

IHS Sociological Series  
Working Paper 61  
December 2003

# Bildungspolitik zwischen Ökonomisierung und öffentlichem Gut?: Fakten, Widersprüche, Kontroversen

Lorenz Lassnigg



## Impressum

---

**Author(s):**

Lorenz Lassnigg

**Title:**

Bildungspolitik zwischen Ökonomisierung und öffentlichem Gut?: Fakten, Widersprüche, Kontroversen

**ISSN: Unspecified**

**2003 Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies (IHS)**

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

E-Mail: [office@ihs.ac.at](mailto:office@ihs.ac.at)

Web: [www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at)

All IHS Working Papers are available online:

[http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs\\_series/](http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/)

This paper is available for download without charge at:

<https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/1536/>

61

Reihe Soziologie  
Sociological Series

**Bildungspolitik zwischen  
Ökonomisierung und  
öffentlichem Gut?**  
Fakten, Widersprüche, Kontroversen

Lorenz Lassnigg



61

Reihe Soziologie  
Sociological Series

**Bildungspolitik zwischen  
Ökonomisierung und  
öffentlichem Gut?**  
Fakten, Widersprüche,  
Kontroversen

Lorenz Lassnigg

Dezember 2003

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien  
Institute for Advanced Studies, Vienna

**Contact:**

Lorenz Lassnigg  
☎: +43/1/599 91-214  
email: lassnigg@ihs.ac.at

---

Founded in 1963 by two prominent Austrians living in exile – the sociologist Paul F. Lazarsfeld and the economist Oskar Morgenstern – with the financial support from the Ford Foundation, the Austrian Federal Ministry of Education, and the City of Vienna, the Institute for Advanced Studies (IHS) is the first institution for postgraduate education and research in economics and the social sciences in Austria. The **Sociological Series** presents research done at the Department of Sociology and aims to share “work in progress” in a timely way before formal publication. As usual, authors bear full responsibility for the content of their contributions.

Das Institut für Höhere Studien (IHS) wurde im Jahr 1963 von zwei prominenten Exilösterreichern – dem Soziologen Paul F. Lazarsfeld und dem Ökonomen Oskar Morgenstern – mit Hilfe der Ford-Stiftung, des Österreichischen Bundesministeriums für Unterricht und der Stadt Wien gegründet und ist somit die erste nachuniversitäre Lehr- und Forschungsstätte für die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Österreich. Die **Reihe Soziologie** bietet Einblick in die Forschungsarbeit der Abteilung für Soziologie und verfolgt das Ziel, abteilungsinterne Diskussionsbeiträge einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den Autoren und Autorinnen.

## **Abstract**

First the difference between a theoretical economic perspective and the neoliberal political ideology is discussed. Secondly, the European approach of efficient allocation of resources is described. Thirdly, the Austrian position on some important indicators is compared to the EU.

The Austrian expenditure is particularly above the OECD average at the postsecondary and the lower secondary levels, information about private expenditure remains poor. Few results are available about the gains from the investment; comparative studies show consistent positive effects on growth, which does not apply to all countries. The analysis of the EU structural indicators obtains a favourable picture. Austria ranks especially positive with the early school leavers, the educational attainment of the population and the youth labour market. Less favourable are some indicators about science and technology education.

To improve longterm resource planning some topics are proposed for further discussion: the linkage to innovation policy, the public contribution to lifelong learning, the basic competences, and the unequal access to higher education.

## **Zusammenfassung**

Im ersten Teil werden die Unterschiede zwischen der theoretisch-wissenschaftlichen Perspektive der Ökonomie und der Perspektive neoliberaler politischer Ideologie herausgearbeitet. Im zweiten Teil wird der Europäische Ansatz der Ökonomisierung dargestellt, der den effizienten Ressourceneinsatz in den Mittelpunkt stellt. Im dritten Teil werden international vergleichende Befunde zum österreichischen Bildungswesen präsentiert.

Die Bildungsausgaben liegen vor allem im postsekundären Sektor und auf der unteren Sekundarstufe deutlich über dem OECD-Schnitt, die privaten Ausgaben sind schlecht erfasst. Zu den Wirkungen der Bildungsinvestitionen gibt es wenig Befunde, im internationalen Vergleich haben sich im Unterschied zu manchen anderen Ländern konsistent positive Wachstumseffekte ergeben. Die Analysen ausgewählter EU-Strukturindikatoren ergeben insgesamt ein vorteilhaftes Bild. Günstig liegt Österreich v.a. beim vorzeitigen Schulabbruch, beim Bildungsstand der Bevölkerung und beim Jugendarbeitsmarkt. Weniger vorteilhafte Bereiche betreffen insbesondere die technischen und naturwissenschaftlichen Studien.

Im Sinne längerfristiger Ressourcenplanung sollten einige Themen vertieft werden: die Verbindung zur Innovationspolitik, die erforderlichen öffentlichen Beiträge zum lebensbegleitenden Lernen, das Basiskompetenzniveau und die Disparitäten im Zugang zu weiterführender Bildung.

## **Keywords**

Economics of education, education policy, neoliberalism, comparative analysis, educational investment, structural indicators, impact analysis, Austria, European Union

## **Schlagwörter**

Bildungsökonomie, Bildungspolitik, Neoliberalismus, vergleichende Analyse, Bildungsinvestition, Strukturindikatoren, Wirkungsanalyse, Österreich, Europäische Union

## **Bemerkungen**

Dieser Artikel beruht auf einem Vortrag für das 5. Europäische Bildungsgespräch ,02: „Bildung: Konsumgut oder Bürgerrecht“ in Wien, 11. und 12. November 2002.

# Contents

<b>1. Facetten der „Ökonomisierung“</b>	<b>1</b>
1.1 Ebene A: Theorie, Paradigmen, Verständnis .....	1
1.2 Ebene B: Politische Rhetorik und Praxis .....	6
<b>2. Der Europäische Ansatz der „Ökonomisierung“: Bestmögliche Nutzung der Ressourcen</b>	<b>13</b>
2.1 Umdefinition der Bildungsausgaben: Von Konsum zu Investition.....	14
2.2 Ein breiter Zugang zur Wirksamkeit der Bildungspolitik .....	18
<b>3. Befunde zur österreichischen Situation</b>	<b>21</b>
3.1 Befunde zum Stand der Investitionen.....	23
3.2 Wirkungen der Bildungsinvestitionen .....	26
<b>4. Schlussfolgerungen</b>	<b>30</b>
<b>Literatur</b>	<b>33</b>
<b>ANNEX</b>	<b>39</b>



## 1. Facetten der „Ökonomisierung“

Wenn man den Begriff der „Ökonomisierung“ näher umschreiben will, so erscheint es nötig zwei Ebenen seiner Verwendung zu unterscheiden: Erstens eine Ebene der Theorie, auf der wissenschaftlichen Ansätze und Paradigmen entwickelt werden, die zum sozialwissenschaftlichen Verständnis des Bildungswesens von einem bestimmten Blickwinkel aus beitragen wollen. Auf dieser Ebene ist die Frage nach Anwendbarkeit des Marktmechanismus in diesem Bereich, bzw. die Frage nach den wünschenswerten oder nicht wünschenswerten Folgewirkungen seiner Anwendung, zweifellos eine wichtige und legitime Frage.

Die zweite Ebene ist jene der Praxis, der Rhetorik und der Politik, wo ausgehend von bestimmten Verständnissen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Kräften und Mächten um die praktische und politische Gestaltung des Bildungswesens und der Bildungsprozesse gerungen wird. Diese beiden Ebenen werden in der Diskussion oftmals vermischt,<sup>1</sup> ökonomische Argumente werden manchmal pauschal als neoliberal diskreditiert auch wenn sie nicht aus diesem Gedankenkreis stammen, und die Frage der Anwendbarkeit von Marktmechanismen wird zu einer mehr oder weniger ausschließlichen Frage politischer Machtkämpfe stilisiert.

### 1.1 Ebene A: Theorie, Paradigmen, Verständnis

Die Bildungsökonomie als wissenschaftlicher Zugang lässt sich in manchen Grundgedanken bereits auf sehr frühe ökonomische Theoretiker zurückführen, sie hat sich aber vor allem seit den 1960er Jahren als Teildisziplin stark entwickelt, und auch große Bedeutung für die Entwicklung der Bildungssysteme bekommen. Die Expansionswelle des weiterführenden Bildungswesens der 1960er und 1970er Jahre, verbunden mit einer bedeutenden Ausweitung der materiellen und personellen Ausstattung und der finanziellen Aufwendungen wäre vermutlich ohne „bildungsökonomischem Rückenwind“ wesentlich schwächer ausgefallen.

---

<sup>1</sup> Beispielsweise wird der Neoliberalismus von seinen KritikerInnen von einer politischen Ideologie auch zu einer „ökonomischen Theorie“ hochstilisiert (z.B. Kahler 2002, 18), während angesehene (männliche) Ökonomen dies nicht unbedingt so sehen. Paul Krugman (1998) bemerkt in seiner popularisierenden Auseinandersetzung mit den „Irrtümern der Rechten“ am Beispiel der „supply-side economics“ dass diese Ideen aus der Sicht seriöser Ökonomie „ganz offenkundig blanker Blödsinn“ (ebd., 51) seien, ihre Vertreter „immerfort dieselbe Botschaft ... predigen“ (ebd., 51), so dass „die Gegner es aus verständlichen Gründen irgendwann satt haben, immer wieder erklären zu müssen, dass und warum das überhaupt nicht zutrifft“, „nach einiger Zeit gewissermaßen an Energie“ verlieren und „andere Ansätze finden“ müssen: „Zum Beispiel, indem man sich einmal die Frage stellt, warum eigentlich überhaupt jemand diesen ganzen Blödsinn glaubt.“ (ebd., 51) – seine Antwort geht in die Richtung, dass „Ideen, die den Vorurteilen und Interessen der Wohlhabenden genehm sind, zwangsläufig finanzstarke Unterstützung finden.“ (ebd. 51).

Dass die sozialen Erwartungen in die Bildungsreformen oftmals nicht oder nur in kleinem Maße verwirklicht wurden, ist nicht sinnvollerweise der Bildungsökonomie anzulasten, sondern viel eher der politischen Gestaltungsebene oder bestimmten unerwarteten Nebenfolgen (beispielsweise der Verschränkung von geschlechtsspezifischen und sozial-ökonomischen Benachteiligungen, die zunächst zu einer Abschwächung der geschlechtsspezifischen Benachteiligung in den wohlhabenden und Bildungsschichten führte, und damit anscheinend die sozial-ökonomische Selektivität des Bildungswesens noch erhöht hat).

Auf der theoretischen Ebene geht es wesentlich um die Anwendung ökonomischer Konzepte auf Aspekte des Bildungswesens. Dies erfolgte im Rahmen unterschiedlicher ökonomischer Paradigmen, jeweils mit begrenzter Reichweite. Begriffe wie Humankapital, Marktversagen, Produktionsfunktion, oder Innovation sind weithin bekannt geworden. Wichtige Anwendungen oder Argumentationen auf dieser Ebene sind:

- Die starke Expansion der öffentlichen Bildungssysteme verdankt sich teilweise der Einbindung in die ökonomischen Fundierungen des Keynesianischen Wohlfahrtsstaates als Investition in die gesellschaftliche *Infrastruktur*.
- Eine zweite Argumentation, die heute von größter Bedeutung ist, besteht in der konzeptionellen Umdefinition der Bildungsaufwendungen von (öffentlichen oder privaten) *Konsumausgaben* in eine *Investition* in Humankapital. Viele Studien haben nachgewiesen, dass diese Investitionen Erträge bringen, die denen von anderen Formen von Kapital (z.B. Sachkapital) zumindest entsprechen.
- Seit dem Aufschwung der Bildungsökonomie gibt es auch die Suche nach der „*Produktionsfunktion*“ von Bildungseinrichtungen oder Bildungsprozessen, also die Frage, welche Kombination von Produktionsfaktoren die effektive (oder optimale) Produktion von Bildungsergebnissen erbringt. An dieser Frage, inwieweit eben Bildungsprozesse als technische Prozesse und Bildungseinrichtungen als Fabriken sinnvoll modelliert werden können, entzündeten sich Kontroversen nicht nur zwischen Ökonomie und anderen Sozialwissenschaften,<sup>2</sup> sondern auch zwischen verschiedenen ökonomischen Paradigmen.<sup>3</sup> Eine zentrale Frage in diesem

---

<sup>2</sup> Die institutionalistische Organisationstheorie hat beispielsweise einen konzeptionellen Unterschied zwischen technischen Organisationen und institutionellen Organisationen eingeführt, wobei die institutionelle Organisation als soziale Organisationsform für Prozesse und Leistungen konzipiert wurde, die aufgrund ihrer Komplexität und Unbestimmbarkeit als nicht technisierbar konzipiert wurden, die Schule wurde als Beispiel für diese Organisationsformen herangezogen; Niklas Luhmann hat diese Gedanken stark aufgegriffen und in seiner Interpretation des Erziehungswesens gewissermaßen auch verallgemeinert; vgl. Weick 1976, Meyer et al. 1983; Luhmann/Schorr 1988.

<sup>3</sup> Innerhalb der Ökonomie hat sich z.B. eine institutionalistische Schule herausentwickelt, die im Gegensatz zum „ökonomischen Imperialismus“ anderer Ansätze die Einbindung ökonomischer Vorgänge in das gesellschaftliche Umfeld betont, und die immerhin schon bis in einflussreiche Positionen der Weltbank vorgedrungen ist (vgl. z.B. Picciotto 1995, 1997)

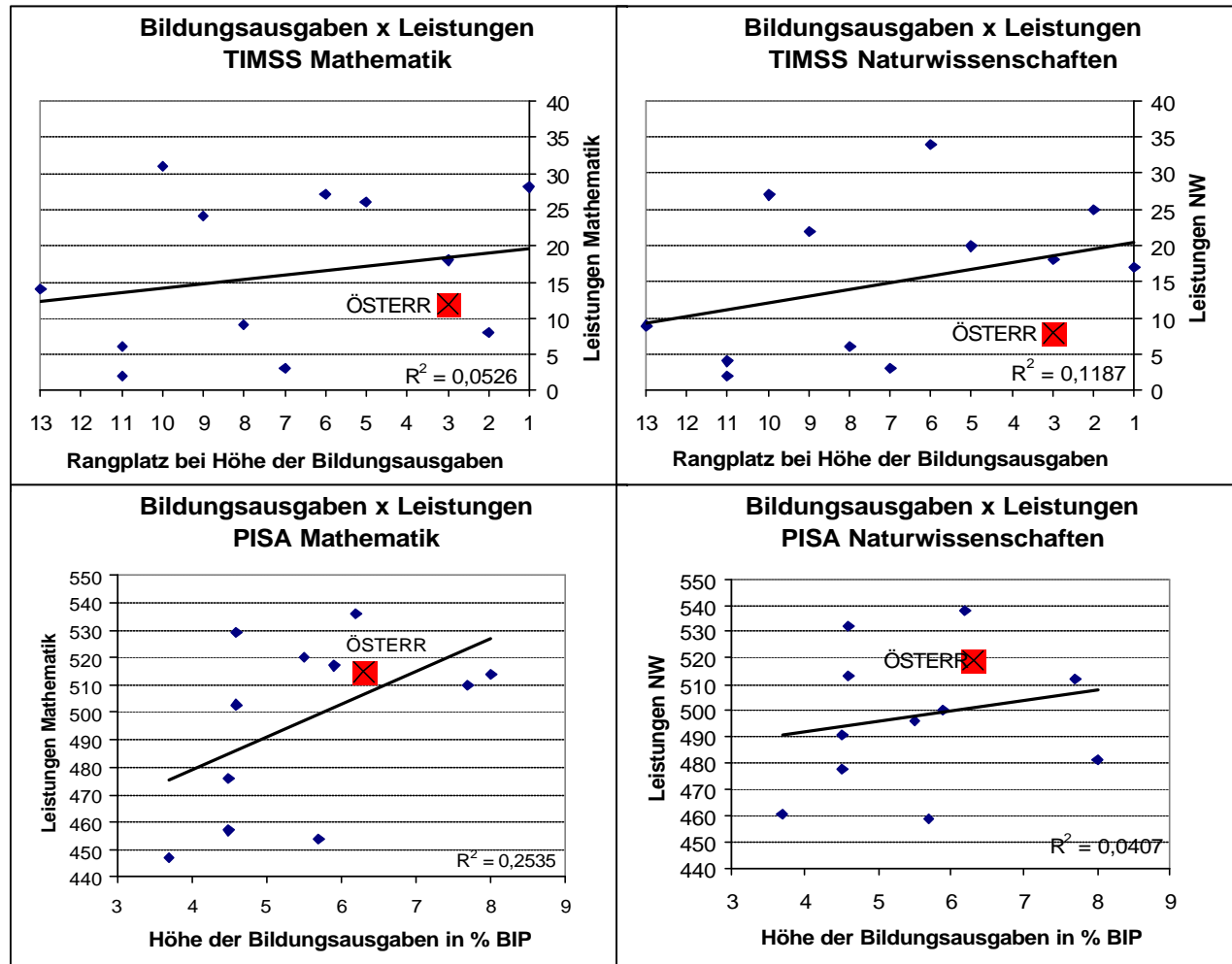
Zusammenhang betrifft die *Wirkungen von Ausstattungsfaktoren*, bzw. auch von finanziellen Inputs insgesamt *auf die Leistungen* von Bildungsinstitutionen (darunter die bekannte Frage der Wirkungen von Klassengrößen). Während die große Rolle der Klassenschülerzahlen für die Kostenentwicklung klar ist (vgl. Riedel 1994 für Österreich), ist der Nachweis von eindeutigen Effekten auf messbare Leistungen bisher noch umstritten. Noch in den 1990er Jahren dominierten Ergebnisse von Meta-Studien, die positive Zusammenhänge zu widerlegen schienen, während einige neuere Studien wieder auf die Wirksamkeit der Klassengröße unter bestimmten Umständen hinweisen (vgl. Mishel/Rothstein 2002). Als Beispiel, um die unklaren Zusammenhänge zwischen Ausstattung und Ergebnissen zu illustrieren, kann beispielsweise auch der Zusammenhang zwischen Bildungsausgaben und Leistungen in den internationalen Studien über Mathematik und Naturwissenschaften (TIMSS und PISA) in verschiedenen Ländern herangezogen werden. Es zeigt sich in diesen illustrativen Darstellungen tendenziell ein positiver Zusammenhang, der jedoch aufgrund der hohen Streuung der Länderergebnisse (ausgedrückt durch das kleine  $R^2$ ) bedeutungslos ist. Die österreichischen Leistungen wären nach diesen Darstellungen im Vergleich zum Niveau der Bildungsausgaben – möglicherweise aufgrund der unterschiedlichen Auswahl von Ländern, möglicherweise aufgrund der gewählten Indikatoren, möglicherweise aufgrund der erfassten Leistungskomponenten – unterschiedlich gelagert: In TIMSS unter den Erwartungen (Österreich liegt unter der Regressionslinie) und in PISA über den Erwartungen (Österreich liegt über der Regressionslinie). Diese Darstellung demonstriert nebenbei auch, wie leicht eine einfache deskriptive Verwendung dieser Daten und Zusammenhänge auch für irreführende oder tendenziöse Schlussfolgerungen verwendet werden kann.

- Eine weitere wesentliche Frage betrifft die ökonomische Analyse von Ursachen und Formen des *Marktversagens* im Bildungswesen. Aus diesen Analysen über die Grenzen der Anwendung des Marktmechanismus leiten sich Argumente für Interventionen im Rahmen ökonomischer Argumentation ab. Ganz allgemein gesprochen ergeben sich Hinweise auf Marktversagen dann, wenn Diskrepanzen zwischen der Aufbringung von Investitionen und der Lukrierung der Erträge (z.B. bestimmte Investoren bekommen nicht den vollen Ertrag, dafür werden Erträge von Akteuren lukriert, die nicht entsprechend investiert haben)<sup>4</sup> auftreten, oder wenn

---

<sup>4</sup> Typisches Beispiel im Zusammenhang von Qualifizierung: "Poaching", Betriebe die nicht in die Ausbildung ihrer Beschäftigten investieren gewinnen durch Abwerbung Arbeitskräfte von Betrieben, die investiert haben; oder auf der anderen Seite der Medaille: Betriebe finanzieren die Weiterbildung von Arbeitskräften, die sich dann mit der besseren Qualifikation einen anderen Arbeitsplatz suchen.

**Darstellung 1: Leistungen nach TIMSS bzw PISA und Höhe der Bildungsausgaben in 13 bzw. 12 Ländern<sup>5</sup>**



soziale Erträge die individuellen Erträge aufgrund von externen Effekten übersteigen (in diesem Fall wird von den individuellen Akteuren unterinvestiert).<sup>6</sup> In diesem Bereich liegen ganz wesentliche offene Fragen der bildungsökonomischen Diskussion, von deren Beantwortung Schlussfolgerungen zur ökonomischen Notwendigkeit der öffentlichen Investitionen in das Bildungswesen abhängen: Wenn sozusagen endemisch oder strukturell Marktversagen und Unterinvestition vorliegt,

<sup>5</sup> Länder außer Österreich in der TIMSS-Darstellung, repräsentiert durch die Punkte in der Grafik (europäische und außereuropäische Länder: USA, Schweiz, Kanada, Norwegen, Dänemark, Japan, Niederlande, Neuseeland, Spanien, Tschechische Republik, Korea, Ungarn; Länder außer Österreich in der PISA-Darstellung, repräsentiert durch die Punkte in der Grafik (EU-Länder): Dänemark, Schweden, Finnland, Frankreich, Portugal, Belgien, Irland, U.K., Spanien, Italien, Griechenland.

<sup>6</sup> Typisches Beispiel: Verbesserte individuelle Qualifikation führt im Zusammenwirken zu betrieblichen Innovationen, die sich jedoch nicht in den individuellen Erträgen entsprechend niederschlagen.

so kommt den öffentlichen Investitionen in das Bildungswesen eine andere Rolle und Priorität aus ökonomischen Gründen zu als wenn dies nicht der Fall ist, indem in diesem Fall eine Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung (Wachstum, Produktivität) entsteht. Aktuell wird auf europäischer Ebene von der EU-Kommission eine Diskussion vorangetrieben, in der vor allem auf Basis einer neuen Studie über die Erträge des Bildungswesens die Notwendigkeit zusätzlicher Investitionen in das Bildungswesen stark betont wird.<sup>7</sup>

- In der sogenannten *neuen Wachstumstheorie* wird die Rolle des Bildungswesens für die Entwicklung und ökonomische Nutzung von Innovationen betont, wobei gerade im Zusammenhang mit Innovationen aufgrund ihres kollektiven Charakters die Bedeutung von Externalitäten sehr hoch eingeschätzt wird: Erst das Team oder die entsprechende Organisation eines Unternehmens bringt die Kompetenzen der Individuen erst voll zur Wirkung, daher ist die Zurechnung der Wirkungen auf das Individuum nicht möglich und die sozialen Erträge haben wesentliche Bedeutung (vgl. EU-Competitiveness report 2002, 2001). Diese Sichtweise ist für die Aufbringung der Bildungsinvestitionen sehr wichtig, da aus den individuellen Erträgen (v.a. im Hochschulwesen) auch die Begründung für individuelle Beiträge abgeleitet wird – wenn die individuelle Zurechenbarkeit der Erträge aber nicht gegeben ist, führt die individuelle Finanzierung zu Marktversagen bzw. zu Produktivitäts- und Wohlfahrtsverlusten.

Zusammenfassend kann man sagen, dass auf der Ebene der ökonomischen Theorie und Forschung die grundsätzliche und allumfassende Überlegenheit der Marktwirtschaft im Bildungswesen keineswegs geteilt wird, und auch durch Forschungsergebnisse nicht gedeckt ist. In der Forschung wird der Marktfundamentalismus abgelehnt, und es wird eine differenzierte Vorgangsweise eingeschlagen, die auf eine pragmatische Abwägung der Vorteile und der Grenzen des Einsatzes marktwirtschaftlicher Mechanismen und privater Investitionen hinausläuft.

Theoretische Argumente und empirische Befunde sprechen für das Vorliegen von Marktversagen im Bildungswesen und es gibt mittlerweile viele Untersuchungsansätze zur Analyse<sup>8</sup> von konkreten Formen des Marktversagens und von konkreten politischen Gegenstrategien. Pauschale staatliche Bereitstellung wird heute ebenso wie pauschale Marktwirtschaft nicht mehr als Allheilmittel gesehen - Politikversagen sollte ebenfalls analysiert und dem Marktversagen gegengerechnet werden.

---

<sup>7</sup> Vgl. Europäische Kommission 2003a; De la Fuente/Ciccone 2002; nach dieser Untersuchung liegen die kostenbereinigten individuellen Netto-Erträge auf ein zusätzliches Bildungsjahr in Europa zwischen 4.7% und 6.8%, und die sozialen Erträge zwischen 3.5% und 10.9%.

<sup>8</sup> Booth/Snowder (1996) haben eine Reihe derartiger Studien zusammengestellt, und vorgeschlagen, neben den Kosten von Marktversagen auch die Kosten von Politikversagen abzuschätzen, und eine Gegenrechnung vorzunehmen.

Es ist auf dieser Ebene der Betrachtung ganz klar, dass fundamentale gesellschaftliche Interessen durch den Einsatz des Marktes nicht befriedigt werden. Auf der anderen Seite wird aber auch ganz klar von bestimmten Vorteilen marktwirtschaftlicher Mechanismen ausgegangen, so dass eine fundamentale Opposition gegen den Markt eben auch nicht geteilt wird.<sup>9</sup>

## 1.2 Ebene B: Politische Rhetorik und Praxis

Von der wissenschaftlichen Ebene ist die Ebene der politischen Rhetorik und Praxis zu unterscheiden. Auf dieser Ebene wird von beiden Seiten, BefürworterInnen und KritikerInnen, die Gleichsetzung von Ökonomisierung = Neoliberalismus noch stärker betont. Unterschiedliche ökonomische Zugänge, wie auch unterschiedliche politische Schlüsse aus ökonomischen Argumenten werden damit oft nicht mehr differenziert. Pro-Marktfundamentalismus steht damit tendenziell einem Anti-Marktfundamentalismus gegenüber, wobei die Gefahr entsteht, dass ökonomische Überlegungen überhaupt diskreditiert werden, und grundsätzliche Gegensätze zwischen Bildung und Ökonomie aufgebaut werden. Diese Argumentationen lassen erstens oft vergessen in welchem hohem Ausmaß gesellschaftliche Ressourcen für die Investitionen in das Bildungswesen aufgewendet werden, und vernachlässigen zweitens auch die potentiellen Synergien oder positiven Rückkopplungen zwischen ökonomischen Argumenten und weitergehenden gesellschaftlichen, sozialen oder kulturellen Zielen.<sup>10</sup>

Auf dieser politisch-ideologischen Ebene wird die Ausbreitung des Marktmechanismus und die Liberalisierung von Regulierungen von bestimmten Positionen und Kräften als überlegene Lösung befürwortet und vorangetrieben, unabhängig von empirischen Effekten und pragmatischen oder normativen Einschränkungen. Die ideale Welt der Wahlfreiheit und der Durchsetzung von Bedürfnissen im Modell vollkommener Konkurrenz und rationaler Entscheidungen wird zur ideologischen Norm, die alle Probleme zu lösen vorgibt, die in der alten Welt unvollkommener staatlicher Politik aufgetreten sind. So lange diese idealen Vorstellungen nur auf der Ebene der Rhetorik vorgebracht werden, mögen sie nicht zuletzt auch für im Selbstverständnis kritische PädagogInnen eine Alternative zu den

---

<sup>9</sup> Aus der Sicht einer menschenverträglichen und wohlfahrtsorientierten wirtschaftlichen Entwicklung in den verschiedenen Welten, vor allem auch der Entwicklungsländer, hat Amartya Sen (2002), im Vergleich zu anderen neoliberalen oder globalisierungskritischen Nobelpreisträgern in der Öffentlichkeit leider weniger beachteter Nobelpreisträger für Ökonomie (1998) und einer der Begründer der Wohlfahrtsökonomie, die marktwirtschaftlichen Mechanismen in positiver, aber eben begrenzter Weise in ein Gesamtkonzept der wirtschaftlichen Entwicklung eingebettet.

<sup>10</sup> Beispielsweise hat die PISA-Studie, die sicherlich sehr eng mit einer ökonomischen Betrachtung der Leistungen der Bildungssysteme verknüpft ist, gleichzeitig – in für Kritiker der Ökonomisierung sicherlich paradoxer Weise – mit einer Klarheit und einer Datenbasis wie selten vorher auch die Frage der sozialen Zugänglichkeit aufgeworfen – zumindest auf internationaler Ebene; vgl. den internationalen Bericht (OECD 2001a, v.a. Kap 6 und Kap.8) und auch den Beitrag von Klaus Klemm in diesem Band. In die österreichische Diskussion sind diese eigentlich alarmierenden Befunde bisher noch wenig eingedrungen.

unvollkommenen, hierarchisch geprägten und politisierten Realitäten staatlicher Bildungssysteme darstellen, und die Gegenargumente müssen eben auf dieser abstrakten und gereinigten Argumentationsebene die Last der unvollkommenen Realität tragen.

Mittlerweile haben jedoch manche Länder so weit mit radikalen marktwirtschaftlichen Reformen auch im Schulwesen praktisch experimentiert, dass die ideale Rhetorik bereits auch mit empirischen Analysen konfrontiert werden kann. Eines der Länder, in dem mit der Marktwirtschaft besonders weit gegangen wurde, ist Neuseeland, und mittlerweile liegt eine umfassende und sehr lehrreiche theoretische und empirische Analyse dieses „wirklichen Experiments“ vor. Ohne die Ergebnisse hier im einzelnen darzustellen, kann doch gesagt werden, dass erstens die versprochenen Wunder der Marktwirtschaft sich nicht geoffenbart haben, und zweitens die Befürchtungen gesteigerter sozialer Selektivität sich leider bestätigt haben (vgl. Lauder/Hughes 1999 für Neuseeland).

Unabhängig von den Pros und Cons ökonomischer Analyse, und auch in Verbindung mit den monopolistischen und oligopolistischen Tendenzen breitet sich die „Marktwirtschaft“ faktisch aus, und dieser Prozess wird auch politisch gefördert. Ein Schlüsselpunkt in diesem Prozess ist zweifellos GATS (General Agreement on Trade in Services) im Rahmen der WTO (<http://www.wto.org>). Prinzipiell ist die Einbeziehung von Bildungsaktivitäten als handelbare Dienstleistungen in diesen Prozess der Liberalisierung für viele Akteure, insbesondere die Gewerkschaften ein Gegenstand großer Sorge, da dies als Angriff auf das öffentliche Bildungswesen gesehen wird.<sup>11</sup> Auch die betroffenen Organisationen, z.B. wichtige Universitäts- und Hochschulverbände, wie auch die EU verhalten sich ablehnend zur Einbeziehung des Bildungswesens in diesen Prozess.<sup>12</sup> In manchen Ländern, z.B. Australien, wird aber auch die Weiterentwicklung des Bildungswesens zu einer wichtigen „Exportindustrie“ in einem breiten bildungspolitischen Diskussions- und Entwicklungsprozess unter Einbeziehung der Akteure des Bildungswesens explizit vorangetrieben (vgl. Australia 2000).

Daraus entsteht eine umstrittene und widersprüchliche Stellung des Bildungswesens im GATS Prozess, die auch als Prüfstein für die Möglichkeit der Realisierung von gemischten Systemen bzw. von Alternativen *zwischen Staat und Markt* – also im weiteren Sinne eines „Dritten Weges“ – diskutiert werden kann. Eine wichtige Argumentationsfigur der GegnerInnen des GATS-Prozesses besteht im Konzept der „Marktgesellschaft“, und in Verbindung damit, der Vorstellung eines Domino- oder Zauberlehrling- oder Dambruch-Effektes nach dem Muster, „... die Geister, die du einst gerufen ...“: Da die Errichtung der

---

<sup>11</sup> Education International (Dachorganisation von Gewerkschaften im Bildungswesen), Draft letter to Education Ministers - 25 September 2001 <http://www.ei-ie.org/main/english/index.html> Vgl. verschiedene Stellungnahmen im Rahmen der Homepage von EI (<http://www.ei-ie.org>).

<sup>12</sup> Vgl. z.B. die „Joint declaration“ wichtiger Universitätsverbände aus Europa, USA und Canada (<http://www.unige.ch/eua/>)

staatlichen Sicherung gegenüber sozialen Unsicherheiten und Disparitäten der kapitalistischen Marktwirtschaft in einem langen Prozess der Begrenzung und Zurückdrängung des Marktmechanismus erkämpft werden musste, wird in Signalen und Anzeichen seiner neuerlichen Ausweitung gleich auch seine weitergehende Expansion mitgedacht.

Im Zusammenhang mit den sozialen Disparitäten in der Gesellschaft, und der damit verbundenen ungleich verteilten Kraft zum Kauf „erzieherischer Dienstleistungen“, sowie den angenommenen „positionalen Effekten“ von Bildungsabschlüssen (d.h. der Wert für Beschäftigungs- und Lebenschancen hängt von der Verbreitung der Abschlüsse ab; ihre Besitzer haben ein vitales Interesse, andere davon auszuschließen) wird befürchtet, dass die zunehmende marktwirtschaftliche Bereitstellung der Bildungsleistungen zu zunehmender Selektivität des Zuganges und in weiterer Folge zu einer Wiederkehr der Spaltung des Bildungswesen in (reiche, private) Elite- und (arme, öffentliche) Massensegmente führt.

Soweit die Verbreitung von Marktmechanismen darüber hinaus mit Privatisierung verbunden ist und das Profitmotiv ins Spiel kommt, entstehen neue Kontrollmechanismen im Bildungswesen: Kundenbeziehungen treten an die Stelle von politisch gesteuerten Beziehungen, und es wird befürchtet, dass damit anstelle der (wenn auch vielleicht nur mäßig erfolgreichen aber dennoch angestrebten) Vermittlung von gesellschaftlichem Zusammenhalt die Vermittlung von mehr oder weniger radikalen Wettbewerbs- und Statussicherungsidealen in den Vordergrund tritt.

Riccardo Petrella (2000a, b, 1999) hat beispielsweise direkt bezogen auf die Entwicklung der europäischen Strategie aus einer humanistischen Sicht die Eckpunkte einer „neoliberalen Schreckensvision“ kritisch und pointiert in Form von fünf Hauptproblemen zusammengefasst:

- Die Verwandlung der Menschen in „Humanressourcen“, die über wesentliche humane Werte und Eigenschaften hinwegschreitet und die Menschen für die Ökonomie und das Kapital als Arbeitskräfte funktionalisiert;
- die Verwandlung von Bildung in eine Ware verbunden mit dem Abdanken der Staaten, wodurch das Bildungswesen zu einem neuen Wirtschaftssektor gemacht wird, auf dem sich internationale Konzerne formieren, um als Produzenten von Materialien und als Anbieter von Diensten aufzutreten;
- die Vermittlung einer individualistischen „Kriegskultur“ an die jungen Menschen, sowohl was die Haltung untereinander in der Arbeits- und Lebenswelt betrifft, als auch vor allem in der Haltung gegenüber den armen Ländern und den ausgegrenzten und weniger wettbewerbsfähigen Menschen in den reichen Ländern;

- die Unterordnung von Politik und Bildung unter die Technologie, die von einem Werkzeug, das kontrollierten Zwecken dienen sollte, zum Götzen wird, dem zu dienen ist wobei vor allem die Entwicklung des *eLearning* als Weg der technologischen Rationalisierung der Bildungsprozesse gesehen wird;
- und schließlich die Vernachlässigung der Herausbildung einer neuen sozialen Kluft, des „digital divide“, der zwar verbal von den einflussreichen Machthabern beklagt wird, ohne jedoch wirksame Strategien dagegen zu entwickeln.

Viele Elemente dieser Schreckensvision sind real vorzufinden, beispielsweise wenn VertreterInnen des „Big Consulting“ (also der verschiedenen weltweit agierenden Beratungsunternehmen) in ihren Präsentationen die Umriss der Wachstumsbranche Bildung vorrechnen,<sup>13</sup> oder wenn sich hochkompetente Konsortien formieren, die in Ländern der Dritten Welt das „Bildungsmodell für das 21. Jahrhundert“ erproben.<sup>14</sup>

Die frühen Vorstellungen der Informations- und Wissensgesellschaft haben das staatliche Modell der Bereitstellung „des öffentlichen Gutes“ zu einer Hauptzielscheibe der Kritik und Demontage gemacht.<sup>15</sup> So waren beispielsweise die Visionen von der Informations- und Wissensgesellschaft, angeregt etwa durch die „Third Wave“ von Alvin Toffler, geradewegs gegen die herkömmlichen Organisationsformen gerichtet und von einer durchaus emphatischen staatsfeindlichen marktwirtschaftlichen Befreiungsrhetorik getragen: *„Die neuen Informationstechnologien stellen die Ökonomie der Massenproduktion völlig auf den Kopf ... Für das zentrale institutionelle Paradigma des modernen Lebens, für die bürokratische Organisation, bedeutet sie den Tod. (Staat, Regierung und Verwaltung sind ... die letzten großen Bollwerke bürokratischer Macht auf diesem Planeten ...) ... Die Gesellschaft der ‚dritten Welle‘ ist viel zu komplex, als dass eine zentral geplante Bürokratie sie lenken könnte. Entmassung, Einrichtung auf die Bedürfnisse des Einzelnen, Individualität, Freiheit – das sind die Schlüssel zum Erfolg“* (aus dem Cyberspace-Manifest, Fricke/Fricke 1996, 86-90).

---

<sup>13</sup> Vgl. z.B. das umfangreiche Material auf: <http://www.worldbank.org/edinvest/pubs.html>

<sup>14</sup> Vgl. z.B. die Parameter des Projektes für ein „Community Center for the XXI Century“ in Costa Rica getragen durch das M.I.T. in Zusammenarbeit mit einer Entwicklungsgesellschaft eingebettet in eine breite Partnerschaft von transnationalen Unternehmen mit Interessen im Bildungsbereich (<http://www.worldbank.org/edinvest/lincos.htm>). Akademische Partner in diesem Projekt: ? Costa Rica Foundation for Sustainable Development, ? Costa Rica Institute of Technology, ? Media LAB at M.I.T., ? Harvard University Center for International Development ? University of California at Berkeley Haas School ? INSEAD ? Worcester Polytechnic Institute ? Costa Rica University ? University of West Florida ? Nacional University of Costa Rica ? Distance University ? Hochschule für Gestaltung Swebish Gmund ? Rochester University; „strategische Partner“: ? Intel ? Motorola ? Hewlett Packard ? Microsoft ? Becton Dickinson ? Logo Computer Systems Inc. (LCSI), ? Agilent Technologies ? AVINA Foundation.

<sup>15</sup> Vgl. Die Auseinandersetzung um die „Cyberspace Magna Charta“, in: Fricke/Fricke 1996.

Die Konzeptualisierung und Beurteilung der Probleme der Bildungspolitik steht bei Petrella in einem begrifflichen Rahmen der „Marktgesellschaft“, deren inhärente Dynamik letztlich auf die Privatisierung des öffentlichen Gutes hinausläuft. Als die tragenden Säulen dieses Modells dienen (1) Individualismus und horizontale gesellschaftliche Steuerung über Interaktionen bzw. Transaktionen, (2) Markt als Modell der Optimierung der Transaktionen, (3) „Equity“ als Kriterium der sozialen Gerechtigkeit, (4) Privatunternehmen als optimales Modell der Koordination, (5) das Kapital als Wertmaßstab. Auch schon ein begrenzter Einsatz von marktwirtschaftlichen Mechanismen wird in diesem Modell mit höchstem Misstrauen betrachtet, da davon im Zusammenhang mit der Vorherrschaft des neoliberalen Projektes mit hoher Wahrscheinlichkeit die Durchsetzung der Marktgesellschaft im umfassenden Sinn erwartet wird.

In diesen Widersprüchen kann man gewissermaßen die „Doppelmühle“ identifizieren, in die die Befürworter einer „kontrollierten Ökonomisierung“ durch die Dynamik der GATS-Liberalisierung kommen. Auf der einen Seite läuft die Entwicklung der Bildungspolitik in Richtung gemischter Systeme, d.h. die Bildungssysteme werden neben den öffentlichen auch für private Angebote geöffnet. Auf der anderen Seite ist aber gerade diese Öffnung der Schritt, der die weitergehende Liberalisierung im GATS Prozess anstößt. In den vorliegenden Dokumenten auch von Seiten der WTO wird die Bedeutung des öffentlichen Bildungswesens (bisher) nicht in Frage gestellt, insbesondere im Bereich der Grundbildung (Primar- und Sekundarstufe). Dennoch wird dieser Bereich aber auch nicht aus dem Abkommen ausgenommen. Es besteht daher die Problematik, dass mit dieser Einbeziehung eine Dynamik in Richtung Liberalisierung in Form eines bottom-up-Prozesses unter den Mitgliedsländern in Gang gesetzt wird,<sup>16</sup> deren Auswirkungen im Rahmen der komplexen Regelungen und Verhandlungsprozesse möglicherweise zu unintendierten Konsequenzen führen.

Auch wenn die generelle Liberalisierung seitens der in der WTO vertretenen Ländern zunächst nicht geplant ist, kann im Zusammenhang mit der Entwicklung des Bildungsmarktes eine Dynamik entstehen, die längerfristig auf eine weitgehende Privatisierung des Bildungswesens trotz der bekannten Nachteile hinausläuft (z.B. indem starke internationale Player den Marktzutritt zum Bildungswesen in einem Land im Gegenzug zu wichtigen Export-Interessen dieses Landes erzwingen – besonders betroffen davon sind zunächst sicherlich Entwicklungsländer, die in diesem Sinn aber auch als „Experimentiergebiete“ für die Entwicklung von neuen Bildungsangeboten und gleichzeitig als Basis für die Entstehung größerer Kapazitäten und Anbieter dienen können; vgl. die obigen Hinweise auf die entsprechenden Projekte).

---

<sup>16</sup> Einer der Grundsätze des Abkommens ist die „progressive Liberalisierung“, die aufgrund von Selbstverpflichtungen der Länder, oder von Feststellungen gegenüber anderen Ländern bezüglich Hindernissen, unter einem Schiedsgericht realisiert wird.

Die bisherige Liberalisierungsdiskussion bezieht sich vor allem auf die Hochschulbildung, die Erwachsenenbildung und andere Bildungsleistungen z.B. im Unternehmenssektor. Aktuelle Diskussionspunkte betreffen Angebote im Bereich der Fernlehre, Auslandsstudien, Niederlassung von Anbietern in anderen Ländern und die Beschäftigungsmöglichkeiten von ausländischen Lehrkräften. Im Prinzip sind dies alles Vorgänge, die im Rahmen der Europäischen Politik im Zielbereich der Öffnung der Systeme grundsätzlich angestrebt werden, und die auch im Sinne einer zukunftsorientierten kosmopolitischen Bildung kaum grundsätzlich abgelehnt werden können.

Ein kritisches Element in diesem Prozess besteht jedoch in der Frage, welche Auswirkungen die in Gang gesetzte Dynamik auf die bisher national entwickelten Strukturen der Bildungssysteme haben kann bzw. wird. Beispielsweise kann man den Eindruck bekommen, dass ein ausländischer Name teilweise bereits zu einem derartig bedeutsamen „Qualitätskriterium“ geworden ist, dass eine xbeliebige amerikanische Provinzuniversität in der Öffentlichkeit als geistiges Eldorado gehandelt wird, das den „heimischen“ Institutionen weit überlegen sei. Die Liberalisierung im Rahmen der WTO wird von Lobbying-Aktivitäten der großen transnationalen Konzerne wesentlich beeinflusst, die Staaten treten teilweise direkt als Vertreter dieser Interessen auf.

*Academic Capitalism* ist das Szenario unter dem in der Forschungsszene die Entwicklungen, Möglichkeiten und Potenziale der Umwandlung von akademischen Aktivitäten in kommerzielle und profitable Aktivitäten zusammengefasst werden. Offensichtlich entstehen hier Aktivitäten und Akteure (vor allem in Form von Projekten, Partnerschaften und Spin-offs), die die großen Spieler etwa im US akademischen System mit den sich entwickelnden großen Spielern in der Kultur-, Beratungs- und Forschungsindustrie verbinden (Vgl. das oben angeführte Beispiel des Projektes in Costa Rica). Vor allem die englischsprachigen Länder (neben den USA v.a. auch UK und Australien) sind hier Vorreiter.

Man kann sich das analog der Filmindustrie vorstellen, wo vergleichsweise riesige Investitionen in bestimmte Projekte den weltweiten Markt überschwemmen, und damit kleine „einheimische“ Projekte und Entwicklungen in große ökonomische Probleme bringen können. Vor allem im Zusammenhang mit Fernlehre-Angeboten sind hier bereits große Projekte auf dem Wege, die zunächst vor allem die Entwicklungsländer, oder auch China als Märkte im Auge haben. Es wird diskutiert und nahegelegt, dass durchaus die Staaten als Käufer dieser Programme auftreten, und es ist denkbar dass die IT-Industrie im Blick auf spätere Geschäfte hier zunächst auch großzügige Angebote macht.

Als weiteres Beispiel, wo ähnlich gelagerte Prozesse weiter fortgeschritten sind, kann die Beziehung zwischen der Pharmaindustrie (als Analogon für die Produktion von Lehr-Lern-Materialien) und dem Gesundheitswesen (Bildungswesen) angeführt werden. Die nationalen Systeme vor allem in den kleineren Ländern kommen dadurch in eine Wettbewerbssituation, die anderen wirtschaftlichen Bereichen vergleichbar ist, und es entsteht eine entsprechende

Dynamik in Richtung großer „wettbewerbsfähiger“ Einheiten, die in der Lage sind den „Markt“ zu überschwemmen bzw. zu dominieren.<sup>17</sup>

Damit entsteht einerseits eine universalistische Innovationsdynamik, welche die Prozesse der Wissensproduktion in vielfachem Sinne „entfesselt“. Die Konsequenzen reichen von einer Vervielfältigung und Beschleunigung des Austausches, über die Verschärfung der Arbeitsbedingungen innerhalb der Bildungsinstitutionen durch steigenden Wettbewerb bei gleichzeitigen Sparmaßnahmen,<sup>18</sup> bis hin zur Logik der globalisierten „Superstar“-Ökonomie, in der weltweit alle Bildungshungrigen schubweise den gleichen „Ideen-Burgern“ höchster Qualität nachrennen (vgl. Lauder/Hughes 1999, Cook 1995).

Andererseits gewinnt unter den Bedingungen dieses Wettbewerbsdrucks auch die Vorstellung der Mechanisierbarkeit von Bildungsvorgängen durch die neuen Technologien an Bedeutung. Damit soll der „Kostenkrankheit“ im Bildungswesen, also der relativen Verteuerung der Leistungen gegenüber anderen Bereichen aufgrund der unterschiedlichen Produktivitätsentwicklung, Einhalt geboten werden (vgl. Mesch 1998, Lassnigg 1998). Hier entwickelt sich ein Wechselspiel zwischen Liberalisierung und Technisierung, das zu einem völlig neuen Gesicht der Bildungssysteme führen kann, in dem die sozialen Funktionen des Schulwesens gefährdet sind. In den Szenarien der OECD für die Entwicklung des Schulwesens, auf die in den Schlussfolgerungen näher eingegangen wird, werden die unterschiedlichen Faktoren und möglichen Zukünfte ausgearbeitet.

Durch die Einbeziehung des Bildungswesens in den GATS Prozess wird gleichzeitig deutlich, wie im Prozess der Internationalisierung und Globalisierung Vorgänge genuin politischer Entscheidungen, die die gesellschaftliche Einordnung und Bewertung des Bildungswesens betreffen, in einen anscheinend nur technischen Prozess der Handelsliberalisierung umgewandelt werden. Es werden ja „nur“ konkrete Liberalisierungstitel bzw. Hindernisse beim Marktzutritt gehandelt, die nicht unmittelbar mit einer öffentlichen politischen Diskussion über die Zusammenhänge zur Gestaltung des Bildungswesens verbunden sind.

Es wird auch kritisiert, dass der WTO-Prozess zumindest in der Anfangsphase, bis zu den Protesten in Seattle, mehr oder weniger außerhalb der öffentlichen demokratischen Prozesse der Willensbildung abgelaufen ist. Für Österreich ist offenbar die paradoxe

---

<sup>17</sup> Pierre Bourdieu hat beispielsweise diese Probleme im Bereich der Kulturindustrie in einem leidenschaftlichen und polemischen Statement aufgegriffen: vgl. Bourdieu 2000.

<sup>18</sup> Im Hochschulsektor wird im Zusammenhang mit der Europäischen Forschungspolitik beispielsweise ganz klar auf die Wettbewerbsfähigkeit mit den USA abgestellt, und es stellt sich die Frage der Herausbildung bzw. Stärkung wettbewerbsfähiger Einheiten im europäischen Hochschulsystem, die natürlich mit Schwerpunktsetzungen, gezielter Förderung bereits starker Einheiten, verstärktem Wettbewerb etc. verbunden ist – wenn auch gleichzeitig betont wird, dass alle Hochschulen profitieren und sich weiterentwickeln sollen; vgl. Europäische Kommission 2003b.

Situation entstanden, dass vor dem Beitritt zur Europäischen Union – damals noch völlig unbeachtet von der Öffentlichkeit – Zugeständnisse für das Bildungswesen an den GATS-Prozess gemacht wurden, die weiter gehen, als es die gegenwärtige Position der EU.

Der reale Gehalt der „neoliberalen Schreckensszenarien“ ist schwer abzuschätzen. Bisher kann man deutlich die Dynamik in Richtung Liberalisierung feststellen, die Größe des Marktes ist weltweit abgeschätzt, die Kräfte seitens des Unternehmenssektors werden aufgestellt.<sup>19</sup> Auf der politischen Ebene dominiert eher noch die Auseinandersetzung auf der Ebene der Rhetorik, die Staaten betonen auch im Rahmen der WTO die Wichtigkeit der öffentlichen Bildungssysteme und der Komplementarität der öffentlichen Systeme mit privaten Angeboten.

## 2. Der Europäische Ansatz der „Ökonomisierung“: Bestmögliche Nutzung der Ressourcen

Die Europäische Politik im Bildungswesen geht gegenwärtig ziemlich deutlich in die Richtung einer Stärkung der politischen Ebene und der öffentlichen Systeme, bei gleichzeitiger Förderung von marktwirtschaftlichen Formen der Bereitstellung und von privaten Beiträgen. Manche interpretieren dies als die Phase, in der die öffentlichen Systeme „reif für die Privatisierung“ gemacht werden.<sup>20</sup> Die Ansätze der Europäischen Politik stehen sicherlich nicht in einem eindeutigen und diametralen Gegensatz zu neo-liberalen Visionen, aber in der gegenwärtigen Ausprägung geht es ebenfalls zu weit, diese Strategie ganz klar als neoliberal zu bezeichnen.<sup>21</sup>

Anschließend an den vielzitierten Lissabon Gipfel gibt es Ansätze in Richtung einer Europäischen Koordinierung der Bildungspolitik. Konkrete Ziele für die Bildungssysteme werden entwickelt und bis 2010 umgesetzt, Europa soll attraktivster Bildungsraum der Welt

---

<sup>19</sup> Siehe z.B. die Darstellungen im Rahmen des World Education Market 2002 (<http://www.wemex.com/App/homepage.cfm?appname=100014&moduleID=299&LinkID=5678>)

<sup>20</sup> Vgl. z.B. die Beiträge von Ingrid Lohmann: als downloads auf <http://www.erzwiss.uni-hamburg.de/Personal/Lohmann/il-f-pub.htm>; sowie u.a. auch: Lohmann/Rilling 2002.

<sup>21</sup> Elke Gruber (2002, 7) betont zu Recht als wesentliches Element neoliberaler Bildungspolitik die (zumindest rhetorische) Tendenz zur Ersetzung von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, und Beschäftigungspolitik durch Bildungspolitik, und die damit verbundene Konzentration auf Angebotsfaktoren und die Individualisierung des Beschäftigungsproblems – aber die daran anschließende Ableitung aus dem Weissbuch der EU-Kommission zum Bildungswesen, die Europäische Politik würde in Form einer „Pädagogisierung“ des Beschäftigungsproblems diesem neo-liberalen Weg verfolgen, steht in einem sehr deutlichen Gegensatz zur tatsächlich verfolgten Politik. Erstens ist die Beschäftigungspolitik längst als wesentliches Element etabliert, und in diesem Rahmen wird dem Bildungswesen zwar ein Stellenwert zugeschrieben, der jedoch alles andere als dominierend ist; vgl. z.B. den Bericht über Beschäftigung in Europa, der die Entwicklungen und Überlegungen im Zusammenhang mit der Beschäftigungspolitik umfassend dokumentiert: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/publications/2002/keah02001\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2002/keah02001_en.pdf); bzw. die Informationen zur Beschäftigungsstrategie: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm).

werden, und in dieser Hinsicht mit den USA konkurrieren können. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Frage der Investitionen in das Bildungswesen. Die finanziellen Aspekte der Bildungspolitik werden im Rahmen der Europäischen Initiative zur Koordinierung der Bildungspolitik durch ein spezielles Teilziel (*„Bestmögliche Nutzung der Ressourcen“*) abgedeckt. Eine Konkretisierung wurde im Arbeitsprogramm zur Umsetzung der bildungspolitischen Ziele folgendermaßen umschrieben (vgl. Rat der Europäischen Union 2002):

- Die Investitionen in die Humanressourcen bei gerechter und effizienter Verteilung der verfügbaren Mittel steigern, damit der offene Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung erleichtert und deren Qualität verbessert wird.
- Die Entwicklung kompatibler Qualitätssicherungssysteme unter Achtung der Vielfalt in Europa unterstützen.
- Die Potenziale öffentlich-privater Partnerschaften entwickeln.

Die Formulierungen hinsichtlich der Steigerung der Ressourcen und des Einsatzes von Kosten-Nutzen-Analysen sind noch umstritten. Im Verlauf der Diskussion hat sich die Aussage verstärkt, dass eine Steigerung der Investitionen für das Bildungswesen für erforderlich gehalten wird. Damit wird die in den *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Lissabon (Nr 26)* vereinbarte spezifische Zielsetzung unterstrichen, *von Jahr zu Jahr eine substantielle Steigerung der Humankapitalinvestitionen pro Kopf* zu erreichen, die durch den Europäischen Strukturindikator *„Öffentliche Bildungsausgaben als Anteil des BIP“*<sup>22</sup> gemessen werden soll.

## 2.1 Umdefinition der Bildungsausgaben: Von Konsum zu Investition

Die Europäische Kommission hat durch eine Mitteilung vom Jänner 2003 (Europäische Kommission 2003a) ihre Sicht zur Verwirklichung der Zielsetzung zur bestmöglichen Nutzung der Ressourcen ausführlich dargelegt, die vor allem die Umdefinition der Bildungsausgaben von Konsum in Investitionen betont. *„Zentral ist die Botschaft, dass die Ausgaben für das Bildungswesen als reale Investitionen gewertet werden müssen, statt als wiederkehrende Verbrauchsausgaben, dass also ein umfassender Paradigmenwechsel im*

---

<sup>22</sup> In der Mitteilung der Kommission „Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung: Follow-up der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon“ (KOM(2002) 629 endgültig, 20.11.2002, 13) wurde folgende Formulierung vorgeschlagen: „Die Kommission ersucht alle Mitgliedstaaten, weiterhin zur Erreichung des Ziels von Lissabon, die Humankapitalinvestitionen pro Kopf jährlich erheblich zu steigern, beizutragen und diesbezüglich transparente Benchmarks festzulegen, die dem Rat und der Kommission, wie im detaillierten Arbeitsprogramm über die Ziele vorgesehen, mitzuteilen sind.“ ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/index_en.htm))

*Hinblick auf die (öffentlichen) Bildungsausgaben vollzogen werden soll, von Staatsverbrauch zu Investitionen in Wissen.*<sup>23</sup>

Bei dieser Definition als Investition, die mit dem Begriff der Humanressourcen (bzw. auch des Humankapitals) verbunden ist, wird von einem humanistischen Standpunkt aus oft ein Trugschluss begangen, indem erst die Betrachtung als Investition als ökonomisch gewertet wird, und diese Umwertung als „Ökonomisierung“ interpretiert wird – ein Trugschluss ist das deshalb, weil damit vergessen wird, dass die alternative ökonomische Betrachtung (und wenn man so will, die „base-line“-Betrachtung) in der Wertung der Bildungsausgaben als (*öffentlicher*) Konsum besteht, was natürlich unter den Bedingungen der Budgetsanierung den Druck auf das Bildungswesen erhöht (da der öffentliche Konsum der erste Streichungskandidat ist). Gleichzeitig stellt sich in der Investitionsbetrachtung die Frage nach den *Erträgen* auf diese Investitionen, und eben auch die Frage, inwieweit marktwirtschaftliche Mechanismen in der Lage sind, die Mittel für diese Investitionen „privatwirtschaftlich“ bereitzustellen, bzw. inwieweit eben die öffentliche Hand zu einem ausreichenden Investitionsniveau beitragen muss.

Die Mitteilung der Europäischen Kommission nimmt unter Nutzung von neuen wissenschaftlichen Ergebnissen der Bildungsökonomie die aktuellen Diskussionen über die Wirksamkeit von Bildungsinvestitionen auf und entwickelt auf dieser Grundlage politische Umsetzungsvorschläge. Ein wesentlicher Punkt des Ansatzes besteht darin, dass die ökonomischen Kosten-Nutzen-Erwägungen nutzbar gemacht werden, und die politischen Schlussfolgerungen diese in einem weiteren sozialen und gesellschaftlichen Rahmen interpretieren und anwenden. Von einer engen „Ökonomisierung“ kann man daher nicht sprechen.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> In den forschungsbasierten bildungspolitischen Vorschlägen wird schon seit einiger Zeit von vielen Seiten betont, dass in der wissensbasierten Wirtschaft die Aufwendungen für Bildung und Weiterbildung als Investitionen zu sehen sind. In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, diesen Aspekt auf verschiedene Weise sichtbar zu machen. Crouch, Finegold, Sako (1999) haben dazu einige konkrete Vorschläge gemacht:

- Verbesserung der *Information* einerseits über die Bildungs- und Qualifizierungsangebote, andererseits über den Wert der Investitionen, der in verschiedener Hinsicht verzerrt dargestellt wird.
- Unterstützung von *Qualifizierungsstandards* durch Systeme der Standardisierung (z.B. NVQ oder formalisierte Berufsqualifikationen) und Standardisierung der verschiedenen Formen von Basis- und Schlüsselqualifikationen (z.B. IALS, life skills).
- Verbesserung der *Erfassung des Nutzens* von Ausbildung (z.B. Reduzierung von Ausschuss, Verbesserung der Produktivität, Wirkungsevaluation von Arbeitsmarktausbildung).
- Verbesserung der *Zertifizierung von Unternehmen* zur Förderung von lernenden Organisationen und der Erzeugung und Sicherung des „externen Qualifikationspools“. (z.B. ISO-Zertifizierung, Investors in people)
- Entwicklung von *Benchmarks für High-Skill-Unternehmen* um das Verständnis und die Sichtbarkeit der Qualifizierungs- und Innovationsstrategien zu erhöhen. (z.B. Trainingsstunden für neue Beschäftigte)
- Vergleichendes *Benchmarking für Politik*, um Lernprozesse zu ermöglichen, insbesondere auch um den Wert von Bildungsinvestitionen besser zu verstehen.

<sup>24</sup> Grundsätzlich ist die Interpretation der Bildungsausgaben als Investition nicht neu, im Rahmen der Konzeption der wissensbasierten Wirtschaft und der damit betonten wesentlichen und steigenden Bedeutung von Wissen

Da die Bildungssysteme weitgehend über öffentliche Mittel finanziert werden, kommt der Frage der Bildungsfinanzierung in der wirtschaftspolitischen und sozioökonomischen Betrachtung eine widersprüchliche Stellung zu:

- Einerseits sind die Bildungsausgaben ein wesentlicher Teil der öffentlichen Haushalte, deren Verkleinerung sowohl aus Gründen der Stabilisierung der öffentlichen Haushalte selbst (z.B. "Maastricht-Kriterien") als auch aus weitergehenden wirtschaftspolitischen Argumenten in den letzten Jahrzehnten zu einer verbreiteten Zielsetzung geworden ist. Ökonomische Wachstumsmodelle rechnen der Größe des öffentlichen Haushaltes eine gewisse wachstumshemmende Wirkung zu.
- Andererseits sind für Bildungsinvestitionen seit langem deutliche wachstumsfördernde Wirkungen nachgewiesen, die auch durch eine ganze Reihe von neueren Studien unterstützt und in ihren verschiedenen Facetten konkretisiert wurden. OECD Studien haben gezeigt, dass der positive Beitrag der Bildungsinvestitionen jedenfalls beträchtlich größer ist als der negative Beitrag der Größe des öffentlichen Sektors (für Österreich ist im Vergleich zwischen den 1970er Jahren und den frühen 1990er Jahren in einer derartigen Wachstumszerlegung der positive Effekt von Humankapital deutlich ausgeprägt, der Effekt des öffentlichen Haushalts war jedoch für diese Periode 0; vgl. Bassanini/Scarpetta 2001, Schleicher 2002).

Als Ausweg aus dem Dilemma zwischen der Höhe der Staatsausgaben und Wirksamkeit der Bildungsinvestitionen wird bis zu einem gewissen Grad das Verhältnis zwischen den öffentlichen und den privaten Bildungsinvestitionen betrachtet. Die Analyse der Wirksamkeit dieser beiden Komponenten, bzw. ihres Verhältnisses, impliziert jedoch viele weitere Fragestellungen, insbesondere die Evidenz verschiedener Formen von Marktversagen und das damit zusammenhängende Verhältnis von privaten (individuellen) und sozialen Erträgen der Bildungsinvestitionen.<sup>25</sup>

Wesentlich in diesem Punkt ist die Frage welche Erträge und Opportunitätskosten mit den Investitionen in Bildung verbunden sind. Um Hinweise auf das Vorliegen von Marktversagen zu bekommen, werden meistens die individuellen Erträge aus Bildungsinvestitionen mit den

---

und Lernen für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit wurde dieser investive Aspekt der Bildungsfinanzierung in den einschlägigen Debatten auf internationaler Ebene verstärkt in den Vordergrund gerückt. Vgl. in diesem Zusammenhang insbesondere auch die vielfältigen Arbeiten im Rahmen der OECD zu dieser Thematik, beispielsweise: OECD/CERI 1998; OECD 2001b, c.

<sup>25</sup> Im Europäischen Competitiveness report (2002) wurde der Anteil privater Finanzierung von Bildungsinstitutionen nach Ländern einem Indikator für das Zusammenspiel von Bildungsangebot und – nachfrage gegenübergestellt, mit der Schlussfolgerung im Originaltext: "The data ... provide no evidence that private funding as such will help improve matching since, it is clear, no relationship between the two variables can be established ... Therefore, no general argument can be made for a closer match and improved labour efficiency through private funding with respect to general education."(EU Competitiveness Report 2002, 45)

sozialen Erträgen verglichen, wenn die sozialen Erträge höher sind, dann weist diese Differenz auf das Vorliegen von externen Effekten hin, was wiederum die Frage nach geeigneten politischen Maßnahmen zur Kompensation für diese Effekte aufwirft.

In der Theorie sind die möglichen Ursachen und Formen von Marktversagen mittlerweile gut ausgeleuchtet.<sup>26</sup> In der Empirie werden jedoch insbesondere in der Unterscheidung von individuellen und sozialen Erträgen, und auch entsprechend in der Erfassung der sozialen Erträge noch viele offene Fragen gesehen (vgl. Psacharopoulos/Patrinou 2002, European Commission – DG Economic and Financial Affairs 2002). Klar und gut bestätigt sind Befunde, die auf das Vorliegen von nennenswerten individuellen und sozialen Erträgen von Bildungsinvestitionen hinweisen, die in der Größenordnung von anderen Kapital-Investitionen liegen.<sup>27</sup> Gleichzeitig sind jedoch die Unterschiede zwischen Ländern sehr hoch, und auch die größeren Werte für die sozialen Erträge werden als unplausibel angezweifelt.

Bei der Schätzung der sozialen Erträge wird zwischen den direkten Bildungserträgen auf das Einkommen und indirekten „Raten“-Erträgen über die Wirkungen des technischen Fortschrittes unterschieden, wobei hier mit (Plausibilitäts)-Annahmen gearbeitet wird.<sup>28</sup> Ungenutzte externe Effekte von Bildungsinvestitionen werden nicht ausgeschlossen, aber auch als nicht sehr stark und als wissenschaftlich umstritten bezeichnet. Weitere seit langem bekannte wichtige Probleme in diesem Zusammenhang sind die Kreditrestriktion und die Informationsprobleme für private Haushalte im Zusammenhang mit privaten Bildungsinvestitionen: Reiche Haushalte können investieren, arme Haushalte bekommen für diesen Zweck keinen Kredit; die Verzinsung der Investitionen ist zwar im Aggregat und ex post bekannt, aber für konkrete Entscheidungen reichen diese Informationen nicht aus, außerdem gibt es eben die Informationsprobleme über die Qualität angebotener Leistungen, wie auch

---

<sup>26</sup> Marktversagen folgt im Prinzip aus dem Wechselspiel zwischen individuellen Wirkungen und aggregierten Wirkungen, die die Zurechenbarkeit der Ergebnisse zu den individuellen Marktentscheidungen stören. D.h. das individuelle Entscheidungskalkül wird die aggregierten Wirkungen (auf Wachstum, Sozialkapital, etc.) nicht berücksichtigen, daraus resultiert Unterinvestition. Andererseits sind aber auch kollektive Entscheidungen nicht per se richtig, so dass aus der Tatsache des Marktversagens noch keine konkreten politischen Schlussfolgerungen abgeleitet werden können. Man muss vielmehr untersuchen in welchen Aspekten der Markt versagt, und welche Effekte man erzielen will. Booth/Snowder (1996) haben eine sehr gute Zusammenfassung über Formen möglichen Marktversagens und geeignete politische Gegenmittel produziert, vgl. Lassnigg 2000, 45)

<sup>27</sup> Nach einer neueren Untersuchung liegen die kostenbereinigten individuellen Netto-Erträge auf ein zusätzliches Bildungsjahr zwischen 4.7% und 6.8%, und die sozialen Erträge zwischen 3.5% und 10.9% (De la Fuente/Ciccone 2002); vgl. auch OECD-EAG 2002, 134).

<sup>28</sup> Im Bereich der Innovationspolitik wird ebenfalls über die mehr explizite Erfassung der Zusammenhänge zwischen der Entwicklung von lebenslangem Lernen und der Förderung der wirtschaftlichen Innovationsaktivitäten diskutiert. Ein Diskussionspapier im Rahmen des Innovation Trendchart arbeitet vor allem drei mögliche Wirkungszusammenhänge zwischen Bildung und Innovationsaktivitäten heraus: Bildung als Voraussetzung für Innovation als kreative Tätigkeit; Bildung als Voraussetzung für die Diffusion von Innovationen; Bildung als Voraussetzung für die Nutzung (den Konsum) von innovativen Produkten; vgl. EIS - European Innovation Scoreboard 2002.

mögliche Interaktionseffekte zwischen Bildungsangebot und Ertrag, die wiederum auf die externen Effekte verweisen etc. All dies sind "technische" Probleme, die die Allokationsfunktion des Marktes betreffen, an deren vertiefender Analyse gearbeitet wird, die aber bei weitem nicht gelöst sind, und vielleicht auch "endemisch" nicht zu lösen sind.

## 2.2 Ein breiter Zugang zur Wirksamkeit der Bildungspolitik

In der Mitteilung der Kommission werden die Bildungsinvestitionen in ihrem Zusammenhang mit den Politikbereichen Forschung, lebenslanges Lernen und Beschäftigung untersucht. Damit wird ein breiter Ansatz gewählt, der neben den ökonomischen Aspekten im engeren Sinn auch soziale und politische Aspekte einbezieht.

### Box 1: Wirtschaftliche und soziale Beiträge aus der Steigerung und Effektivierung der Bildungsinvestitionen (lt. Mitteilung der Europäischen Kommission 2003a)

Bereiche der Lissabon-Strategie, in denen von der Steigerung und Effektivierung der öffentlichen und privaten Bildungsinvestitionen aufgrund von neueren bildungsökonomischen Forschungsergebnissen Beiträge erwartet werden können:

- **Wachstum:** Die Erträge (individuell bzw. privat und sozial) der Bildungsinvestitionen werden in gleicher Höhe geschätzt wie Erträge von Ausrüstungs- oder Anlageinvestitionen, und es werden generalisierte Effekte von Bildungsinvestitionen auf Produktivität und Wachstum aus neueren Studien präsentiert.
- Die **Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsdynamik** wird im Vergleich zu den USA in Europa als zu schwach eingeschätzt (Produktivitätslücke, Abwanderung von Wissenschaftlern, Schwäche in technologieintensiven Wirtschaftsbereichen), und möglicherweise auf das Bildungsniveau zurückgeführt.
- Die Beiträge des Bildungswesens zur **Entwicklung der wissensbasierten Wirtschaft** werden einerseits in der Ausbildung von Wissenschaftlern und Ingenieuren, und andererseits in der Förderung und Verbreitung des wissenschaftlichen Wissens und der Fähigkeiten zu seiner Nutzung im Unternehmenssektor gesehen.
- Sowohl das **Ausmaß als auch die Qualität der Beschäftigung** können nach verschiedenen Befunden mit dem Bildungsniveau in Verbindung gebracht werden. Insbesondere der erfolgreiche Abschluss der oberen Sekundarstufe wird als Bedingung hervorgehoben, Zugang zur Weiterbildung wird als wichtiger Faktor der Arbeitsqualität gesehen.
- Es werden neuere Befunde hervorgehoben, die den Einfluss der Bildungsinvestitionen auf den **sozialen Zusammenhalt** und den Beitrag zu größerer Einkommensgleichheit aufzeigen. Mit Hinweisen auf die PISA Studie wird betont, dass hohe Qualität der Ergebnisse der Schulen nicht im Widerspruch zur Chancengleichheit im Zugang stehen, und es wird auf die Bedeutung des Bildungsniveaus für den **Zugang zur sozialen und politischen Bürgerbeteiligung** hingewiesen.
- Schließlich wird der ausgewogene **Zugang zur Bildung in regionaler und lokaler Hinsicht** als wesentlicher Faktor zur Verringerung der Disparitäten zwischen Regionen herausgearbeitet.

Den Bildungsinvestitionen werden Wirkungen auf die folgenden Aspekte der Lissabon Strategie zugesprochen (Europäische Kommission 2003a, 2):

- nachhaltiges Wachstum
- Wettbewerbsfähigkeit
- F&E und Innovation
- Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen
- sozialer Zusammenhalt
- aktive Teilnahme an der Bürgergesellschaft
- Regionalpolitik.

Im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und den Einsatz der Bildungsinvestitionen wird grundsätzlich eine Erhöhung der gesamten Investitionen, wie auch im Einzelnen der öffentlichen *und* der privaten Investitionen (von Individuen und Unternehmen, unterstützt durch Partnerschaften und Anreize) als erforderlich angesehen. Es wird aber auch herausgearbeitet, dass *die Höhe der Bildungsinvestitionen allein nicht über deren Wirksamkeit entscheidet*. Wesentlich ist erstens die Allokation oder Lenkung in diejenigen Bereiche, die die deutlichsten Wirkungen erwarten lassen, zweitens die Identifikation von Anzeichen für ineffiziente Bereiche (wie Misserfolgs- und AbbrecherInnenquoten, Arbeitslosigkeit im Übergangsbereich, lange Studienzeiten, niedrige Bildungsergebnisse) und entsprechende Maßnahmen, drittens die Sicherung eines effizienten Managements der Ressourcen unter Verwendung geeigneter Benchmarks. Speziell die Mitgliedsstaaten betreffend ergeben sich die folgenden Fragestellungen, die auch zur Fundierung und Weiterentwicklung der österreichischen Bildungspolitik genutzt werden könnten:

- Welche Schlussfolgerungen ergeben sich im nationalen Kontext aus der Aufforderung, die Bildungsinvestitionen substanziell zu steigern? Wie ist die Höhe und Verteilung der Bildungsinvestitionen im Hinblick auf die nationalen Beiträge zur Europäischen Strategie einzuschätzen?
- Welche Wirkungen und Erfolgsfaktoren werden dabei konkret für die wirksame Allokation der nationalen Investitionen zugrunde gelegt? Welche Prioritätensetzungen bzw. Umschichtungen ergeben sich aus diesen erwarteten Wirkungen?

Eine wesentliche Aussage der Mitteilung der Kommission besteht auch darin, dass sich der *Handlungsdruck* im Hinblick auf die Steigerung der Bildungsinvestitionen in Europa aufgrund verschiedener Faktoren erweitert und verstärkt. Genannt werden

- die Anforderungen der Wissensgesellschaft, die eine Erweiterung der Perspektive von Aspekten der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes auf den breiteren sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhang implizieren (*Bildungsinvestitionen als Bereitstellung eines Kernelements für die wissensbasierte Wirtschaft und Gesellschaft*),
- die Entwicklungen im Rahmen der Globalisierung, aufgrund derer ein beschleunigter Reformprozess in den europäischen Bildungssystemen als erforderlich gesehen wird (*Überwindung des Rückstandes gegenüber wichtigen Wettbewerbern, insbesondere den USA*),
- die EU-Erweiterung, die massive Entwicklungen in den Beitrittsländern erforderlich macht, um vorhandene Ungleichgewichte zu vermindern (*Lösung von Problemen der Regionalentwicklung*),

- und die demografische Entwicklung, aus der die Notwendigkeit verstärkter Investitionen in der Erstausbildung und vor allem auch in der Weiterbildung abgeleitet wird (*Zurechtkommen mit den demografischen Rahmenbedingungen*).

**Box 2: Kriterien zur Bewertung des Ressourceneinsatzes** (lt. Mitteilung der Europäischen Kommission 2003a)

Steigerung der Gesamtinvestitionen

- **gezielte Steigerung der Bildungsinvestitionen**, unter Berücksichtigung von Schwerpunkten (Ältere), sowie der unterschiedlichen Renditen für verschiedene Bereiche (Sekundarstufe, Tertiärstufe) und Zielgruppen (Frauen).
- **Steigerung der privaten Investitionen zusätzlich zu den öffentlichen Investitionen** (es wird sehr stark betont, dass die Mobilisierung privater Investitionen nicht zu einer Verringerung der öffentlichen Beiträge führen darf)
- **Verantwortung bei der öffentlichen Hand** für die zielgerichtete und deutliche Steigerung der Bildungsinvestitionen (diese Verantwortung ergibt sich einerseits aus dem hohen und steigenden Anteil der Bildungsinvestitionen an den öffentlichen Budgets, und auch daraus, dass die öffentliche Hand das Verhalten der privaten Akteure durch Unterstützungen und durch die Setzung von positiven oder negativen Anreizen beeinflusst).

Effiziente Nutzung der Investitionen durch Verbesserungen bei

- Aus- und Weiterbildung des **Lehrpersonals**
- Sicherung der neuen **Grundfertigkeiten** für alle
- **Zugang** zum lebenslangen Lernen für alle
- Nutzung der **IKT**
- Förderung des **sozialen Zusammenhaltes** und des **bürgerschaftlichen Engagements**
- Bereitstellung wirksamer **Orientierung und Beratung**

Bekämpfung von Ineffizienzen in folgenden Bereichen

- Misserfolg und Abbrecher
- Arbeitslosigkeit im Übergang zwischen Bildung und Beschäftigung
- niedriges Leistungsniveau
- lange Studienzeiten
- Sackgassen

Verbesserung des Ressourcenmanagements

- lokales Ressourcenmanagement (Dezentralisierung) und erforderliche Neuinvestitionen (Schulung, Qualitätssicherung, Transparenz der Qualifikationen)
- Partnerschaften zur Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen
- Koordination der Ministerien
- Festlegung von Benchmarks

Die sich aus den Analysen und Erwägungen ergebenden Zielsetzungen werden schließlich in Form von spezifischen Ansatzpunkten und Vorschlägen für die Steigerung der Gesamtinvestitionen, sowie für die effiziente Nutzung der Investitionen, die Bekämpfung von Ineffizienzen und die Verbesserung des Ressourcenmanagements konkretisiert. In Stichworten können die Vorschläge für diese verschiedenen Aktionsbereiche folgendermaßen zusammengefasst werden. Es ergibt sich damit auch ein Raster, der als Bezugspunkt für die bildungspolitische Diskussion auf nationaler Ebene in mehrfacher Hinsicht genutzt werden kann: Erstens zur Diskussion der konkreten Zielsetzungen und Prioritäten der Bildungspolitik, zweitens zur Analyse und Diskussion von Stärken und Schwächen im Bildungswesen, drittens als Grundlage für die Konkretisierung von Erfolgskriterien der Bildungspolitik.

### 3. Befunde zur österreichischen Situation

Im Hinblick auf die Einschätzung bildungsökonomischer Grundfragen sind in Österreich in den letzten Jahren immer wieder heftige Diskussionen aufgetreten, die unter anderem mit dem geringen Interesse in der Vergangenheit an bildungsökonomischer Forschung und auch einem vergleichsweise unentwickelten Forschungsstand in diesem Bereich zusammenhängen. Wenig Aspekte sind untersucht, und jene die untersucht sind, erhalten keine besondere Aufmerksamkeit<sup>29</sup> – man bekommt eher den Eindruck, es handelt sich um etwas Tabuisiertes oder Peinliches.

Die verstärkte Aufmerksamkeit für diese Fragen auf international vergleichender Ebene hat aufgrund der Einbeziehung Österreichs mittlerweile viele Befunde erbracht, die jedoch oft noch gar nicht entsprechend zur Kenntnis genommen wurden. Beispielsweise sind die Vergleichsdaten über Österreich in internationalen oder europäischen Indikatorensystemen im Land selbst noch wenig rezipiert, in vielen Bereichen wird mit nationalen Daten operiert, und immer wieder werden die Vergleichsdaten z.B. der OECD-Indikatoren angezweifelt oder in Frage gestellt.<sup>30</sup>

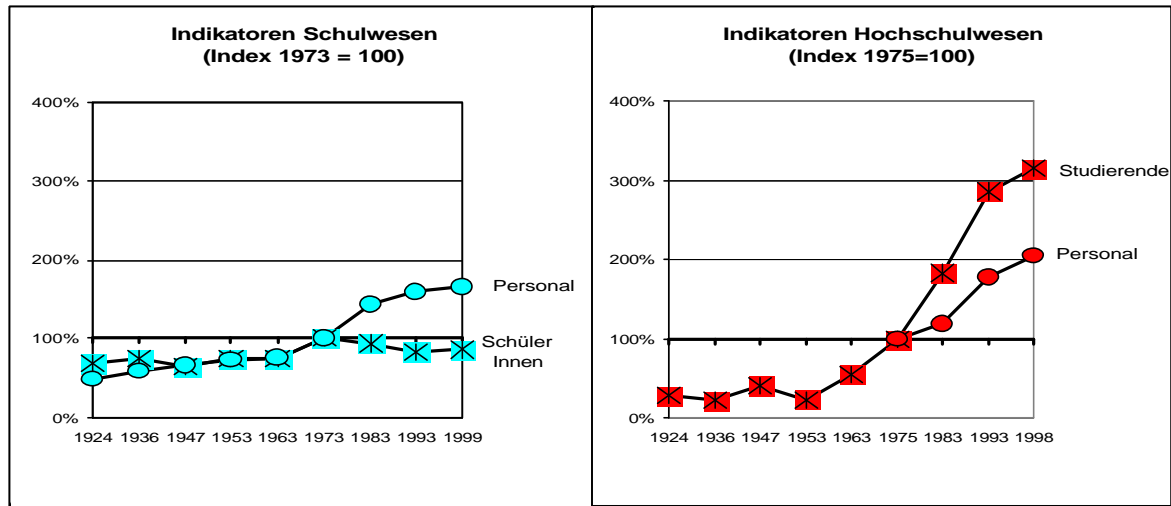
Im Zusammenhang mit den Debatten in der politischen Öffentlichkeit und im Nationalrat um die Entwicklung des öffentlichen Bildungsbudgets kann man feststellen, dass selbst ganz allgemeine Eckwerte wie die Beurteilung des allgemeinen Niveaus und der Entwicklung der Bildungsinvestitionen nicht nur im Hinblick auf Wertungen, sondern auch im Hinblick auf sachliche Aspekte (wie viel wird ausgegeben? ist das mehr oder weniger als im Vorjahr?) heftig umstritten sind. Aufgrund der intransparenten Informationslage sind diese Fragen auch teilweise gar nicht einfach zu beantworten.

Wenn man auf die internationalen Indikatoren rekurriert, dann besteht abgesehen von den angesprochenen Fragen ihrer Validität auch das Problem einer meistens nicht unbeträchtlichen Zeitverzögerung. D.h. man kann auf dieser Grundlage eher Aussagen über die Vergangenheit, den Hintergrund und die Ausgangssituation machen, als über aktuelle Entwicklungen.

---

<sup>29</sup> Eine einfache Internetrecherche mittels einer Suchmaschine unter dem Stichwort "Bildungsökonomie Österreich" kann dies jederzeit leicht belegen.

<sup>30</sup> Zuletzt beispielsweise in der Frage, ob die Stundenzahlen, die für Österreich in den OECD-Indikatoren präsentiert werden, korrekt berechnet und gültig sind; derartige Fragen werden immer wieder geäußert, zu den Finanzdaten, zu den Angaben über Lehrkräfte (z.B. die Gehälter), oder auch zu den Relationen zwischen Lehrpersonen und SchülerInnen.

**Darstellung 2: Längerfristige quantitative Indikatoren für Schule und Hochschule**

Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund Schul- und Hochschulstatistiken

In einer längerfristigen Betrachtung kann man die Expansion des Bildungswesens auf Schul- und Hochschulebene durch die Zahlen der SchülerInnen und Studierenden beschreiben, und auch einen Vergleich der Entwicklung zum Lehrpersonal anstellen. Man sieht im Aggregat, dass im Schulwesen im Vergleich zu den SchülerInnen die Zahl der Lehrpersonen vor allem in den 1970er und 1980er Jahren stark angestiegen ist, während im Hochschulwesen die Zahl der Lehrpersonen sogar noch stärker angestiegen, aber hinter der Zahl der Studierenden deutlich zurückgeblieben ist.<sup>31</sup>

Im Folgenden wird aufgrund vorhandener Daten und Untersuchungen eine zusammenfassende Darstellung der Positionierung des österreichischen Bildungswesens im internationalen und europäischen Vergleich gegeben. Diese Positionierung beruht auf den in verschiedenen Quellen zugänglichen internationalen und Europäischen Indikatoren, und ist natürlich mit all den Schwächen und Problemen behaftet, die mit diesem Indikatorensystem verbunden sind. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch diese Schwächen und Probleme nur aufgedeckt und herausgearbeitet werden können, wenn man damit arbeitet, und einen Diskurs darüber führt.

<sup>31</sup> Ein Aufgliederung in verschiedene Kategorien ist erst ab 1975 möglich, daher ist die Indexdarstellung anders angesetzt als im Schulwesen; vor allem die Zahl der Professoren ist in den 1980er und 1990er Jahren nicht mehr nennenswert gestiegen, und in den 1990er Jahren geht die Steigerung des Personals v.a. auf die flexiblen "sonstigen" Lehrkräfte zurück.

### 3.1 Befunde zum Stand der Investitionen

Es besteht große Einigkeit darüber, dass die österreichischen Bildungsinvestitionen für das formale Bildungswesen im internationalen und europäischen Vergleich hoch sind, mit einem hohen Gewicht auf den öffentlichen Investitionen. Eine Ausnahme bildet der Bereich der Erwachsenenbildung und Weiterbildung, wo die öffentlichen Investitionen im engeren Sinn gering sind.

Es bestehen jedoch bedeutende Probleme der Informationsbasis und auch der Zuordnung vor allem im Bereich der privaten Investitionen. Erstens ist nicht geklärt, in welcher Weise Aufwendungen der Unternehmen im Bereich der Lehrlingsausbildung in vergleichbarer Weise in die Bildungsinvestitionen eingerechnet werden sollen.<sup>32</sup> Zweitens gibt es, wie in anderen Ländern auch, wesentliche Informationsdefizite der privaten Ausgaben (vor allem der Individuen) im Bereich der Erwachsenenbildung und Weiterbildung, und es bestehen auch unterschiedliche Möglichkeiten der Zuordnung der Investitionen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zu den öffentlichen oder privaten Ausgaben. Drittens bestehen auch auf der Tertiären Ebene offene Fragen über die sinnvolle Zuordnung (z.B. Abgrenzung von Lehre und Forschung; teilweise auch Vollzeit- und Teilzeitstudierende) und teilweise auch der Erfassung (z.B. private Aufwendungen im FH-Sektor) der österreichischen Investitionen.

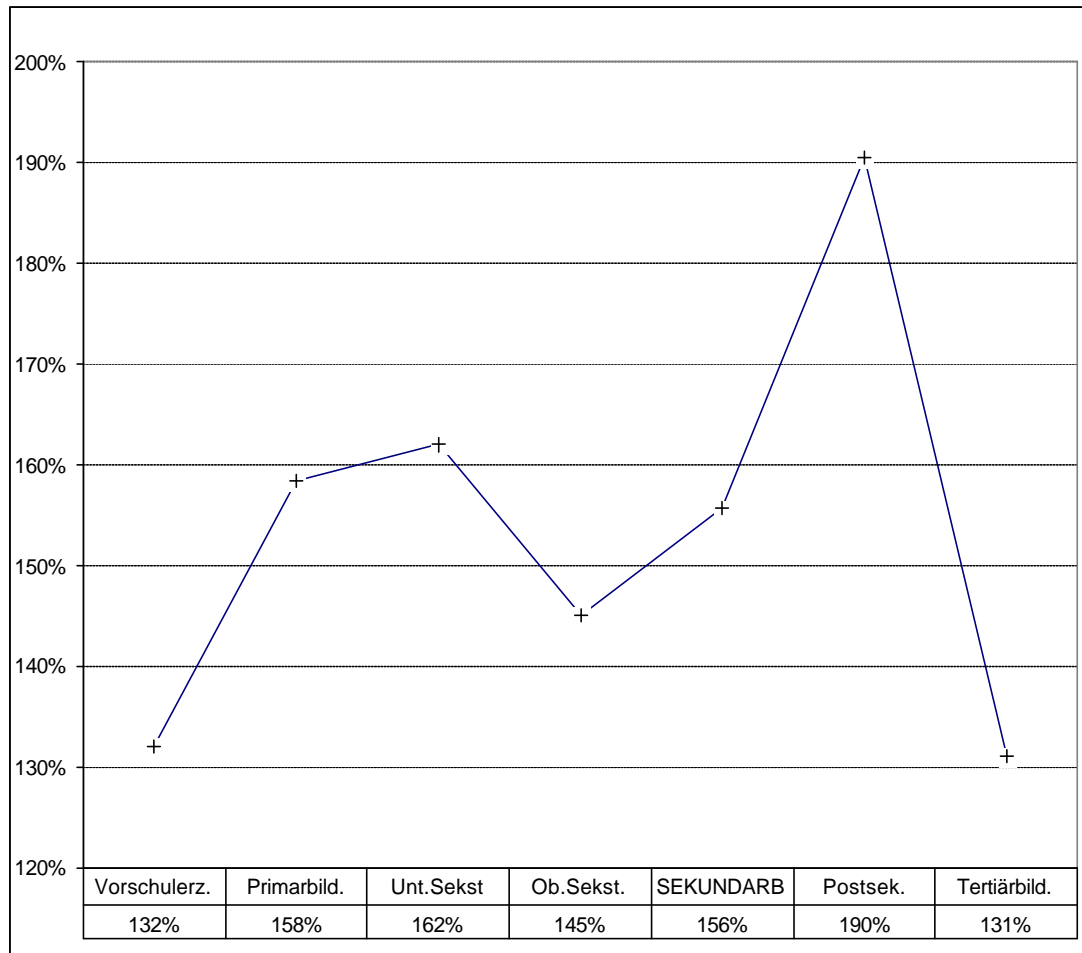
Die Angaben in den OECD-Indikatoren 2002 beziehen sich auf 1999. Die österreichische Position relativ zum OECD-Ländermittel wird in Darstellung 3 mittels dem Indikator Ausgaben pro SchülerIn-StudentIn zusammengefasst. Man kann auch die Pro-Kopfausgaben relativ zum BIP/Kopf oder die Ausgaben für Bildungsinstitutionen relativ zum BIP heranziehen. Bei den Pro-Kopf Indikatoren liegt das Schulwesen stärker über dem OECD-Durchschnitt als das Hochschulwesen (+ 58-62% gegenüber + 31%) und die Vorschulische Erziehung hat vergleichsweise niedrigere Pro-Kopf Ausgaben (diese liegen in der Größenordnung des Hochschulwesens: + 32%). Im Schulwesen sind die pro-Kopf-Ausgaben für die obere Sekundarstufe am niedrigsten (was mit der Teilzeitberufsschule zusammenhängen könnte). Die gesamten Bildungsausgaben relativ zum BIP liegen um 15% über dem OECD-Durchschnitt. Die Ausgaben für das Hochschulwesen liegen bei diesem Wert, die Ausgaben für das Schulwesen liegen relativ etwas höher (+17%), wobei das Pflichtschulwesen erhöhte Ausgaben zeigt (+22%) und die obere Sekundarstufe beim OECD-Durchschnitt liegt. Die Ausgaben für das Vorschulwesen liegen um 25% über dem OECD-Durchschnitt.

---

<sup>32</sup> Hier werden die Unterscheidungen zwischen Brutto- und Netto-Ausgaben, bzw. zwischen Durchschnitts- und Grenzkosten gemacht, und es gibt verschiedene Vorschläge der Einrechnung in die gesamten Bildungsinvestitionen. Je nachdem, welche Berechnungsweise man zugrunde legt, führt dies zu einer größeren oder kleineren Steigerung der Bildungsinvestitionen insgesamt; vgl. Lassnigg/Steiner 1997.

Der erfasste Anteil der privaten Ausgaben liegt im tertiären Bereich am deutlichsten unter dem OECD-Durchschnitt (die Studiengebühren sind in diesen Daten noch nicht erfasst) und die erfassten öffentlichen Förderungen an private Empfänger (Haushalte, SchülerInnen-Studierende oder andere Empfänger, z.B. Bildungseinrichtungen) sind gegenüber dem OECD-Durchschnitt im Schulwesen deutlich geringer, im Hochschulwesen etwas geringer.

**Darstellung 3.a: Österreichische Ausgaben pro SchülerIn-StudentIn in Kaufkraftparitäten verglichen zum OECD-Durchschnitt (1999, OECD-Ländermittel = 100%)**



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund von Education at a Glance 2002

**Darstellung 3.b: Österreichische Bildungsausgaben bezogen auf die Wirtschaftskraft verglichen zum OECD-Durchschnitt (BIP bzw. BIP/Kopf; 1999, OECD-Ländermittel = 100%)**

	Österreichische Bildungsausgaben/BIP bezogen auf OECD-Durchschnitt (OECD-Ländermittel = 100%)			Bildungsausgaben pro SchülerIn-StudentIn//BIP pro Kopf	
	Öffentlich und Privat	darunter nur öffentliche Ausgaben	darunter nur private Ausgaben		
GESAMT	115%	122%	50%		
Vorschulerziehung	125%			Vorschulerziehung	111%
Primarbildung und untere Sekundarstufe zusammen	122%			Primarbildung	137%
Obere Sekundarstufe	100%			Untere Sekundarstufe	143%
				Obere Sekundarstufe	118%
				SEKUNDARBILDUNG gesamt	132%
				Postsekundarstufe	171%
SCHULWESEN gesamt (Primär-Sekundär-Postsek.)	117%	118%	67%		
TERTIÄRBILDUNG	115%	140%	0%	TERTIÄRBILDUNG	107%
Tertiär B	150%				
Tertiär A	109%				

Quelle: Eigene Berechnung aufgrund von Education at a Glance 2002 (verschiedene Tabellen)

Da natürlich diese punktuellen Vergleiche neben den teilweise ungeklärten Definitions- und Erfassungsfragen auch viele inhaltliche Fragen aufwerfen, kann noch auf nähere Analysen im Zeitvergleich aus einem Forschungsprojekt verwiesen werden, die ebenfalls auf eine eher „großzügige“ Entwicklung der Bildungsinvestitionen in Österreich verwiesen haben (vgl. Lassnigg/Steiner 2001, Lassnigg/Steiner/Wroblewski 2001). In dieser Studie über Kosten und Nutzen des Berufsbildungssystems wurde ein detaillierter Vergleich der Entwicklung der Bildungsinvestitionen Österreichs mit acht anderen Ländern (Finnland, Schweiz, Deutschland, Australien, Dänemark, Niederlande, Vereinigtes Königreich) durchgeführt, der einen Überblick über die Entwicklung der Bildungsinvestitionen während der 1990er Jahre gibt.

Eine stilisierte Darstellung zeigt zumindest bis zur Mitte der 1990er Jahre für Österreich eine großzügige Entwicklung im Bereich der Erstausbildung. Die acht Länder sind nach *zwei Niveau-Merkmalen* im Jahr 1998 (Niveau der Bildungsausgaben insgesamt, und Ausgaben pro Schüler/StudentIn) sowie nach *der Entwicklung* der Ausgaben in den 1990er Jahren (1990-96 und 1995-98) klassifiziert. In Österreich sind die Ausgaben in diesem Zeitraum bei vergleichsweise bereits hohem Niveau auf beiden Merkmalen vergleichsweise auch noch weiter stark gestiegen. Von allen Vergleichsländern war das die „großzügigste“ Entwicklung.

Dabei muss man berücksichtigen, dass in diese Berechnungen die Lehrlingsausbildung nur teilweise mit Investitionen eingeht, da aufgrund des Doppelcharakters der Lehre zwischen

Ausbildung und produktiver Beschäftigung bisher nicht klar ist, wie die in diesem Bereich aufgewendeten Ressourcen sinnvoll und vergleichbar gewertet werden können.<sup>33</sup> Es muss weiters berücksichtigt werden, dass sich diese Angaben im wesentlichen auf die Erstausbildung beziehen, und dass die Aufwendungen für Weiterbildung bisher in den internationalen Indikatorensystemen nicht enthalten sind.

### **3.2 Wirkungen der Bildungsinvestitionen**

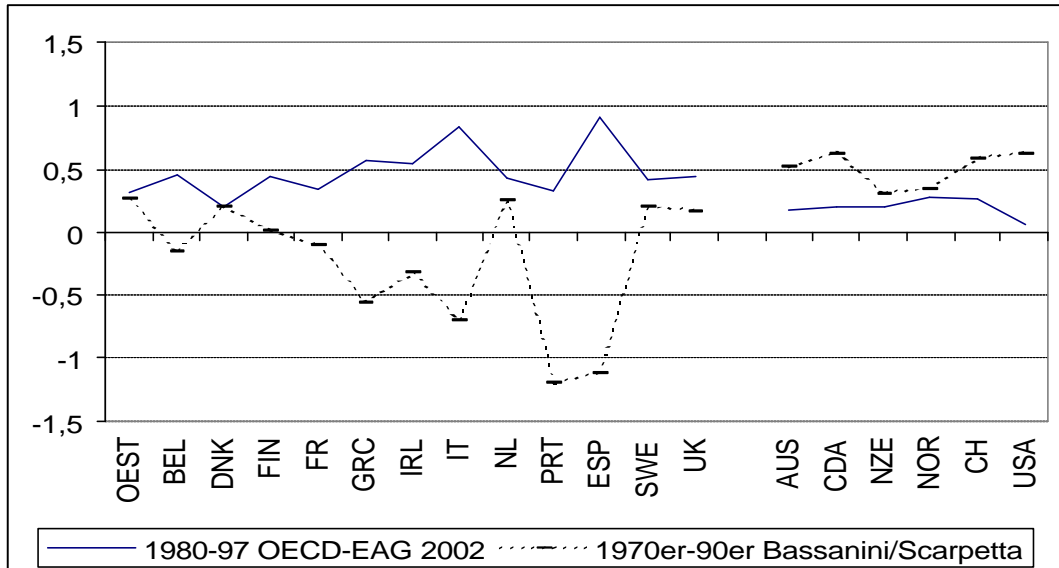
Systematische Untersuchungen der Wirkungen der österreichischen Bildungsinvestitionen liegen bisher nur sehr punktuell vor. Im Rahmen eines europäischen Projektes wurden individuelle Ertragsraten für die verschiedenen Bildungsebenen für den Zeitraum 1981-97 auf Basis der bildungsspezifischen Einkommensunterschiede geschätzt. Im Durchschnitt wird für ein Jahr zusätzliche Bildung eine durchschnittliche individuelle Brutto-Ertragsrate von 8% berichtet, etwas über einem OECD-Durchschnitt von 6,4%, aber mit rückläufiger Tendenz. Im Vergleich zu den europäischen Ländern liegt diese Schätzung einer österreichischen Ertragsrate eher im unteren Bereich (vgl. Fersterer/Winter-Ebmer 1999).

Für das berufsbildende Schulwesen wurde eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt, in der diese geschätzten Ertragsraten den öffentlichen Kosten der Bildungslaufbahnen in den verschiedenen Teilbereichen der Berufsbildung gegenübergestellt wurden. Aufgrund der Unsicherheiten der Schätzung wurden jedoch keine Netto-Ertragsraten berechnet, sondern es wurden nur die groben Muster der Kosten-Ertragsverhältnisse der verschiedenen Bildungslaufbahnen untereinander verglichen (vgl. Lassnigg/Steiner 2001).

---

<sup>33</sup> Wenn dem Vorschlag nahegetreten wird, die betrieblichen Brutto-Aufwendungen voll als Bildungsausgaben zu werten, so erhöhen sich die Bildungsressourcen sehr deutlich noch weiter; auch wenn die Netto-Aufwendungen (also Berücksichtigung des produktiven Beitrages der Lehrlinge) berücksichtigt werden, erhöhen sich die Bildungsinvestitionen.

**Darstellung 4: Effekt von Humankapital in Wachstumszerlegungen** (lt. OECD-EAG 2002, Bassanini/Scarpetta 2001)



In internationalen Vergleichsstudien über den Beitrag von verschiedenen Faktoren zum Wirtschaftswachstum ist auch Österreich berücksichtigt worden. Zu illustrativen Zwecken wird der Wachstumseffekt des Humankapitals in zwei verschiedenen von der OECD veröffentlichten Analysen grafisch dargestellt. Auffallend sind die Unterschiede in den Ergebnissen der beiden Schätzungen, auch zwischen erfassten EU- und Nicht-EU-Ländern. Österreich zeigt ein konsistentes Ergebnis, aufgrund der unterschiedlichen Muster in den beiden Schätzungen liegt dieses Ergebnis im Vergleich jedoch einmal eher im unteren Feld und einmal hoch.

In den verschiedenen Europäischen Aktivitäten wurden Indikatoren berechnet, die eine bestimmte Positionierung Österreichs ergeben. Die folgende Darstellung vergleicht auf einigen Europäischen Wirkungsindikatoren<sup>34</sup> die österreichischen Werte einerseits mit den EU-Durchschnittswerten und andererseits mit dem Durchschnitt der drei EU-Länder mit den jeweils „besten“ Werten auf diesen Indikatoren. Die Vergleichbarkeit ist in dieser einfachen Darstellung etwas eingeschränkt, da die Wertebereiche sehr unterschiedlich sind, und auch die Variabilität bzw. Beeinflussbarkeit der Indikatoren unterschiedlich ist. Teilweise drückt

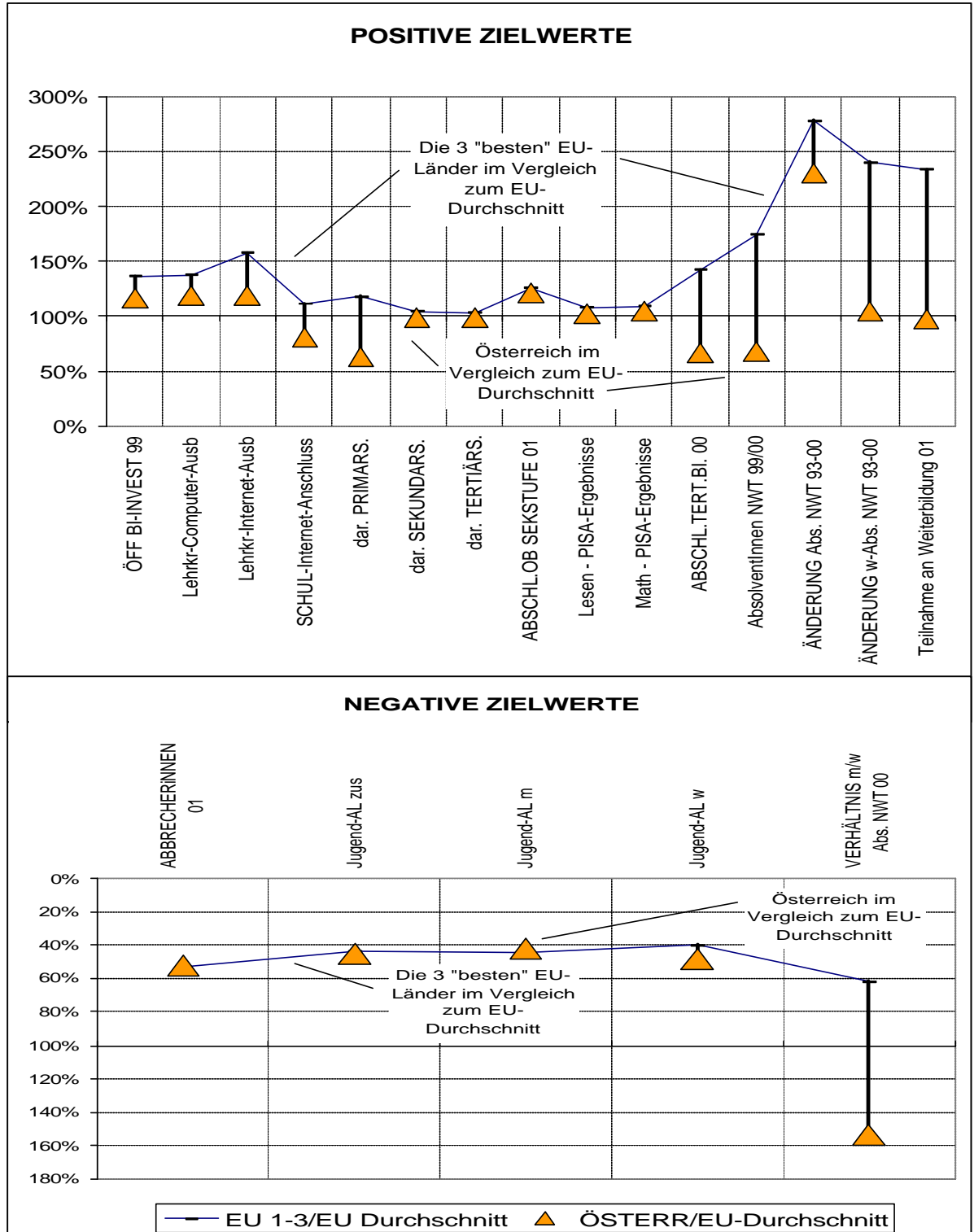
<sup>34</sup> Als Quellen für die Indikatoren wurden verwendet: EU Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2002, Anhang 1: Übersicht über die Schlüsselindikatoren 2001; die European Trendchart for Innovation und der Vorschlag der Europäischen Kommission für Benchmarks im Bildungswesen (Europäische Kommission 2002).

sich dies in den unterschiedlichen Abständen zwischen dem EU-Durchschnitt und den drei „besten“ Werten aus.

- Im Vergleich zum EU-Durchschnitt liegt Österreich fast bei der Hälfte (9 von 20) der ausgewählten Indikatoren günstig oder sehr günstig, bei mehr als einem Viertel (6 von 20) durchschnittlich, und bei fünf Indikatoren ungünstig oder sehr ungünstig.
- Die günstigsten Werte, die auch innerhalb der oder sehr nahe bei den drei Maximalwerten liegen, betreffen die „early school leavers“ (ESL), die Abschlüsse der Sekundarstufe in der Bevölkerung und die Jugendarbeitslosigkeit.
- Die ungünstigsten Werte betreffen die AbsolventInnen von Science und Technology (ST) Studien, und zwar deren Anteil an der jüngeren Bevölkerung insgesamt und den Männerüberhang in dieser Gruppe im Besonderen, außerdem die tertiären Abschlüsse in der Bevölkerung und die Ausstattung der Schulen mit Internet (vor allem im Primarbereich, was auch auf den Indikator für das Schulwesen insgesamt durchschlägt).
- Zwischen den Maximalwerten und dem EU-Durchschnitt liegen die Bildungsinvestitionen, die IT-Ausbildung der Lehrkräfte, der Zuwachs der ST-AbsolventInnen in den 1990er Jahren und die weibliche Jugendarbeitslosigkeit.
- Beim Durchschnitt liegen die Leistungen laut PISA, die Internetausstattung der Schulen im Sekundär- und Hochschulbereich, die Beteiligung an Weiterbildung und der Zuwachs der Frauen unter den ST-AbsolventInnen.

Diese Indikatoren geben natürlich nur einen groben Überblick über grundlegende Wirkungsstrukturen im Bildungswesen, und lassen vor allem noch keine zureichenden Rückschlüsse auf wirksame Veränderungen zu. Der Raster für vorgeschlagene Verbesserungen aus der Mitteilung der Kommission gibt einige weitere Hinweise für mögliche Ansatzpunkte eines zielgerichteten Ressourceneinsatzes. In einigen Punkten gibt es Anhaltspunkte dafür, dass in Österreich Effizienzsteigerungen angebracht wären, jedoch sind in den meisten Fällen die vorhandenen Informationen unzureichend, um die erforderlichen Ressourcen für geeignete Maßnahmen angeben zu können.

**Darstellung 5: Vergleich von Wirkungsindikatoren für Österreich mit dem EU-Durchschnitt (100) und dem Durchschnitt der drei „besten“ EU-Länder (EU 1-3)<sup>35</sup>**



<sup>35</sup> Siehe ANNEX für Erläuterungen zu Darstellung 5.

## 4. Schlussfolgerungen

Im ersten Teil wurde versucht, die ökonomische Analyse und Betrachtung des Bildungswesens von einem politischen Marktfundamentalismus und Neoliberalismus zu trennen, und auch einen Unterschied zwischen einer „kontrollierten“ Ökonomisierung im Sinne der Einbeziehung ökonomischer Aspekte in die bildungspolitischen Überlegungen und der unberechenbaren GATS-Liberalisierung zu machen. Während eine gewisse Entwicklung marktwirtschaftlicher Mechanismen im Bildungswesen argumentierbar erscheint, gibt es viele ökonomische Argumente, die gegen die Untergrabung oder Zerschlagung der öffentlichen Bildungssysteme sprechen. Es muss daher sehr klar darauf geachtet werden, dass die begrenzte Zulassung von Marktelementen nicht zu einer weitergehenden unkontrollierbaren GATS-Liberalisierung führt, die die öffentlichen Ziele und Aufgaben des Bildungswesens den trügerischen Versprechungen des Marktfundamentalismus opfert. Ein klares Verständnis dieser Zusammenhänge und eine offene öffentliche Debatte über die damit verbundenen politischen Veränderungen und Entscheidungen ist unerlässlich, im Zweifelsfall ist eine Fundamentalopposition gegen unkontrollierte Liberalisierung „auf kaltem Wege“ der Untergrabung des öffentlichen Bildungsauftrages vorzuziehen.

Im Sinne einer gedeihlichen und ausgewogenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung ist aber ein breites Verständnis der gesellschaftlichen Funktionen des Bildungswesens ebenso wichtig, das neben den sozialen Funktionen und Zusammenhängen auch die wirtschaftlichen Aspekte umfassen muss. Das Ziel der „bestmöglichen Nutzung der Ressourcen“ im Rahmen der Europäischen Politik, das sowohl wirtschaftliche wie soziale Aspekte der gerechten Verteilung und des offenen Zuganges einschließt, ist daher in doppeltem Sinne zu betonen: Erstens müssen die Ressourcen für das Bildungswesen in Abwägung mit anderen gesellschaftlichen Bereichen, besonders auch wichtiger sozialer Bereiche wie Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Gesundheitspolitik oder Absicherung im Alter, „bestmöglich“ eingesetzt werden. Zweitens müssen die Ressourcen auch innerhalb des Bildungswesens bestmöglich eingesetzt werden, wobei sowohl das gesamte Ausmaß der Ressourcen als auch ihre Verteilung auf die verschiedenen Bereiche des Bildungswesens in Betracht zu ziehen ist. Die vorgeschlagenen Europäischen Kriterien können einen Ansatzpunkt für diese Abwägungen bieten.

Die präsentierten Befunde über die aufgewendeten Ressourcen und die Wirkungsindikatoren im europäischen Vergleich geben einen ersten allgemeinen und durch die verwendeten Indikatoren bestimmten und begrenzten Eindruck über den Ressourceneinsatz. Im Vergleich zum OECD-Durchschnitt liegen die aufgewendeten öffentlichen Ressourcen für die Erstausbildung in Österreich in den meisten Bereichen mehr oder weniger deutlich höher, auch im Vergleich zum EU-Durchschnitt liegen die österreichischen Aufwendungen höher, jedoch liegen sie auch deutlich unter den Spitzenwerten, die in Europa teilweise als Benchmark vorgeschlagen werden. Die Werte auf

den Wirkungsindikatoren lassen im Hinblick auf die aufgewendeten Ressourcen keinen direkten Schluss auf den „value for money“ zu. Bei den gewählten Indikatoren, die die Wirkungen des Bildungswesens nur sehr plakativ und ansatzweise ausdrücken können, liegt der Schwächebereich vor allem auf der tertiären Ebene und beim Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien. Die Fortschritte bei der Entwicklung einer Strategie für die Verwirklichung des lebensbegleitenden Lernens wurden für Österreich im Europäischen Gemeinsamen Beschäftigungsbericht für die Jahre 2001 und 2002 als unzureichend eingeschätzt (EU-Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2002, 25), die Beurteilung in einem laufenden OECD-Review bleibt abzuwarten.

Es muss betont werden, dass wesentliche Ziele des Bildungswesens durch diese Indikatoren nicht erfasst werden, beispielsweise die Zugänglichkeit und auch der Beitrag zum sozialen Ausgleich und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt. Was die Zugänglichkeit betrifft, so kann aus den Indikatoren über die tertiäre Ebene indirekt auf Mängel geschlossen werden, insbesondere in geschlechtsspezifischer Hinsicht, wo trotz aller versuchten Gegenmaßnahmen die Segregation nach Studienrichtungen nach wie vor sehr hoch ist. PISA und auch einige rezente österreichische Studien zeigen im Gegensatz zur verbreiteten Auffassung bzw. Hoffnung die Persistenz deutlicher sozialer Disparitäten beim Zugang in höhere weiterführende Bildungsgänge (vgl. ÖIF 2002, Schmid 2003).

Karl-Heinz Gruber vermisst zu Recht eine Tradition der „Policy Analyse“ im Bereich der österreichischen Bildungspolitik – der vorliegende Beitrag versucht dies in Ansätzen nachzuholen – und hat eine „große Debatte“ über die Ziele der Bildungspolitik eingefordert. Angesichts der internationalen Entwicklungen (z.B. GATS) und der Europäischen Initiative zur Koordinierung der Bildungspolitik wäre diese Forderung zu unterstreichen, es fragt sich nur, welche Fragen in dieser Debatte sinnvollerweise im Mittelpunkt stehen sollen.

Um nur einige Stichworte anzudeuten sollen abschließend einige Themen aus der internationalen bildungspolitischen Diskussion angesprochen werden, die es wert wären, in eine derartige Debatte einbezogen zu werden:

- o Verbindung von Bildungspolitik und Innovationspolitik, und Rolle des tertiären Bildungswesens in diesem Zusammenhang; Anforderungen aus den Zielen der Österreichischen Forschungsstrategie für die Bildungspolitik?
- o „Lifelong learning“: Reichen die öffentliche Beiträge zur Weiterbildung für die Entwicklung eines nachhaltigen Systems des lebensbegleitenden Lernens?
- o Inwieweit ist eine Verbesserung des Basisniveaus erforderlich, das mit dem Pflichtschulabschluss angestrebt und erreicht wird, und wie kann dieses angehoben werden?

- o Wie kann ein Abbau der immer noch zu beobachtenden Disparitäten in der Zugänglichkeit von weiterführenden Bildungsabschlüssen erreicht werden?
- o Welche Schritte sind für eine längerfristige und nachhaltige Ressourcenplanung im Bildungswesen erforderlich, beispielsweise um mittel- und längerfristige Beeinträchtigungen des Bildungswesens durch die Sparpolitik zu vermeiden?

Bei aller Beschwörung von Qualität und bei aller Mobilisierung der Motivation der Beteiligten durch Dezentralisierung und Autonomisierung kann aus Erfahrungen in anderen Ländern nur unterstrichen werden, dass ein entscheidender Schritt im Prozess der Schulentwicklung in der Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen besteht, in den Worten einer US-Studie in „*investing up front in creating the infrastructure necessary to support whole-school improvement*“, um die folgenden erforderlichen Elemente bereitzustellen (Odden 1997, 9):

- rich information system
- technology infrastructure
- funding for professional development
- funding for the implementation of a whole school design. Der Erfolg einer Reform, die nur bedingt die Akzeptanz der Beteiligten hat, und nicht die erforderlichen Ressourcen für ihre Implementation aufbringt, ist vorhersehbar. Als möglichen Rahmen für eine große Debatte im Bereich des Schulwesens können die Szenarien aus dem OECD-Projekt "Schooling for tomorrow" herangezogen werden, die versuchen, den Blick über die Alltagsdebatten zu erheben und aus verschiedenen wichtigen Entwicklungsfaktoren gebündelte Szenarien über alternative Zukünfte entwickeln (OECD 2001d):

### Box 3: Stichworte der OECD-Szenarien „Schooling for tomorrow“

<b>STATUS-QUO</b> ( <i>Status-quo extrapolated</i> ) - robuste starke Bürokratie - „vested interests“ vs. Wandel - Bleibende Image- und Ressourcenprobleme	<b>KRISE</b> ( <i>Teacher exodus – „meltdown“ scenario</i> ) - Lehrermangel - Einsparen, Konflikt, fallende Standards - Krise unterstützt Innovation bei ungewisser Zukunft
<b>MARKT</b> ( <i>Extending the market</i> ) - Wandel wegen Unzufriedenheit - nachfragegetriebene Entwicklung von Bewertungen, Indikatoren und Akkreditierung - Diversität und Ungleichheit	<b>ORGANISATIONSENTWICKLUNG</b> ( <i>Learning organisation</i> ) - hohes Vertrauen der Öffentlichkeit - hohe öffentliche Ressourcen - networking - Qualität und Gerechtigkeit
<b>NETZWERK</b> ( <i>Learner networks</i> ) - Unzufriedenheit mit dem formalen Schulwesen - „non-formal learning“, IKT - Interessengemeinschaften, Probleme mit Gerechtigkeit	<b>SOZIALKAPITAL</b> ( <i>Core social centres</i> ) - hohes Vertrauen der Öffentlichkeit - hohe öffentliche Ressourcen - Gemeinschaft und soziales Kapital - Diversität und Gerechtigkeit

Quelle: Zusammengestellt aus OECD 2001d.

Diese Szenarien verdeutlichen, dass die Ausweitung marktwirtschaftlicher Mechanismen eine unter mehreren Optionen darstellt, die aus den verschiedenen gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen herausdestilliert werden können, zwischen denen politische Wahlmöglichkeiten bestehen – je nach der gewählten Alternative wird der Wind des Neoliberalismus mehr oder weniger Rückenwind geben oder ins Gesicht blasen.

## Literatur

Australia - Department of Education, Training and Youth Affairs (2000) Learning for the knowledge society: An education and training action plan for the information economy (<http://www.dest.gov.au/edu/edactplan.htm>).

Bassanini A / Scarpetta S (2001) The driving forces of economic growth: panel data evidence for the OECD countries. OECD Economic Studies No 33 (2001/II) Paris:OECD, 9-56.

Booth A L / Snower D J (1996) Acquiring skills. Market failures, their symptoms and policy responses. Cambridge: CUP.

Bourdieu P (2000), La culture est en danger (<http://www.mip.at/en/werke/480.html>), dt. Übers. in Der Standard 17 Jan. 2001.

Crouch C/ Finegold D / Sako M (1999) Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries. Oxford: OUP.

Cyberspace-Manifest: Eine Magna Charta für das Zeitalter des Wissens. In: Fricke W / Fricke E , ed/red (1996) Zukunft der Industriegesellschaft. Jahrbuch Arbeit + Technik 1996. Bonn: Dietz Nachf., 86-90 [Vollfassung: Toffler A (1980) Die Zukunftschance. Von der Industriegesellschaft zu einer humanen Zivilisation. München: Bertelsmann].

De la Fuente A / Ciccone A (2002) Das Humankapital in der wissensbasierten globalen Wirtschaft. Abschlussbericht. ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jul/report\\_final\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jul/report_final_de.pdf))

EIS - European Innovation Scoreboard (2002) Technical Paper No 5: Life Long Learning for Innovation (<http://trendchart.cordis.lu/Reports/index.cfm>).

EU (2002) Gemeinsamer Beschäftigungsbericht (Joint Employment Report – JER) 2002. Brüssel ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/report\\_2002/jer2002\\_final\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/report_2002/jer2002_final_de.pdf)).

EU Beschäftigung in Europa 2002 ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/publications/2002/keah02001\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2002/keah02001_en.pdf)).

EU Competitiveness Report 2001, 2002 ([http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/competitiveness/doc/competitiveness\\_report\\_2002/cr\\_2002.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/competitiveness_report_2002/cr_2002.pdf))

- Europäische Kommission (2002) Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung: Follow-up der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon" (KOM(2002) 629 endgültig, 20.11.2002, Brüssel.
- Europäische Kommission (2003a) Wirkungsvoll in die allgemeine und berufliche Bildung investieren: eine Notwendigkeit für Europa. Mitteilung der Kommission KOM(2002) 779 endgültig, 10.01.2003. Brüssel.
- Europäische Kommission (2003b) Die Rolle der Universitäten im Europa des Wissens. Mitteilung der Kommission. 5.2.2003, KOM(2003) 58 endgültig. Brüssel ([http://europa.eu.int/comm/education/com\\_2003\\_0058\\_f\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/education/com_2003_0058_f_de.pdf)).
- Europäischer Rat (Lissabon) (2000) Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 23./24. März 2000. (<http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=60941&from=&LANG=1>)
- European Commission - DG Economic and Financial Affairs (2002) Investing in human capital: the efficiency of public expenditure and other policies. Note for the Economic Policy Committee. ECFIN/634/02. Brussels.
- European Trendchart for Innovation (<http://trendchart.cordis.lu/Scoreboard/scoreboard.htm>)
- Fersterer J / Winter-Ebmer R (1999) Are Austrian returns to education falling over time. Research paper. Linz ([http://www.economics.uni-linz.ac.at/Winter/papers/return\\_falling11.pdf](http://www.economics.uni-linz.ac.at/Winter/papers/return_falling11.pdf))
- Frank R / Cook P (1995) The winner-take-all society. New York: Free Press.
- Fricke W / Fricke E , ed/red (1996) Zukunft der Industriegesellschaft. Jahrbuch Arbeit + Technik 1996. Bonn: Dietz Nachf.
- Gruber E (2002) Von den Bildungsidealen der Aufklärung zur "Bildung zur Brauchbarkeit". Erziehung Heute e.h. 4/2002, 4-11.
- Kahlert H (2002) Freiheit, Differenzierung, Konkurrenz - Kommerzialisierung der Bildung in der Marktgesellschaft. erziehung heute e.h. 04/2002, 18-22.
- Krugman P (1998) Schmalspur-Ökonomie. Die 27 populärsten Irrtümer über Wirtschaft. Campus: Frankfurt/New York.
- Lassnigg L / Steiner P (2001) Kosten-Nutzen-Analyse des Bildungssystems. Zusammenfassung. Projektbericht des IHS. Wien,
- Lassnigg L / Steiner P / Wroblewski A (2001) Kosten-Nutzen-Analyse des Bildungssystems. Teilbericht Kosten in Österreich und Länderprofile (Finnland, Schweiz, Bayern). Projektbericht des IHS. Wien
- Lassnigg L (2000) „Lifelong learning“: Österreich im Kontext internationaler Strategien und Forschungen. IHS Reihe Soziologie 45. (Download: <http://www.ihs.ac.at/publications/soc/rs45.pdf>)

- Lassnigg L (1998) Bildungswesen und Qualifikation in der Dienstleistungsgesellschaft. In: Chaloupek G., Mesch M. (Hg.), Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor, Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Bd.4, Wien, 67-99.
- Lassnigg L / Steiner P (1997) Die betrieblichen Kosten der Lehrlingsausbildung, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 67.
- Lauder H / Hughes D (1999) Trading in Futures. Why markets in education don't work. Buckingham: Open University Press.
- Lohmann I / Rilling R, Hg. (2002), Die verkaufte Bildung. Kritik und Kontroversen zur Kommerzialisierung von Schule, Weiterbildung, Erziehung und Wissenschaft, Opladen: Leske + Budrich.
- Luhmann N / Schorr K E (1988) Reflexionsprobleme im Erziehungssystem. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Mesch M (1998) Bestimmungsfaktoren der Beschäftigungsentwicklung im tertiären Sektor. In: Mesch M (Hg.) Neue Arbeitsplätze in Österreich. Wien: Manz, 21-115.
- Meyer J. W. et al. (1983) Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations. In: Meyer J. W., Scott W. R., *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage, pp. 45-67
- Mishel L / Rothstein R, eds. (2002) The class size debate. Washington D.C.: Economic Policy Institute. (<http://www.epinet.org/books/classizedebate.pdf>)
- Odden A (1997) Getting better by design. How to create and manage a decentralized education system. New American Schools-NAS: (<http://www.naschools.org/uploadedfiles/How%20to%20Create%20and%20Manage%20a%20Decentralized%20Education%20System.pdf> ).
- OECD (2001a) Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse von PISA 2000. Paris: OECD.
- OECD (2001b) Economics and finance of lifelong learning. Paris: OECD.
- OECD (2001c) The new economy beyond the hype. The OECD growth project. Paris: OECD.
- OECD (2001d) What Schools for the Future. Paris: OECD
- OECD (2002) Education at a glance. Paris: OECD.
- OECD/CERI (1998) Human capital investment. An international comparison. Paris: OECD.
- Petrella R (1999) Die Enteignung des Staates schreitet voran. Man nannte es den Dritten Weg. Le Monde diplomatique deutschsprachige Ausgabe vom 10.9.1999. Deutsche Übersetzung aus Le Monde diplomatique - n°545 (August 1999).

- Petrella R (2000a) Four pitfalls to be avoided. Education International: Round Table of member organisations in OECD countries: Stakes and Challenges for the Public Education Sector, Helsinki, Finland, 8-10 October 2000 (<http://www.ei-ie.org/educ/english/eedtokyopetrella.htm>)
- Petrella R (2000b) Humanressourcen für den Weltmarkt. Fallstricke der Erziehungspolitik. In: DER STANDARD-ALBUM, Print-Ausgabe, 7./8. 12. 2000, Deutsche Übersetzung aus Le Monde Diplomatique Oktober 2000 (<http://www.monde-diplomatique.fr/2000/10/PETRELLA/14338.html>).
- Picciotto R (1995) Putting institutional economics to work. From participation to governance. World Bank Discussion Papers 304. Washington D.C.: The World Bank.
- Picciotto R (1997) What is Education Worth? From Production Function to Institutional Capital. (<http://www.worldbank.org/education/economicshed/tools/seminars/picci.htm>)
- Psacharopoulos G / Patrinos H A (2002) Returns to investment in education: a further update. World Bank policy research working paper 2881 (September). Washington D.C.
- PURE - Public funding and private returns to education. A cross-country policy-oriented perspective on the private benefits of education. Final report (<http://www.etla.fi/PURE/Loppuraportti.htm>).
- Rat der Europäischen Union (2002) Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa Beratungsergebnisse des Rates 6365/02 EDUC 27, 20. Februar 2002. Brüssel (<http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Arbeitsprogramm%20Rat%20der%20EU%2020.02.02.pdf>).
- Riedel M (1994), Ökonomische Analyse der Schulfinanzierung in Österreich 1980-92. In: Lassnigg, L., H. Pechar & M. Riedel, Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung, IHS-Forschungsbericht. Wien, 103-163.
- Schleicher A (2002) Bildungssysteme im internationalen Wettbewerb. Herausforderungen an das Bildungssystem im Lichte der OECD PISA Studie. Präsentationsunterlagen. AK-Bildungszentrum. 10.Oktober 2002. Wien ([http://www.akwien.at/dat/Pisa\\_Austria.pdf](http://www.akwien.at/dat/Pisa_Austria.pdf))
- Schmid K (2003) Familie & Schulwahl. Der Einfluss familiärer Charakteristika auf das Schulverhalten Jugendlicher in Österreich. Ibw-Mitteilungen, April 2003 (download: [http://www.ibw.at/ibw\\_mitteilungen/art/sch\\_079\\_03\\_a.htm](http://www.ibw.at/ibw_mitteilungen/art/sch_079_03_a.htm)).
- Schwarz F / Spielauer M / Städtner K (2002) Gender, Regional and Social Differences at the Transition from Lower to Upper Secondary Education. An Analysis in the Context of FAMSIM+ Family Microsimulation Model for Austria – ÖIF working paper 23 (<http://www.oif.ac.at/online.htm>)
- Schwarz F / Spielauer M / Städtner K (2002) University Education .An Analysis in the Context of the FAMSIM+ Microsimulation Model for Austria – ÖIF working paper 27 (<http://www.oif.ac.at/online.htm>).

Sen A (2002) *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München: dtv.

Toffler A. (1980) *Die Zukunftschance. Von der Industriegesellschaft zu einer humanen Zivilisation*. München: Bertelsmann].

Weick K. E., 1976. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly* 21 (March), pp. 1-19



## ANNEX

## Zeichenerklärung und Daten zu den Wirkungsindikatoren (Darstellung 5):

	(1) EU-Average	(2) EU 1-3	(3) Österreich	(4) EU1-3/AV	(5) OST/EU-AV	(6) Quellen	Erklärung
ÖFF BI-INVEST 99	5,4	7,4	6,3	137%	117%	Benchmarks	Öffentliche Ausgaben für die allgemeine und berufliche Bildung in Prozent des BIP
Lehrkr-Computer-Ausb	54	74,6	64	138%	119%	JER 2002	Anteil der Lehrkräfte mit IT-Kompetenz - Computer-Schulung
Lehrkr-Internet-Ausb	36	57	43	158%	119%	JER 2002	Anteil der Lehrkräfte mit IT-Kompetenz - Internet-Schulung
SCHUL-Internet-Anschluss	89	99	72	111%	81%	JER 2002	Internet-Zugang in Schulen – GESAMT
dar. PRIMARS.	84	99	53	118%	63%	JER 2002	Internet-Zugang in Schulen – Primarstufe
dar. SEKUNDARS.	96	100	95	104%	99%	JER 2002	Internet-Zugang in Schulen – Sekundarstufe
dar. TERTIARS.	97	100	96	103%	99%	JER 2002	Internet-Zugang in Schulen – Tertiärstufe
ABSCHL.OB SEKS 01	65,7	82,7	79,3	126%	121%	Benchmarks	Anteil der Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren, die mindestens die Sekundarstufe II abgeschlossen haben, an der Gesamtbevölkerung
Lesen – PISA-Ergebnisse	498	535	507	107%	102%	Benchmarks	Lesekompetenz PISA
Math – PISA- Ergebnisse	494	536	515	109%	104%	Benchmarks	Mathematikkompetenz PISA
ABSCHL.TERT.BI. 00	21,2	30,1	14,2	142%	67%	Trendchart	Population with a tertiary education
AbsolventInnen NWT 99/00	10,3	18	7	175%	68%	Benchmarks	Zahl der Hochschulabsolventen in den Bereichen Naturwissenschaften und Technik pro 1000 Einwohner im Alter von 20 bis 29 Jahren: insgesamt, Männer und Frauen
ÄNDERUNG Abs. NWT 93-00	33,5	93	77	278%	230%	Benchmarks	Anstieg der Zahl der Hochschulabsolventen in den Bereichen Mathematik, Naturwissenschaften und Technik zwischen 1993 und 2000 (Zahlen gerundet)
ÄNDERUNG w-Abs. NWT 93-00	52,7	126,7	55	240%	104%	Benchmarks	Anstieg der Zahl der weiblichen Hochschulabsolventen in den Bereichen Mathematik, Naturwissenschaften und Technik zwischen 1993 und 2000 (Zahlen gerundet)
Teilnahme an Weiterbildung 01	8,4	19,6	8,2	233%	98%	JER 2002	Prozentsatz der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren, der in den vier Wochen, die dem Erhebungszeitraum vorangingen, an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen hat
ABBRECHERINNEN 01	19,4	10,3	10,2	53%	53%	Benchmarks	Anteil der Personen, die lediglich über Vorschul-/Grundschulbildung oder einen Abschluss der Sekundarstufe I verfügen (ISCED-Bereiche 0-2) und keine weiterführende Schul- oder Berufsausbildung durchlaufen, an der Bevölkerung im Alter von 18 bis 24 Jahren in Prozent
Jugend-AL zus.	7,1	3,1	3,2	44%	45%	JER 2002	Jugendarbeitslosenquote (Arbeitslose im Alter 15-24 bezogen auf die Gesamtbevölkerung gleichen Alters und Geschlechts) – GESAMT
Jugend-AL m	7,2	3,2	3	44%	42%	JER 2002	Jugendarbeitslosenquote – männlich
Jugend-AL w	7	2,8	3,4	40%	49%	JER 2002	Jugendarbeitslosenquote – weiblich
VERHÄLTNIS m/w Abs. NWT 00	2,6	1,6	4	62%	154%	Benchmarks	Verhältnis Männer/Frauen bei den Hochschulabsolventen im Bereich Mathematik, Naturwissenschaften und Technik (2000)

Quellen: Siehe Spalte (6); Spalten (4) und (5) sowie teilweise Spalten (1) und (2) eigene Berechnung.

---

Autor: Lorenz Lassnigg

Titel: Bildungspolitik zwischen Ökonomisierung und öffentlichem Gut? Fakten, Widersprüche, Kontroversen

Reihe Soziologie / Sociological Series 61

Editor: Beate Littig

Associate Editor: Gertraud Stadler

ISSN: 1605-8011

© 2003 by the Department of Sociology, Institute for Advanced Studies (IHS),  
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>

---

