulassung bestimmen, und bezahlen müssen dafür die einzelnen Prüflinge.

Die zunehmende Verbreitung von PPP hat zwei Seiten. Die finanzpolitische: Der mittlerweile schreienden öffentlichen Finanznot steht privates Vermögen gegenüber, das händeringend nach Anlagemöglichkeiten sucht. Neue Märkte werden gebraucht, im Ausland und Zuhause. Da gibt es eben viele öffentliche Dienstleistungen die nur darauf warten, als profitable Geldanlage erschlossen zu werden. Der Bildungsmarkt ist risikoarm, vor allem, wenn man das Geschäft nicht mit den vielen "Endverbrauchern" machen muss, sondern mit dem Staat. Mit ihm kann man nicht nur einfacher verhandeln, man kann ihn auch übers Ohr hauen, denn die öffentlichen Geld-Verwalter sind begierig nach dieser Art von Geschäft: Nicht nur, weil sie ideologisch angesagt sind als Entstaatlichung, Entbürokratisierung, Öffnung für den Wettbewerb, sie entlasten ihre Haushalte, und vor allem, sie entziehen ihr Finanzgebaren der Kontrolle durch die Rechnungshöfe und durch Parlamente, Stadt- und Gemeinderäte. An den privatrechtlichen Verträgen, die man da schließt, haben die Volksvertreter über die Laufzeit von 20 oder 30 Jahren nichts mehr zu deuten. Der Staat vergibt sich dadurch natürlich jede Gestaltungsmöglichkeit.

Dies wird noch deutlicher, wenn auch inhaltliche Bildungsdienstleistungen privat abgewickelt werden. Im alten etatistischen Modell wurden die Schulen nach Recht und Gesetz vom Staat beaufsichtigt – zugegeben, vollkommen ineffektiv und unzureichend. An dessen Stelle tritt nun eine Outputkontrolle, organisiert von Experten, die zwar im öffentlichen Auftrag handeln, aber keine öffentliche Legitimation mehr brauchen. Was eine gute Schule ist, bestimmen die internationalen Bildungsdienstleister, die PISA durchführen.

Aus finanzpolitischer Sicht sind PPP-Geschäfte eine ungleiche und unehrliche Verteilung von Risiken und Erträgen. Die Risiken werden aber erst in einigen Jahren und Jahrzehnten sichtbar, wenn unvorhergesehene Ereignisse eintreten, für deren Beschreibung auch die Phantasie und Sachkenntnis der teuren Berater nicht ausgereicht hat – PPP-Geschäfte sind ein ungedeckter Wechsel auf die Zukunft. Für den Lehrbetrieb bedeuten sie eine Einschränkung der pädagogischen Autonomie, ein Abtreten von öffentlicher Verantwortung und demokratischer Kontrolle.

\* vgl. dazu Elisabeth Flitner: *Pädagogische Wertschöpfung. Zur Rationalisierung von Schulsystemen durch public-private partnerships am Beispiel von PISA*. In: Jürgen Oelkers, u.a. (Hg.): *Rationalisierung und Bildung bei Max Weber*. Bad Heilbrunn 2006

Mit diesem Beitrag schließen wir die Reihe *Vom Menschenrecht zur Markenware*, die sich mit Privatisierungstendenzen im Bildungssektor befasst hat, ab. Alle Beiträge in der Übersicht:

Clemens Knobloch *Vom Menschenrecht zur Markenware. Über die Beschädigung öffentlicher Lernorte durch die Gesetze des Marktes. Freitag 27/28/2006*

Ingrid Lohmann: *Jede Schule ein kleines Unternehmen. Über die Projekte der Bertelsmann–Stiftung an Schulen. Freitag 31/2006*

Michael Hartmann: *Die Vertiefung der Unterschiede. Über die Funktion von Studiengebühren und Elite–Universitäten. Freitag 35/2006*

Andreas Keller: *Zukunft Alma Mater GmbH. Über die institutionell–organisatorischen Folgen des Hochschulfreiheitsgesetzes in NRW. Freitag 39/2006*

Karl–Heinz Heinemann: *There is no business like school–business. Über Public Private Partnerships mit Schulen. Freitag 43/2006*