

Projektbericht

Juli 2020

Potentiale und Dynamiken privater Angebote und Beteiligungen im österreichischen Bildungswesen mit speziellem Fokus auf die Privatuniversitäten

Andrea Kulhanek, Martin Unger, Lorenz Lassnigg

Studie im Auftrag
des RFTE, Rat für Forschung und Technologieentwicklung



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

AutorInnen

Andrea Kulhanek, Martin Unger, Lorenz Lassnigg

Titel

Potentiale und Dynamiken privater Angebote und Beteiligungen im österreichischen Bildungswesen

Kontakt

T +43 1 59991-286

E kulhanek@ihs.ac.at

Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

T +43 1 59991-0

F +43 1 59991-555

www.ihs.ac.at

ZVR: 066207973

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	5
2. Einleitung	14
3. Zur Definition: „Privatisierung“ und ihre Facetten	15
3.1 Exogene und endogene Privatisierung und die Schwächen der Indikatoren	15
3.2 Verschwimmen der Grenzen öffentlich/ privat und Schwierigkeiten der Erfassung von Wirkungen	17
3.3 Bewertungsfragen und Renaissance des öffentlichen Gutes?	19
4. Befunde zur Privatisierung im Bildungsbereich aufgrund vergleichender internationaler Datenbasen.....	23
4.1 Einleitung: Fragen nach Privatisierungstendenzen und herausragenden Beispielen	23
4.2 Frühe empirische Zugänge und verwendete Datenbasen	24
4.2.1 Übersicht zu den Indikatoren und Datenbasen	25
4.3 Allgemeine Privatisierungstendenz?	27
4.3.1 Vergleichsaspekte	27
4.3.2 Umfassendste Datenbasis: Weltbankdaten zur Primarschule	28
4.3.3 Minimal- und Maximalwerte der privaten Beteiligung und Finanzierung nach Bildungsbereichen.....	30
4.3.4 Vergleich der Beteiligung im Primar- und Tertiärbereich 2000-08-16.....	31
4.3.5 Diskontinuität von privater Finanzierung und Beteiligung im Zeitverlauf?	33
4.3.6 Einschätzung	35
4.4 Veränderungen einzelner Länder?	35
4.4.1 Auswertung von länderspezifischen Verschiebungen im internationalen und EU-Raum nach privater Finanzierung und Beteiligung	36
4.4.2 Betrachtung nach Indikatoren	40
4.4.3 Betrachtung nach Ländern	40
4.4.4 Einschätzung	42
4.4.5 Die empirische Sicht in der OECD-Expertise	43
5. Hauptegebnisse des systematischen Literaturreviews	47
5.1 Vor- und Nachteile von öffentlicher/ privater Bereitstellung.....	47
5.1.1 Konzeption und Erfassung von Vor- und Nachteilen der privaten Beteiligung/ Bereitstellung	48
5.1.2 Formen der privaten Bereitstellung/ Beteiligung	50
5.1.3 Unterschiede nach Sektoren des Bildungswesens.....	53
5.1.4 „Zwischenformen“ zwischen Staat und Markt/ privaten Eigentumsrechten/ privatwirtschaftlichen Geschäftsmodellen	55
5.1.5 Spezielle Fragen	63
5.2 Formen und Entwicklungen von Privatisierung in der Globalisierung.....	66

5.2.1	Institutionen im „World Education Market (WEM)“ und in der „Global Education Industry (GEI)“	66
5.2.2	Potentiale der Digitalisierung.....	72
5.3	Einschätzung der Bildungsstrukturen in Österreich	74
5.3.1	Besonderheiten der österreichischen Bildungsstrukturen	74
5.3.2	Beispiele von Privatisierungsdynamiken.....	76
5.3.3	Bereitstellungs- und Expansionsformen	77
5.3.4	Anpassungsreaktionen.....	78
5.3.5	Einschätzung	80
6.	Synthese der vergleichenden internationalen Datenbasen und des Literaturreviews.....	82
6.1	Übergreifende Hauptergebnisse kategorial.....	82
6.1.1	Quantitative Details: Stand und Entwicklung der privaten Bereitstellung	85
6.1.2	Details zu Vor- und Nachteilen.....	87
6.1.3	Politikaspekte und Konzepte.....	90
6.2	Ableitungen zu Österreich	91
7.	Private tertiäre Bildungsangebote in Österreich	96
7.1	Private Hochschulbildung in Österreich	97
7.1.1	Privatuniversitäten in Österreich	97
7.1.2	Die Privatuniversitäten in Zahlen	99
7.1.3	Privat zu finanzierende Weiterbildungsangebote an Hochschulen	105
7.2	Erfahrungen & Einschätzungen zu privater Hochschulbildung aus ExpertInnen-sicht	107
7.2.1	„Private Hochschulbildung“ aus ExpertInnen-sicht.....	107
7.2.2	Rolle privater vs. öffentlicher Hochschulen	110
7.2.3	Qualitätssicherung	111
7.2.4	Entwicklungspotential von Privatuniversitäten	115
7.2.5	Handlungs- und Reformbedarf aus Sicht der ExpertInnen	116
8.	Synthese der Erkenntnisse zu den privaten tertiären Bildungsangeboten in Österreich	121
9.	Literaturverzeichnis	124
10.	Anhang	132
10.1	Information zu den verwendeten Datenbasen.....	132
10.1.1	OECD Datenbasen und Definitionen	132
10.1.2	Eurostat Datenbank	134
10.1.3	Weltbank Datenbank Education Statistics	134
10.2	Methodologie des systematischen Literaturreviews.....	134
10.3	Liste der InterviewpartnerInnen.....	138

1. Zusammenfassung

Ziel der vorliegenden Studie war es, einen Überblick über den Stand der Forschung zu Privatisierung im Bildungsbereich zu erstellen, Daten zur privaten Hochschulbildung in Österreich aufzubereiten und Einschätzungen von ExpertInnen einzuholen, welche Entwicklungen sich für die private Hochschulbildung in Österreich abzeichnen und Was dabei berücksichtigt werden sollte.

Literaturreview zu Privatisierungstendenzen im Bildungssystem

In der Literatur wird zwischen **„exogener“ und „endogener“ Privatisierung** unterschieden. Exogen ist die private Bereitstellung von Leistungen, die auch privat finanziert wird, endogen sind alle Formen privatwirtschaftlicher Organisation und Praxis, die innerhalb des öffentlichen Bildungswesens stattfinden (Hauptform New Public Management). Die bei weitem wichtigere Form ist die endogene Privatisierung.

Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen öffentlicher und privater Bereitstellung ist durch ein **Verschwimmen (blurring)** gekennzeichnet, das in zwei Richtungen geht: einerseits private Finanzierung von öffentlicher Bereitstellung (Beiträge/Fees v.a. im Hochschulwesen) und andererseits öffentliche Finanzierung von privater Bereitstellung (Gutscheine/Vouchers). Dieses Verschwimmen unterstützt auch das Zusammenspiel von endogener und exogener Privatisierung (das Resultat wird manchmal als „Hybrid“ bezeichnet).

In den verschiedenen **Teil-Bereichen des Bildungswesens** spielt die Privatisierung und private Bereitstellung eine unterschiedliche Rolle, da das „öffentliche Gut“ und das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Interessen (Erträgen) unterschiedlich gesehen und bewertet werden.

Im **Hochschulwesen** ist die private Bereitstellung/Privatisierung in den verschiedenen Formen aus mehreren Gründen stärker etabliert und legitimiert: a) es gibt beträchtliche private/individuelle Erträge (diese rechtfertigen Beiträge), b) in den USA als „Vorbildland“ ist die private Bereitstellung historisch fest etabliert, c) die Größe und Multifunktionalität der Institutionen begründet die endogene Privatisierung.

Die vorherrschenden **„Bilder“ privater Institutionen** sind im Hochschulwesen im Vergleich zur **Realität** oft irreführend: die privaten US-Weltklasseuniversitäten sind extrem untypisch, werden aber weithin als Paradigma privater Universitäten verstanden. Dieses **„Idealbild“** ist auch aufgrund struktureller Faktoren sowie der Entwicklung und Qualität dieser Institutionen selbst (kaum oder) nicht erreichbar. Die tatsächlich typischen privaten Institutionen sind eher klein und tendenziell instabil, auf Lehre in preisgünstigen Fächern konzentriert und haben mit Vorurteilen und schlechtem Ruf zu kämpfen.

Im Hochschulwesen wird besonders insofern eine **Interaktion zwischen der öffentlichen und der exogenen privaten Bereitstellung** festgestellt, als die Entwicklung der privaten Bereitstellung von der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Sektors abhängig ist. Eine dynamische Entwicklung des privaten Sektors gibt es dort, wo der öffentliche Sektor seine Aufgaben nicht gut erfüllt, oder wo er stark gegenüber der Nachfrage nach Studienmöglichkeiten rationiert ist. Im Prinzip erweisen sich die öffentlichen Institutionen als stärker (Nischenfunktion für den privaten Sektor) und es gibt auch Rückwirkungen von der Entwicklung des privaten Sektors auf den öffentlichen Sektor (dieser reagiert auf die private Dynamik).

Neben dem Verschwimmen von öffentlichen und privaten Formen der Bereitstellung geht die größte Umwälzung in Richtung privater Bereitstellung durch die Entwicklung der **privatwirtschaftlichen profitorientierten „Global Education Industry“** vor sich, die in den Lern- und Bildungsprozessen verschiedenste Teil- und Zwischenprodukte liefert, wie Lernmaterialien, Prüfungs-/ Testverfahren und -materialien, Infrastrukturen etc. In dem Maße, in dem diese Industrie (möglicherweise) in Zukunft „Gesamtlösungen“ für Bildungsinstitutionen entwickelt und bereitstellt, kann im Prinzip ein profitorientiertes Bildungs-Teil-System entstehen, das mit den (zunehmend hybriden) öffentlichen Strukturen konkurriert.

In der Literatur wird die Frage, inwieweit die umfassende einzelwirtschaftliche **Bereitstellung von Bildungsleistungen profitorientiert funktionieren** kann, eher abschlägig beantwortet (spezifische for-profit-AnbieterInnen überleben eher mittels Preiswettbewerb und „billiger“ Infrastruktur in Nischen).

Länderstudien ergeben eine Reihe von **Trade-offs der Privatisierung**, der excessive demand der durch private Einrichtungen befriedigt wird, wird durch hochselektive elitäre staatliche Systeme „erzeugt“, Benachteiligte bekommen dadurch Zugang zu schlechteren aber teureren Institutionen mit hohem Drop-out.

Seit es die Rankings gibt, heben sich die US-non-profit-Elite-Forschungsuniversitäten aufgrund des **Statuswettbewerbs** noch weiter von den „VerfolgerInnen“ ab.

Als „Lehre“ aus den US-Institutionen für Europa wird das **Modell der Graduate School** vorgeschlagen, das als wesentlicher Teil der Forschungsuniversitäten sehr hohe Mittel erfordert, die ihnen über verschiedene (oft öffentliche) Kanäle zugeführt werden müssen (zur privaten Finanzierung wird ein differenziertes und ambivalentes Bild gegeben).

In der **entrepreneurial university** steht die Notwendigkeit der Diversifizierung der Einkommensquellen angesichts der (als zwangsläufig eingeschätzten) Rationierung der öffentlichen Mittel in Kombination mit privatwirtschaftlichen Management-Formen im Mittelpunkt.

Im **academic capitalism** werden die Probleme, die das für das öffentliche Gut bringt, fokussiert, mit dem empirischen Ergebnis, dass im (Elite)-Hochschulwesen der Statuswettbewerb gegenüber Effizienzkriterien überwiegt (höchste Rangpositionen „at all cost“).

Zum sich zeitweilig rasch entwickelnden Sektor der **for-profit-Hochschulen** wird ein Mangel an Daten und die Schwierigkeit der Abgrenzung betont. Die Entwicklung zeigt in der Anfangsphase teilweise spektakuläre Wachstumsraten, aber sehr kleine Anteile und ein hohes Maß an Volatilität, sowie Bewertungs- und Imageprobleme. Ein wichtiges Ergebnis besteht in der hohen (direkten und indirekten) Interaktion zwischen öffentlichen und privaten Hochschulen, und der bleibenden institutionellen Dominanz des öffentlichen Sektors.

Ein wichtiges empirisches Phänomen besteht darin, dass den komplexen Mischungen von öffentlich und privat durch **verstärkte Formen von Netzwerkorganisation** Rechnung getragen wird, die unterschiedliche Organisationsformen flexibel vereinigen kann. Es wird eine fundamentale Rolle der Networked oder Ecological University in der Networked Knowledge Society postuliert, die mit verschiedenen Verschiebungen zwischen öffentlichen und privaten Instanzen (Tendenz zur Entmachtung der akademischen Oligarchie und des Staates zugunsten von öffentlichen Agencies), und mit unterschiedlichen Konstellationen von Struktur und Agency einhergeht (Dimensionen der Autonomisierung, penetrated hierarchies). Föderalismus und starke Differenzen zwischen (formeller) Regulation und (gelebter) Praxis sind in diesem Bereich wichtige Hindernisse.

Die teilweise bereits massenhafte **Digitalisierung im Hochschulwesen** wird von privaten Initiativen aufgegriffen und diese differenziert sich stark, aber hinsichtlich ihrer tatsächlichen Potentiale und strukturellen Folgen, auch im Wechselspiel zwischen privaten Firmen und öffentlichen Hochschulen gibt es jedoch hauptsächlich Mutmaßungen. Diese reichen von starken disruptiven Wirkungen bis zum inkrementellen Einbau in bestehende Institutionen. Es gibt auch Hinweise auf starke bestehende Präferenzen für das face-to-face-System, neben Mischungen, bis zu rein digitalisierten Praktiken.

Eine wichtige historisch gewachsene Finanzierungsquelle der US-non-profit-Elite-Institutionen ist **die (reiche) Philanthropie**. Diese hat – wie die Uni-Institutionen selbst – weltweiten Vorbildcharakter gewonnen („warum soll das bei uns nicht funktionieren?“), es gibt dazu auch zunehmend empirische Forschung, in der es um das Verhältnis zwischen privaten Beiträgen/Mitteln und dem öffentlichen Gut, sowie über das Verhältnis von Steuerfinanzierung und freiwilligen privaten Beiträgen geht, die hochgradig politisch-ideologisch besetzt sind.

Analyse vergleichender internationaler Datenbasen

Ein erster Befund besteht darin, dass die **Datenlage** – vor allem längerfristig zurück – viel schlechter und lückenhafter ist, als man bei einer so wichtigen Frage erwarten würde.

Das **Niveau der Privatisierung** nach Teilbereichen des Bildungswesens ist am höchsten in der Tertiärbildung und am niedrigsten in der Schulbildung, v.a. in der Pflichtschule, die Früherziehung liegt dazwischen.

Das Hauptmerkmal ist die **große Heterogenität zwischen den Ländern** in allen Bereichen. Die Zusammenhänge zwischen den Bereichen wie auch zwischen Beteiligung und Finanzierung sind teilweise gegeben, aber sehr schwach ausgeprägt (es gibt einzelne „hoch privatisierte“ und viele „nicht oder wenig privatisierte“ Länder, sowie viele dazwischen).

Im Gesamtbild der verfügbaren Informationen ist – im Unterschied zu den Erwartungen – **eine klare Privatisierungstendenz** im gesamten Bildungssystem v.a. in den EU- und OECD-Ländern **nicht festzustellen**, es überwiegt bei weitem die Heterogenität nach Bereichen und Zeitperioden, innerhalb derer leichte und gebrochene Privatisierungstendenzen bestehen.

Die Betrachtung der Veränderungen der Indikatoren nach Ländern ergibt Veränderungen des exogenen Privatisierungsgrades v.a. im Hochschulbereich und in der EU auch in der Früherziehung. Diese Veränderungen gehen in beide Richtungen: **Erhöhung und Verringerung** des Privatisierungsgrades, mit einem insgesamt leichten Überwiegen verstärkter Privatisierung. In Europa gibt es aber auch gegenläufige Tendenzen, Steigerung in der Früherziehung, Verringerung in der Hochschulbildung.

Politikaspekte und Konzepte

Regulation: Dabei geht es um die Frage der Gewährleistung des öffentlichen Gutes in der Privatisierung. Ein Credo des New Public Managements und der endogenen Privatisierung besteht in der Ersetzung der traditionellen Form der Gewährleistung des öffentlichen Gutes mittels der Kombination aus öffentlichem Eigentum plus Bürokratie/Kameralismus durch die neue Form aus Regulation plus Autonomie-Markt-Wettbewerb (also von Government zu Governance). Die Politik setzt Ziele, die autonomen Institutionen verwirklichen sie. Die große Frage, ob der Ansatz funktioniert, ist trotz vieler Forschung immer noch weitgehend eine Glaubensfrage und letztlich davon abhängig ob die Probleme und Schwächen des traditionellen Modells von „democratic governance“ (March/Olsen) – wie versprochen – gelöst werden, oder, ob ihnen vielmehr eher neue Probleme und neue Schwächen gegenüberstehen. In der Literatur besteht Konsens, dass aufgrund der erforderlichen öffentlichen Beiträge des Bildungswesens Regulation nötig ist. Wie diese aussehen soll, ist ein weites Feld, und vor allem stellt sich die Frage, ob die in der Regel komplizierten und anspruchsvollen ausgeklügelten Modell-Vorschläge auch

politisch umsetzbar sind (ein paradigmatisches Beispiel sind income-contingent loans, bei denen wiederholt essentielle Punkte der Vorschläge nicht gemäß den ursprünglichen Modellen umgesetzt wurden).

Bei der Bewertung der Privatisierung sind die Formen von Öffentlichkeit, die im **„Zwischenbereich“ von Markt und Staat** angesiedelt sind (Kommune, organisierte Zivilgesellschaft/NGOs/dritter Sektor, Philanthropie, Commons) ein entscheidender Faktor. Dies vor allem angesichts des „Verschwimmens“ der klaren Grenze zwischen öffentlicher und privater Bereitstellung. Alle diese Bereiche erscheinen im österreichischen Diskurs stark unterbelichtet.

Hinsichtlich der **Theorie und politischen Einbettung** sind die Fragen der Privatisierung hochgradig politisch-ideologisch geladen und von Glaubensüberzeugungen geprägt. Im neueren Diskurs wird – auch angesichts des Verschwimmens der Dimensionen – zunehmend ersichtlich, dass den klassischen ökonomischen Formulierungen der öffentlichen und privaten Güter eine „Nullsummen-Annahme“ zugrunde liegt, die nur eine Zuordnung zu einer der beiden Seiten zulässt. Dies widerspricht zum einen den realen Tendenzen, zum anderen trägt es – vermutlich – zur Schärfe der ideologischen Gräben bei. Die Theorie der Commons bietet hier eine sehr interessante Alternative, die angesichts der speziellen Qualitäten der Digitalisierung neue Aktualität bekommen könnte.

Ableitungen zu Österreich

Österreich ist im internationalen Diskurs fast nicht vorhanden, Daten fehlen bzw. sind erst spät für kurze Zeitperioden verfügbar, v.a. hinsichtlich der Finanzierung und der privaten Beteiligung im Hochschulwesen. In der Literatur gibt es fast keine Repräsentation Österreichs, weder passiv durch Beobachtungen in der vergleichenden Forschung „von außen“, noch aktiv durch österreichische Beiträge. Soweit es letztere in der internationalen Literatur gibt, werden sie in den inner-österreichischen Diskursen nicht (oder kaum) wahrgenommen.

Folgende **übergreifende Aussagen** aus den Analysen der Forschungsliteratur können zur österreichischen Situation getroffen werden:

- Der exogene Privatisierungsgrad ist erst spät und unvollständig erfasst und er ist insgesamt gesehen eher niedrig oder sehr niedrig, der endogene Privatisierungsgrad ist im Hochschulwesen hoch und im Schulwesen (trotz der Reformansätze) niedrig. Die Früherziehung unterscheidet sich davon, mit vergleichsweise höherem Privatisierungsgrad und steigender Tendenz. Auch im Primarbereich findet sich Österreich nicht unter den Ländern mit dem geringsten Privatisierungsgrad.
- Es wäre interessant zu vergleichen, inwieweit das öffentliche Gut (das zu operationalisieren wäre) im reformierten Hochschulbereich im Vergleich zum Schulbereich besser (oder schlechter) verwirklicht werden kann.

- In der Hochschulforschung wird der Föderalismus aufgrund der vielen Veto-Punkte teilweise als Reformhindernis gesehen, ebenso in den politischen Diskursen zur Früherziehung und teilweise auch zum Schulwesen, vergleichende Analysen wären hier hilfreich.
- Im Tertiärbereich erfolgt die Finanzierung weitgehend öffentlich, die Regulation ist stark, wie auch die endogene Privatisierung. Es gibt eine insgesamt schwache Differenzierung. Im Diskurs gibt es Vorschläge dazu, aber wenig vertiefende Diskussion und viel Gegenwind (wie dringlich wäre dies? Was sind Vor- und Nachteile welcher Lösungen? etc.). Das Spektrum der globalen Hochschulforschung könnte hier neue Ideen einbringen. Bei den Privathochschulen wäre aufgrund der Literatur die Frage zu stellen, wie sich diese in das Gesamtsystem einfügen und welchen Funktionen sie im Hinblick auf seine Wirksamkeit am besten folgen sollten. Weitere Fragen wären im Hinblick auf die Entwicklungen und Potentiale der Globalisierung und Digitalisierung zu stellen: Wie steht Österreich hinsichtlich des Importes und Exportes von Bildungsleistungen da?

Privatuniversitäten in Österreich

Seit dem Jahr 2000 gibt es Privatuniversitäten in Österreich, die erste war die Katholische Privatuniversität Linz. Im Frühjahr 2020 sind 16 Privatuniversitäten akkreditiert, drei davon (darunter die CEU) haben erst im laufenden Studienjahr in Österreich begonnen. Fünf ehemalige als Privatuniversitäten akkreditierte Institutionen existieren nicht mehr.

Im Studienjahr 2018/19 betrieben 11.500 Studierende ein ordentliches und weitere knapp 3.000 Personen ein außerordentliches Studium an einer der damals 13 Privatuniversitäten. Nur 7 von 13 Privatuniversitäten boten im STJ 2018/19 Doktoratsstudien an. Trotz stetigen Wachstums in den letzten 20 Jahren studieren somit 2018/19 nur 3,3% aller ordentlichen Studierenden in Österreich an einer Privatuniversität. Etwas mehr als die Hälfte aller ordentlichen Studierenden besucht eine der drei größeren Privatuniversitäten: SFU, Paracelsus, UMIT. Zwei Drittel aller Studierenden kommen aus Österreich, wobei an vier Universitäten mehr als 90% aus Österreich kommen, drei Universitäten (DPU, Webster, MUK Wien) werden mehrheitlich von internationalen Studierenden (v.a. aus Deutschland) besucht.

Ein Drittel der ordentlichen Studierenden an Privatuniversitäten betreibt ein Studium aus dem Bereich Gesundheitswissenschaften, der sowohl (Zahn)Medizin als auch zahlreiche andere medizinische Ausbildungen umfasst. 28% betreiben ein sozialwissenschaftliches, 16% ein geisteswissenschaftliches oder künstlerisches Studium und 12% ein wirtschaftswissenschaftliches Studium. Studienangebote in der Informatik gab es nur eine zeitlang bis etwa 2010, während seitdem ingenieurwissenschaftliche Studien geringfügig an Anteil auf zuletzt 4% zugelegt haben. Weitere 4% studieren ein pädagogisches Fach und 3% im Dienstleistungsbereich (zumeist Tourismus).

Die Studiengebühren an den Privatuniversitäten sind insbesondere an den von den Bundesländern getragenen Musikuniversitäten relativ niedrig (ab 300€ pro Semester) und liegen zum Teil unter jenen Beiträgen, die an Fachhochschulen zu entrichten sind. Die höchste Gebühr wird derzeit an der Danube Private University (DPU) für die englische Version eines 12-semesterigen Zahnmedizinstudiums verrechnet: 20.800€ pro Semester, für das gesamte Studium also rund 250.000€ (Erhebung der ÖPUK).

Laut Analysen des Wissenschaftsrates von 2016 sind zwei (der damals 12) Privatuniversitäten for profit Organisationen (die DPU und die SFU). Die Rechtsformen der Privatuniversitäten sind vielfältig und reichen von (gemeinnützigen) Vereinen über Privatstiftungen bis zu GmbHs. Neben den Bundesländern sind auch die Wirtschaftskammern in Wien (Modul) und Niederösterreich (NDU) TrägerInnen je einer Privatuniversität, die Diözese Linz und ein Konsortium aus drei öffentlichen Universitäten sowie einer Fachhochschule (Meduniv. Wien, TU Wien, UWK und FH IMC) sind ebenfalls TrägerInnen je einer Privatuniversität (KU Linz bzw. Karl Landsteiner). An der UMIT ist auch die öffentliche Universität Innsbruck mit 10% beteiligt und an der (neuen) Bertha von Suttner Universität die Stadt St. Pölten.

Die Privatuniversitäten in Österreich entsprechen somit ziemlich genau dem im Literaturreview herausgearbeiteten typischen Bild: Fokus auf im öffentlichen Sektor besonders selektive Studien (Medizin, Psychologie und Musik an öfftl. Universitäten, Gesundheitswissenschaften an Fachhochschulen), Fokus auf kleine, preisgünstige Nischenstudien oder ein Fokus auf zahlungskräftige internationale Studierenden. Der Gesamtsektor ist auch nach 20 Jahren relativ klein und wird auch durch das Hinzukommen der CEU und weiterer neuer Privatuniversitäten vergleichsweise klein bleiben. Insofern stellen die Privatuniversitäten de facto keine Konkurrenz zu den öffentlichen Universitäten (oder Fachhochschulen) dar.

Die Finanzierung der Privatuniversitäten spiegelt geradezu prototypisch das im Literaturreview aufgezeigte Verwischen der Bereiche wieder, besonders wenn sich öffentliche Hochschulen an privaten beteiligen. Abgesehen von den gesetzlichen Grundlagen wird eine Unterscheidung der Sektoren nach klar definierten und international üblichen Kriterien (z.B. Finanzierung) immer schwieriger.

Privat finanzierte Weiterbildungslehrgänge an Hochschulen

Neben den Studierenden in ordentlichen Studien, gibt es in allen vier Hochschulsektoren auch sogenannte außerordentliche Studierende in Lehrgängen oder speziellen Master-Programmen. An Pädagogischen Hochschulen richten sich diese Angebote gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag jedoch vorrangig an LehrerInnen und sind von diesen in der Regel kostenfrei zu besuchen.

An öffentlichen Universitäten, Fachhochschulen und Privatuniversitäten studierten im WS 2018/19 insgesamt 27.223 Personen in einem Hochschullehrgang oder einem Weiterbildungs-Master. Diese Zahlen inkludieren allerdings auch Studierende in Vorbereitungslehrgängen (z.B. auf die Studienberechtigungsprüfung). In Summe ist der Weiterbildungsbereich (ohne PHs) gemessen an den Studierendenzahlen also fast 2,4-mal größer als der Sektor der Privatuniversitäten. Allerdings sind viele Weiterbildungsangebote auch keine vollständigen Studien und umfassen dementsprechend wenige ECTS.

An Privatuniversitäten studierten im WS 2018/19 fast 3.000 Personen in einem Weiterbildungsangebot. Dies entspricht einem Marktanteil (ohne PHs) von 10,8%, der deutlich über dem Anteil der ordentlichen Studierenden an Privatuniversitäten im gesamten Hochschulbereich liegt. Zudem gehen die Zahlen im Weiterbildungsbereich an öffentlichen Universitäten zurück, während sie an FHs und Privatuniversitäten steigen. Außerdem betreiben fast drei Viertel aller Weiterbildungsstudierenden an Privatuniversitäten ein entsprechendes Masterstudium – ein Anteil der deutlich höher als in den anderen Sektoren ist

Erfahrungen & Einschätzungen zu privater Hochschulbildung aus ExpertInnensicht

Für diese Studie wurden einige ExpertInnen und StakeholderInnen zum Thema private Hochschulbildung in Österreich interviewt. Ein zentrales Ergebnis ist, dass Uneinigkeit darüber besteht, was in Österreich zur privaten Hochschulbildung gehört, nur die Privatuniversitäten wurden von allen genannt. Allerdings zweifelten manche auch an dieser Nennung, da einige Privatuniversitäten aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Auch die „Verwirrung“ der ExpertInnen spiegelt deutlich das Verschwimmen zwischen öffentlich und privat in der österr. Hochschullandschaft wider. In der Legistik allerdings besteht ein entscheidender Unterschied: Öffentliche Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen haben hoheitliche Aufgaben, Privatuniversitäten nicht.

Ein zentrales Thema der Interviews waren die unterschiedlichen Qualitätssicherungssysteme der vier Sektoren. Die Mehrheit der ExpertInnen forderte ein einheitliches Qualitätssicherungssystem für alle Hochschulen unabhängig vom Sektor, d.h. unabhängig von der Trägerschaft. Über die Ausgestaltung der Qualitätssicherung gab es allerdings sehr unterschiedliche Auffassungen zwischen aber auch innerhalb der einzelnen Sektoren.

Im Bereich der Digitalisierung werden Privatuniversitäten nicht als Vorreiter gesehen, da hierfür a) größere Investitionen notwendig sind und b) einige Privatuniversitäten gerade den Face-to-Face Unterricht in Kleingruppen als Wettbewerbsvorteil gegenüber dem öffentlichen Bereich einstufen.

Handlungsbedarf wird von den befragten ExpertInnen vor allem in folgenden Bereichen identifiziert:

- Präzise Definition der Rollen und Aufgaben der verschiedenen Hochschulsektoren

- Präzisere staatliche Vorgaben zum Umfang von Forschungstätigkeiten (u.a. Angebot von Doktoratsstudien) an Universitäten
- Einheitliche Mindeststandards und Regularien zur Qualitätssicherung in allen Hochschulsektoren
- Um eine Differenzierung zwischen (forschenden) Universitäten und anderen Hochschulen zu erreichen, wird die Ermöglichung von privaten Hochschulen begrüßt

Das Weiterentwicklungspotential der Privatuniversitäten in Österreich wird zwar positiv, aber als eher gering eingeschätzt. Viel hänge allerdings von der Entwicklung bei Aufnahmeverfahren an den öffentlichen Universitäten ab. Große Hoffnungen werden jedoch auf die CEU als renommierte Forschungsuniversität gesetzt, die auch zur Entwicklung neuer Standards im Privatuniversitätssektor beitragen dürfte.

Fazit

Insgesamt zeigt sich sowohl in der österreichischen Empirie als auch in den Interviews eine große Übereinstimmung mit den im internationalen Literaturreview aufgefunden Trends:

- Unterscheidung zwischen **exogener** und **endogener** Privatisierung, wobei endogene Formen wesentlich bedeutender sind.
- **Vermischen** zwischen öffentlichen und privaten Strukturen hin zu hybriden Konstruktionen.
- Konzentration privater Anbieter auf Angebote, die im öffentlich Bereich stark selektiv sind („**Interaktion zwischen der öffentlichen und der exogenen privaten Bereitstellung**“), auf kleine Nischen und auf zahlungskräftige Studierende vorwiegend aus dem Ausland.
- Hinzu kommen **geringe Forschungstätigkeiten** und ein eingeschränktes Angebot an Doktoratsstudien an den Privatuniversitäten.
- **For-profit-Hochschulen** sind in Österreich eine verschwindend kleine Ausnahme.
- Zukünftig ist in Österreich mit **verstärkten Formen von Netzwerkorganisation** zu rechnen, wie sie sich bereits in sektorenübergreifenden, gemeinsamen Bildungsangeboten abzeichnen.
- In diesem Sinne sind die österreichischen Privatuniversitäten **im internationalen Vergleich sehr typisch** und unterscheiden sich fundamental von den privaten US-Elite-Universitäten (wobei die CEU als philanthropisch geförderte Universität dem noch am nächsten kommt).

2. Einleitung

Das Institut für Höhere Studien (IHS) wurde mit der Durchführung der vorliegenden Studie „Potentiale und Dynamiken privater Angebote und Beteiligungen im österreichischen Bildungswesen“ beauftragt. Das Ziel dieser Studie bestand darin, Potentiale auszuloten, die sich aus zusätzlichen privaten Angeboten und Beteiligungen zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen an das tertiäre Bildungswesen ergeben können. Für dieses Vorhaben wurden zwei unterschiedliche Schwerpunkte mit jeweils unterschiedlichen methodischen Zugängen gewählt:

Der erste Teil der Studie befasst sich mit Privatisierung im Bildungswesen im internationalen Kontext. Hierfür erfolgte ein Vergleich internationaler Datenbasen, um Befunde zur Privatisierung im Bildungsbereich herausarbeiten zu können (siehe Kapitel 4). Darauf aufbauend wurde ein umfassender systematischer Literaturreview¹ durchgeführt. Ziel war eine Einordnung der österreichischen Situation in den internationalen akademischen und professionellen Diskurs über Privatisierung im Bildungswesen, die Herausarbeitung von wichtigen Dimensionen, die im wissenschaftlichen Diskurs behandelt werden, und empirische Resultate zu diesen Aspekten. Die Literaturanalyse wurde zudem in eine deskriptive Auswertung verfügbarer Daten zur Privatisierung eingebettet (siehe Kapitel 5). Der erste Teil der Studie schließt mit einer Synthese der gewonnen Erkenntnisse aus den vergleichenden internationalen Datenbasen und dem systematischen Literaturreview (siehe Kapitel 6) sowie den Ableitungen zu Österreich.

Im zweiten Teil erfolgt eine Eingrenzung auf den österreichischen tertiären privaten Bildungssektor, insbesondere auf die Privatuniversitäten (siehe Kapitel 7). Hierfür erfolgte zunächst ein Einblick in die Entstehungsgeschichte der Privatuniversitäten, ein datenbasierter Überblick über Angebot und Nachfrage in diesem Sektor sowie eine Darstellung der Überschneidungsbereiche mit den öffentlichen Universitäten. Anschließend wird die privat finanzierte Weiterbildung an Hochschulen thematisiert.

Darauf aufbauend wurden qualitative Interviews mit ausgewählten ExpertInnen und StakeholderInnen aus dem Hochschulbereich durchgeführt, um einen Einblick in die bisherigen Erfahrungen mit privaten Beteiligungen in Österreich sowie den damit zusammenhängenden Herausforderungen und das Weiterentwicklungspotential aus ExpertInnen-sicht zu bekommen. Zudem werden Handlungs- und Reformbedarf aus Sicht der ExpertInnen präsentiert (siehe Kapitel 7.2).

¹ Für nähere Informationen zur Methodologie des Literaturreviews siehe Anhang Kapitel 10.2. Zum systematischen Literaturreview und den vergleichenden internationalen Datenbasen gibt es einen umfassenden Hintergrundbericht: Lassnigg, Lorenz (2020), Potentiale und Dynamiken privater Angebote und Beteiligungen im Bildungswesen. Systematischer Review der Literatur und vergleichende internationale Datenbasen, Langfassung, IHS-Forschungsbericht. Wien.

3. Zur Definition: „Privatisierung“ und ihre Facetten

3.1 Exogene und endogene Privatisierung und die Schwächen der Indikatoren

In der maßgeblichen Literatur² wird heute davon ausgegangen, dass private Angebote und Beteiligungen im Bildungswesen sehr vielfältige Formen angenommen haben, und weit über den Aspekt des öffentlichen oder privaten Eigentums von Bildungsinstitutionen hinausgehen.

Eine anschauliche Definition unterscheidet zwischen Privatisierung *von* (of) und *in* Bildung und *durch* Bildungspolitik, dabei wird Privatisierung sehr weitgehend gefasst, bis hin zur „Autonomisierung“ (de-concentration) und Ergebnisorientierung:

- Privatisierung *von* Bildung („exogen“)³ ist die Öffnung des öffentlichen Bildungswesens für private (privatrechtliche) Angebote auf gemeinwirtschaftlicher oder profitorientierter Basis (privates Eigentum), und die Nutzung von privatwirtschaftlichen Prinzipien/ Modellen für die Gestaltung, das Management oder die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen oder Leistungsaspekten (privatwirtschaftliche Praktiken öffentlicher Institutionen).
- Privatisierung *in* Bildung („endogen“)⁴ bedeutet den Import von verschiedensten privatwirtschaftlichen Ideen, Techniken oder Praktiken in die öffentlichen Angebote, um den öffentlichen Sektor an die Privatwirtschaft anzupassen; hier geht es v.a. um die verschiedensten Teilleistungen, die in privatwirtschaftlicher Form bereitgestellt werden, als Beispiele fungieren auch die „Autonomisierung“ von Management auf Schulebene, Einführung von Wahl- und Austrittsmöglichkeiten, oder ergebnisorientiertes Management.
- Privatisierung *durch* Bildungspolitik⁵ geht einen Schritt weiter und bedeutet die Einbeziehung privater Akteure (BeraterInnen) in die bildungspolitischen Aktivitäten.

² Verger, Antoni (2016) The Global Diffusion of Education Privatization: Unpacking and Theorizing Policy Adoption, in: Handbook of Global Education Policy, Ed. by Karen Mundy, Andy Green, Bob Lingard, Antoni Verger. Chichester: Wiley-Blackwell, S.64-81.

³ “the opening up of public education services to private sector participation [usually] on a for-profit basis and using the private sector to design, manage or deliver aspects of public education”, Verger 2016, S.66 nach Ball/Youdell 2007.

⁴ “importing of ideas, techniques and practices from the private sector in order to make the public sector more like businesses and more business-like”, ebd. S.66.

⁵ “the increasingly active role of private actors in the process of education policy-making (e.g. by selling or advocating policy solutions to governments), ebd. S.66 nach Ball.

Diese weitestgehende Definition bezieht sich nicht nur auf direkte Aktivitäten von privatrechtlichen oder privatwirtschaftlichen AkteurInnen im öffentlichen Bildungswesen, sondern umfasst auch die Anwendung von politischen Konzepten und Praktiken aus der Privatwirtschaft⁶ im öffentlichen Bildungswesen. In dieser Definition handelt es sich auch beim „Global Educational Reform Movement (GERM)“ um eine Bewegung, die in Richtung Privatisierung geht, da dieses die privatwirtschaftlichen Management Praktiken und die Ergebnisorientierung als wesentliche Bestandteile umfasst.

Gleichzeitig sind auch die konventionellen Indikatoren für Privatisierung, die sich im Wesentlichen auf die privatrechtlichen Akteure in Finanzierung und Bereitstellung beziehen, viel enger gefasst. Das Spannungsverhältnis wird beispielsweise an der Bezeichnung der schwedischen Free Schools deutlich, die sich in privatem Eigentum befinden aber durch öffentliche Mittel finanziert werden, und die parallel von gemeinwirtschaftlichen oder von profitorientierten Trägern bzw. Firmen gehalten werden: welcher Aspekt überwiegt, sind das öffentlich finanzierte Privatschulen oder öffentliche Schulen in privater Trägerschaft? Auch die österreichischen Fachhochschulen unterliegen dieser Spannung.⁷ Diese Problematik wird dadurch unterstrichen, wie man „öffentlich“ definiert, ob dies im engeren Sinne staatlich oder in breiterem Sinne des „öffentlichen Gutes“ zivilgesellschaftlich definiert wird.

Die verfügbaren Indikatoren zum privaten Bildungswesen beziehen sich einerseits auf die Finanzierung durch private Akteure (meistens durch die Studierenden bzw. ihre Familien), pro Kopf oder als Anteil an den Ausgaben oder als Anteil am BIP, und andererseits auf die Beteiligung von Studierenden in privaten Institutionen (die Differenz zwischen diesen beiden Indikatoren gibt Aufschluss über die öffentliche Finanzierung privater Institutionen). All die erweiterten, weichen Faktoren in der Definition von Privatisierung werden durch diese Indikatoren nicht erfasst, daher wird das Ausmaß tendenziell mehr oder weniger stark unterschätzt.

⁶ Vgl. dazu Private Government von Elizabeth Anderson. Anderson, Elizabeth (2019) „Private Regierung“. Wie Arbeitgeber über unser Leben herrschen (und warum wir nicht darüber reden). Aus dem Englischen von Karin Wördemann. Berlin: Suhrkamp. Siehe <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/buecher/rezensionen/sachbuch/elizabeth-andersons-neues-buch-private-regierung-16083560.html>, sowie https://www.pedocs.de/volltexte/2017/15043/pdf/Erwachsenenbildung_32_2017_Lassnigg_Rezension_Anderson_Private_government.pdf.

⁷ Siehe hierzu auch die Ausführungen von Seiten der ExpertInnen in Kapitel 7.2.1.

3.2 Verschwimmen der Grenzen öffentlich/ privat und Schwierigkeiten der Erfassung von Wirkungen

Die Frage nach der privaten/ öffentlichen Bereitstellung und ihrer Veränderung („Privatisierung“), wie sie in der Literatur gestellt wird, übersteigt mittlerweile also bei weitem den Bereich der Gründung und Entwicklung privater Institutionen (Schulen oder Hochschulen), wie es die österreichischen Privatuniversitäten sind. Es hat sich ein komplexes Feld von öffentlich-privat aufgetan, in dem es viele widersprüchliche und verwirrende Aussagen und Einschätzungen auf verschiedenen Abstraktionsebenen gibt. Spezifische Entwicklungen von Institutionen (die österreichischen Privatuniversitäten) und deren Aussichten/ Bedingungen finden in diesen komplexen Feldern statt, und vergleichende Einschätzungen sind von der Positionierung abhängig, die eben – abhängig von der Relation und Beschaffenheit von öffentlich-privat – sehr unterschiedlich sein kann. Dabei gibt es auch sehr unterschiedliche konzeptionelle und empirische Grundkonstellationen zwischen dem elementaren und Pflicht-Schulwesen auf der einen Seite und dem Hochschulwesen auf der anderen Seite, mit den weiterführenden Schulstrukturen dazwischen.

Im Schulwesen ist eine starke öffentliche Komponente in der Theorie und Politik weitgehend unbestritten, die Fragen und Debatten beziehen sich auf die Bereitstellungsformen (endogene Privatisierung), und neuerdings auf die Expansion industrieller Produktionsformen von verschiedensten Produkten innerhalb des oder parallel zum Bildungswesen (fundamentale ökonomische und soziale Prozesse von commodification, marketisation, capitalisation, financialisation).

Im Hochschulwesen ist die Überschneidung von öffentlichen und privaten Komponenten viel stärker (private Erträge sind stark und unbestritten), und dies steht auch in Verbindung mit den institutionellen Differenzierungsformen in den historisch herausgebildeten unterschiedlichen Hochschulstrukturen,⁸ und noch dazu den wissenschaftlichen und politischen Bewertungen dieser Strukturen (USA als Paradigma der bestangepassten und anpassungsfähigen Struktur). Man findet als starke Signale zwei sich oft wiederholende Aussagen, die sich zumindest in einem Spannungsverhältnis befinden (und die auch empirisch – zumindest bis zu einem gewissen Grad – operationalisiert werden können):

- Die Privatisierung (der private Anteil) nimmt stark zu, die Unterscheidung ist (war) wichtig.

⁸ Diese sind nicht so leicht auf eine Formel zu bringen, da es mittlerweile einige parallele Formeln zu Auswahl gibt. Historisch-funktional Elite-, Massen-, universelle (Teil)-Systeme, neu auch post-massification, verschiedene regionale Einteilungen von kontinental-atlantisch-konfuzianisch, über Humboldt/Nicht-Humboldt, research oder teaching, oder EU-Bologna/USA/Asiatisch, bis zu den World Class Universities oder den Global Research Universities, u.v.a.m.

- Die Grenzen zwischen öffentlich und privat verschwimmen, so dass die Unterscheidung an Relevanz und Aussagekraft verliert.

In der Frage der Definition von öffentlich-privat bestehen konzeptionelle Ambiguitäten und Asymmetrien, v.a. zwischen Politik und Ökonomie, und abgeleitet davon auch im Hinblick auf die weitere soziale und gesellschaftliche Einbettung. Es handelt sich um eine politische Unterscheidung, die aber in der neoliberalen Hegemonie zur Ökonomie verschoben und dadurch anscheinend „objektiviert“ wurde (wodurch der politische Gehalt verdeckt wird): Marginson (2016) arbeitet diese Verschiebungen heraus, indem er nicht nach der Definition des Privaten, sondern nach der Definition des Öffentlichen fragt (die durch den public choice Diskurs und die konzeptionelle Verwandlung der Politik in einen Markt) in den Hintergrund getreten ist.⁹

Ein zentrales Element zur theoretisch-konzeptionellen Begründung von privater Bereitstellung und Privatisierung ist die (normative) ökonomische Unterscheidung von öffentlichen und privaten Gütern, die gleichzeitig die marktwirtschaftlich angemessene Bereitstellung durch Staat oder Markt begründet: alles was nicht als öffentliches Gut nachweisbar/ begründbar ist (was automatisch Marktversagen impliziert), soll am Markt bereitgestellt werden. Mittlerweile hat die institutionelle Betrachtung erwiesen, dass die klassische Unterscheidung (‘non-rivalrous’ and/or ‘non-excludable’) nicht quasi-natürlich die Güter selbst betrifft, sondern dass diese eben als solche politisch gestaltet werden (zentrales Beispiel: IPR-Intellectual-Property-Rights, als Verwandlung des öffentlichen Guts Wissen in private Eigentumsrechte). Damit wird auch die ursprüngliche „zero-sum“-Unterscheidung obsolet, der zufolge ein Gut nur öffentlich oder privat sein kann, darüber hinaus wurden verschiedenste Zwischenformen konzipiert, die für das Bildungswesen wichtig sind, besonders die Frage der positionalen Güter ist von großer Bedeutung.¹⁰

Der konzeptionelle Vorschlag ist, die ökonomische Unterscheidung (Markt/ Nicht-Markt) mit der politischen Unterscheidung (Staat/ Nicht-Staat) zu kombinieren, um die

⁹ Marginson, Simon (2016) Public/private in higher education: a synthesis of economic and political approaches. Working paper no.1 (June) Centre for Global Higher Education working paper series, UCL Institute of Education, London <https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp1.pdf>.

Marginson, Simon (2016) The Public Dimension of Universities: A New Approach. In: Scott, Peter; Gallacher, Jim; Parry, Gareth, Eds. New Languages and Landscapes of Higher Education. Oxford: Oxford University Press.

¹⁰ „Samuelson’s notion of public/private goods has led to subsequent variations, including common-pool goods, rivalrous but non-excludable, such as a fishing zone; Buchanan’s (1965) ‘club goods’, excludable but non-rivalrous until congestion occurs; and Ostrom’s (2010) ‘toll goods’, whereby all but a specific population are excluded and the good is non-rivalrous within the group. ‘Merit goods’ are goods produced in either the private or public sectors, that are rivalrous and excludable, but subsidised by government at point of use because it believes that otherwise the goods will be under-consumed – for example, because the private benefits are diffuse and long-term.“ (ebd.S.5) “...whenever university places confer value in comparison with non participation, there is rivalry; and in HEIs with a surplus of applications over places, participation is excludable. [...] The value of such private goods is maximised in programmes offering students positional opportunities to enter scarce careers of high value, such as elite preparation in law and medicine. These positional goods are zero-sum (Hirsch 1976). If one person occupies a place in Harvard Law, others cannot have it.“ (ebd.S.7).

politische Wahl der Form der Bereitstellung explizit zu machen. Es ergeben sich neben den reinen Kategorien von staatlicher (Social Democracy) oder marktlicher (Commercial Market) Bereitstellung zwei weitere Formen (Quasi Market: staatliche Bereitstellung über den Markt, und Civil Society weder Markt noch Staat). De facto sind Systeme und Politiken gemischt, sie können sich mehr oder weniger in einem Feld konzentrieren, oder auch stark verteilt sein. Für diese Gewichtungen gibt es (noch) keine empirischen Messungen.

Unter dieser Voraussetzung wird es schwierig, die Wirkungen von öffentlicher vs. privater Bereitstellung empirisch zu vergleichen, da für die Wirkungen die Gewichtungen eine Rolle spielen.

3.3 Bewertungsfragen und Renaissance des öffentlichen Gutes?

Die Frage der privaten Bereitstellung und Beteiligung und ihrer Veränderung lässt sich vordergründig (und in einem traditionellen Verständnis) als isoliertes technisches Problem oder Instrumentarium vorstellen, bei dem es bestimmte Ausprägungen und Gestaltungsformen privater Bereitstellung gibt, deren Vor- und Nachteile zu analysieren sind, um dann in technokratischer Weise „evidenzbasierte Lösungen“ zu finden. In diesem Verständnis würde es darum gehen, Bildungsanbieter in privater Eigentümerschaft und mit privater Finanzierung als auszuwählendes (Wettbewerbs)-Element in die öffentlichen-staatlichen Bildungsstrukturen einzubringen und die Wirkungen dieser „Intervention“ unvoreingenommen zu analysieren.

Vielleicht das wichtigste Ergebnis der Literaturanalyse besteht darin, dass dieses Bild oder Vorverständnis der Realität bei weitem nicht (mehr) gerecht wird. Es trifft zu, dass es derartige Anbieter (man könnte sagen: Privatschulen oder Privathochschulen/ Universitäten im engeren Sinne) gibt, aber diese sind (mittlerweile) derart in ein umfassendes Geflecht von ideologischen, konzeptionellen, institutionellen und organisatorischen Beziehungen eingebunden, dass nicht nur ihre Wirkungen bzw. Vor- und Nachteile nicht (mehr) sinnvoll isoliert werden können, sondern dass mit den vorhandenen Daten selbst die Phänomenologie nur unzureichend erfasst werden kann. Die beiden Hauptmerkmale der Privatisierung im engeren Sinn, *private Eigentümerschaft* und *private Finanzierung*, die durch gesonderte Indikatoren erfasst werden, sind in der Realität durch (jeweilige) Überschneidungen mit öffentlichen Formen/ Beiträgen (private Beiträge in öffentlichen Institutionen, öffentliche Finanzierung privater Institutionen) bereits so weit auseinander getreten, dass die ursprüngliche Form *privater Institutionen mit privater Finanzierung* das tatsächliche Geschehen nicht mehr wiedergibt.

Darüber hinaus schließt die Erfassung von Wirkungen, oder die Bewertung von Vor- und Nachteilen, notwendigerweise definitorische Überlegungen der Auswahl von erwarteten Wirkungen oder Vor- und Nachteilen, sowie von Bewertungskriterien zu den Erwartungen ein. Dabei stößt man sogleich auf die umfassenden *gesellschaftspolitischen Umrisse* der Problematik, die tentativ in verschiedenen Schichten charakterisiert werden können:

GESELLSCHAFTS- UND WIRTSCHAFTSMODELLE, GRUNDLEGENDER THEORETISCH-METHODISCHER ANSATZ

- ganz allgemein das realisierte Verhältnis von privater Bereitstellung zum öffentlichen Gut, von „Markt“ und „Staat“, und dessen Bewertung (z.B. Wohlfahrtsmodelle nach Esping-Andersen 1990, Varianten des Kapitalismus nach Hall/Soskice 2001),¹¹
- Annahmen über Funktionsweise und Einsatz von marktwirtschaftlichen Formen der Bereitstellung/ Allokation, inklusive der ökonomischen Rationalität des „economic man“ und der Eigentumsrechte (z.B. IPR),

TECHNISCHE ASPEKTE DER ERFASSUNG, MESSUNG, BEWERTUNG

- empirische Erfassung/ Erfassbarkeit von öffentlichen und privaten Gütern-Erträgen, und Anwendbarkeit/ Reichweite des Investitionskalküls, inklusive der Konzepte der Kapitalisierung (v.a. Humankapital),
- Definition/ Messung von Bewertungskriterien für die Wirkungen von Bildungsinstitutionen in der Spannung von öffentlichen und privaten Gütern,
- Verfügbarkeit von Daten/ Informationen, die die ideologischen und konzeptionellen Alternativen empirisch überprüfbar machen (von der Phänomenologie bis zu den Ergebnissen),

DISKURSE UND POLITISCHE PROZESSE

- schließlich die diskursiven Ausprägungen und Formationen, in denen alle diese Schichten mehr oder weniger selektiv gebündelt werden, und deren Bezug zu den verfügbaren Evidenzen (neoliberale Hegemonie, Wohlfahrtsmodelle, Bildungstraditionen, kulturelle Formationen etc.),
- und die konkrete Einbindung und Gewichtung der Fragen privater Bereitstellung in den weiteren (bildungs)-politischen Mustern und Umfeldern (Staatsformen, Parteienstrukturen, AkteurInnenkonstellationen, WählerInnenpräferenzen, Prioritäten-setzungen etc.).

¹¹ Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press. Hall, Peter; Soskice, David (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press <https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/vofcintro.pdf>

Wichtig ist auch die Verschiebung zwischen den bisher angesprochenen Formen exogener Privatisierung (private Institutionen mit privater Finanzierung neben den öffentlichen Institutionen) zu den verschiedenen Formen endogener Privatisierung, bei denen sich privatwirtschaftliche Normen, Organisationsformen, Verständnisse innerhalb des öffentlichen Bildungswesens verbreiten, meist als Alternative zur klassischen bürokratischen Rationalität formaler Organisation.

Im *Hochschulwesen* ist dies im Bild der „unternehmerischen Universität“ in Verbindung mit „New Public Management“, oder noch schärfer erweitert, im „akademischen Kapitalismus“ auf den Punkt gebracht wurden. Man kann sagen, dass die unternehmerische Universität einen temporären Siegeszug angetreten hat (während die ProtagonistInnen des akademischen „UnternehmerInnentums“ vor der Konsequenz des „akademischen Kapitalismus“ weitgehend zurückschrecken, und diese Sicht eher eine kritische Minderheitenposition ausdrückt, die man im Mainstream ausblendet).¹²

Aber dieser Siegeszug, der zunächst immerhin auch durch Burton Clark, den mitbegriffsbildenden Doyen der internationalen vergleichenden Hochschulforschung,¹³ wenn vielleicht nicht angestoßen aber mit gestützt wurde,¹⁴ hat mittlerweile (vermutlich) seinen Höhepunkt bereits überschritten. In der Hochschulforschung wird seit den 2000ern sehr konsequent nach Weiterentwicklungen bzw. Alternativen zur unternehmerischen Universität gesucht, die – in unterschiedlichsten Formen – versuchen, das öffentliche Gut wieder in die Universität einzubringen, wobei die Demokratie und der deliberative demokratische Diskurs als Alternativen zum privat- und marktwirtschaftlichen New Public Management fungieren. Stichworte sind dabei die Civic University,¹⁵ die Responsible University,¹⁶ oder die Ecological University,¹⁷ die jeweils explizit der unternehmerischen Universität entgegengestellt werden. Diese Bewegung ist sowohl auf globaler Ebene, als auch in den unterschiedlichen national-regional-kulturellen Traditionen von Humboldt

¹² Z.B. R.Münch im Symposium des österreichischen Wissenschaftsrates zur Exzellenz: Münch, Richard (2013) Wissenschaft im Wettbewerb um Exzellenz – Die List der Vernunft in der Hand der strategiefähigen Hochschule? In: Exzellenz in der Wissenschaft. Österreich im internationalen Vergleich Tagungsband 57-76 https://www.wissenschaftsrat.ac.at/downloads/Konferenzbände/Tagungsband-2013-Exzellenz_inkl-Deckblatt.pdf.

¹³ Er hat in seinen Fallstudien zur Entrepreneurial University auch eine umfassende Definition gegeben, die jedoch in den Diskurs nur sehr selektiv und verstümmelt eingegangen ist. Clark, Burton R. (1998). Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways of transformation. Oxford, UK: Pergamon Press for the International Association of Universities.

¹⁴ Die Triple-helix Forschung hat – zumindest in bestimmten Ausformungen v.a. durch Henry Etzkowitz – ebenfalls diesen Diskurs, wenn auch mit anderen Argumentationen, gestützt, wird aber mittlerweile durch die Erweiterungen auf „Quadruple“ und „Quintuple“ ebenfalls transzendiert/kritisiert.

¹⁵ Goddard, John; Hazelkorn, Ellen; Kempton, Louise; Vallance, Paul (2016) The Civic University. The Policy and Leadership Challenges. Cheltenham: Edward Elgar DOI: 10.4337/9781784717728.

¹⁶ GUNi-Global University Network for Innovation (2017) Towards a Socially Responsible University: Balancing the Global with the Local. Higher Education in the World 6. Girona: GUNi https://www.researchgate.net/profile/Ellen_Hazelkorn/publication/314840832_Editor's_Introduction_Towards_a_Socially_Responsible_University_Balancing_the_Global_with_the_Local/links/58ce7a9792851c374e16e2f7/Editors-Introduction-Towards-a-Socially-Responsible-University-Balancing-the-Global-with-the-Local.pdf.

¹⁷ Barnett, Ronald (2017) The ecological university. A feasible utopia. London: Routledge.

oder Newman zu beobachten, und hat auch den deutschsprachigen Raum mittlerweile erreicht.¹⁸

In den verschiedenen Sektoren des Bildungswesens wird die unternehmerische Analogie unterschiedlich angewendet. Während im Hochschulwesen – aufgrund der Größenordnungen der Institutionen mit Tausenden von Studierenden – eher die Analogie der einzelnen Institutionen mit Unternehmen angelegt wird, wird im *Schulwesen* – mit viel kleinräumigeren institutionellen Strukturen¹⁹ – eher ein nationales oder regionales (Gesamt- oder Teil-)System in die Analogie mit einem wirtschaftlichen Konzern (mit Filialstruktur) gebracht (wobei nebenbei gesagt, mit der ökonomischen Monopol-Analogie beim staatlichen Bildungswesen unterschiedlich umgegangen wird; in Österreich wird ja neuerdings gerne der ganze Staat mit einer Firma in Analogie gebracht). Heute wird in der einschlägigen pädagogisch orientierten Literatur – durchaus in Absetzung von entrepreneurship“ der Begriff „edupreneurship“ kreiert.²⁰

¹⁸ HBdV-Hochschulnetzwerk Bildung durch Verantwortung 2019 Hochschulen in der Gesellschaft, 21. - 22. November 2019 in Essen <https://www.conftool.com/hbdv2019/index.php?page=error>, Beiträge <https://www.hbdv2019.de/> Projekte und Initiativen <https://uploads.strikinglycdn.com/files/09e969db-21ed-4ccf-ad83-80f83ab17c04/Diskurswerkstätten.pdf>.

Mitglieder des Netzwerkes HBdV <https://www.bildung-durch-verantwortung.de/wer-wir-sind/mitglieder/>, in Deutschland u.a. TU Berlin, Hamburg, Unis Frankfurt, Göttingen, Duisburg-Essen, Halle-Wittenberg, Hamburg, Kassel, Köln, Leuphana-Lüneburg, Mannheim, KIT Karlsruhe; österreichische Mitglieder: Uni Graz; FH Kärnten; FH IMC KREMS; Donau Uni Krems; PH Salzburg.

Eine neue Idee der Universität. Beitrag von HRK-Präsident Prof. Dr. Peter-André Alt, März 2019 https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/01-Bilder/01-03-Personen/01-03-01-HRK/2019-3-Eine_neue_Idee_der_Universitaet.pdf.

Graz 2017: Tag der Lehre 2017 - Responsible University. Verantwortung in Studium und Lehre (9. Nov. 2017) <https://lehr-studienservices.uni-graz.at/de/lehrrservices/lehrkompetenz/tag-der-lehre/archiv-tag-der-lehre/tag-der-lehre-2017-responsible-university-verantwortung-in-studium-und-lehre-9-nov-2017/>.

Hillebrand-Augustin, Elisabeth; Salmhofer, Gudrun; Scheer, Lisa (2019) Responsible University. Verantwortung in Studium und Lehre. Graz: Universitätsverlag-Leykam.

¹⁹ Auch im Schulwesen wurde die unternehmerische Analogie auf der Schulebene z.B. in der deutschen Übersetzung eines der frühen Bücher von Michael Fullan (1999, orig. Change Forces) in den Titel gebracht. Der Autor verweist auch im Vorwort auf seine Inspiration von der unternehmerischen Seite „[...] I draw heavily on new business books on organizational learning. [...] there are some absolute gems of studies that have profound implications for change in school systems“ (Fullan 1999, x)

Fullan, Michael (1999) Change Forces: The Sequel. London: Falmer Press.

Fullan, Michael (1999) Die Schule als lernendes Unternehmen : Konzepte für eine neue Kultur in der Pädagogik. Stuttgart: Klett-Cotta.

Der Autor macht später auch starken, aber inhaltlich dann sehr freien Gebrauch, von der „Kapitalisierung“, vgl. Hargreaves, Andy; Fullan, Michael (2012) Professional Capital: Transforming Teaching in Every School. New York; Teachers College Press. <http://www.michaelfullan.ca/wp-content/uploads/2013/08/JSD-Power-of-Professional-Capital.pdf>

²⁰ Pashiardis, Petros, Brauckmann, Stefan (2019) New Public Management in Education: A Call for the Edupreneurial Leader? Leadership and Policy in Schools 18(3), 485-499 DOI: 10.1080/15700763.2018.1475575 .

4. Befunde zur Privatisierung im Bildungsbereich aufgrund vergleichender internationaler Datenbasen

4.1 Einleitung: Fragen nach Privatisierungstendenzen und herausragenden Beispielen

Seit langem wird in den politischen und ExpertInnendiskursen die Einschätzung gepflegt, dass sich der Grad der privaten Beteiligung verstärken würde und auch weiter verstärken müsse. Argumente dafür sind einerseits die (erwarteten und/oder tatsächlichen) mangelnden staatlichen Finanzmittel (Stichworte Verschuldung, Krise des Wohlfahrtsstaates) für die Finanzierung der steigenden Erwartungen und Anforderungen an das Bildungswesen (Stichworte Bildungsexpansion, Humankapital, Wettbewerbsfähigkeit), und andererseits Effizienzerwartungen in verstärkte marktwirtschaftliche Bereitstellung und Governance. In liberalen Gesellschaften kommt die Forderung nach Wahlfreiheit seitens der wohlhabenderen und privilegierten Schichten und insgesamt die steigende Heterogenität der Bildungserwartungen dazu.

Vor diesem Hintergrund fragt sich erstens, inwieweit tatsächlich eine derart erwartete ungebrochene Tendenz zur Privatisierung empirisch festzustellen ist, und zweitens inwieweit herausragende Beispiele der Steigerung von privater Beteiligung in bestimmten Ländern oder Regionen zu finden sind. Diesen Fragen wurde durch ausführliche Inspektion verschiedener Datenbasen von OECD, EUROSTAT und WELTBANK nachgegangen.

Bei der ersten Frage nach der allgemeinen Tendenz zur Privatisierung liegen seitens ihrer (marktwirtschaftlichen und marktpolitischen) Protagonisten zwei (mehr oder weniger ausgesprochene oder implizite) Erwartungen zugrunde, erstens dass privates Handeln dem öffentlichen überlegen sei, und zweitens dass daher die bekannten selbst induzierten Verbreitungs- und Expansionslogiken nach dem Muster der logistischen Ansteckungskurven zum Tragen kommen könnten, die bei einer bestimmten kritischen Masse eine starke private Expansionsdynamik auslösen kann. Marktzutritt und Deregulierung könnten diese Logik unterstützen.

Für Kritiker der marktwirtschaftlichen/ -politischen Positionen stellt diese Logik eine Art AngstszENARIO dar, demzufolge man der – von dieser Seite befürchteten – Eigendynamik von Anfang an entgegentreten müsse, damit eben diese kritische Masse nicht entstehen kann; der Glaube an dieses Expansionsmodell liegt jedoch auch diesen kritischen Positionen zugrunde. Eine anders geartete kritische Position stellt die private Beteiligung in den Rahmen von Interessen der privilegierten und wohlhabenden Schichten an

Statusreproduktion und von positionalen Gütern, was jedoch einer allgemeinen Privatisierungstendenz entgegensteht: dabei geht es um exklusive private Institutionen, die einen bestimmten eher kleinen Umfang nicht überschreiten dürfen – diese Interpretation steht einer allgemeinen Expansionsdynamik entgegen (die Wohlhabenden schaffen sich ihre „eigenen“ exklusiven Bildungsstrukturen, die „natürlich“ nicht verallgemeinert werden sollen).

Bei der zweiten Frage kommen stärker institutionelle Faktoren ins Spiel, die an unterschiedlichen Modellen oder Kulturen privater Bereitstellung anknüpfen (Wohlfahrtsmodelle liberal, konservativ, sozialdemokratisch; liberale und koordinierte Varianten des Kapitalismus, liberale oder kollektive Systeme der Skills Formation). Dabei fragt sich, wie sich die Modelle oder Kulturen von hohem Ausmaß und/oder signifikanter Bedeutung privater Beteiligung im Vergleich zu ihrem staatlichen Umfeld verhalten, und welche Pfadabhängigkeiten in den unterschiedlichen Modellen zum Tragen kommen. Dies verdichtet sich zu der Frage, inwieweit es einerseits Homogenität nationaler Bildungsstrukturen hinsichtlich des Privatisierungsgrades gibt, und insbesondere, ob und inwieweit es hier deutliche Wechsel von Strukturen, also Regimewechsel gibt, indem stark staatliche Strukturen in stark privatisierte wechseln, oder umgekehrt stark private Strukturen sich in staatliche verwandeln.

Private Beteiligung in Bildung kann in zweifacher Hinsicht verstanden werden, erstens finanzielle Beteiligung privater Akteure (de facto zumeist der Privathaushalte), zweitens Bildungsbeteiligung in privaten Institutionen, d.h. Institutionen in privatem Eigentum. Ein an sich bekannter, und durch die Datenanalysen deutlich bestätigter Befund besteht darin, dass diese beiden Formen heute stark auseinanderfallen und auch sehr verschiedene Formen annehmen: einerseits private Finanzierung staatlicher Institutionen (z.B. Gebühren), andererseits staatliche Finanzierung und/oder Unterstützung privater Institutionen (z.B. Gutscheine-Vouchers). Durch diese Überschneidungen verschwimmt teilweise die Klassifizierung dessen, was als staatlich und was als privat einzuschätzen ist.

4.2 Frühe empirische Zugänge und verwendete Datenbasen

Auf der Ebene der privaten Beteiligung ist Manfred Weiß diesen Fragen teilweise bereits vor zwei Jahrzehnten nachgegangen (z.B. Weiß/ Steinert 1996),²¹ und hat den Vorschulbereich, sowie die Primar- und Sekundarschule im Zeitraum der 1970er und 1980er mit viel beschränkteren Daten als sie heute verfügbar sind, untersucht. Schon damals war die Rede von einer Privatisierungstendenz, und schon damals konnte dies empirisch nicht festgestellt werden. Das Resümee ist klar: „Ein Trend in Richtung einer stärkeren Privatisierung der Bildungsproduktion lässt sich in OECD-Ländern bislang weder im

²¹ Weiß, Manfred; Steinert, Brigitte (1996) Markt und Privatisierung im Bildungsbereich: Internationale Tendenzen. *Tertium comparationis* 2, 1, S. 1-16.

Vorschulbereich noch im allgemeinbildenden Schulbereich nachweisen.“ (Weiß/ Schümer 1996, 14). Dies wird als überraschend bezeichnet „angesichts der Tatsache, daß Gesetzgebung und Bildungspolitik in zahlreichen Ländern „privatschulfreundlicher“ geworden sind (u.a. durch Initiativen des Europäischen Parlaments zur Stärkung des privaten Sektors im Bildungsbereich – vgl. Europäische Gemeinschaften 1984) und daß die öffentliche Subventionierung privater Schulen zugenommen hat“ (ebd., 8-9).

Die AutorInnen erwarteten damals jedoch, dass sich das in Zukunft ändern könnte und geben vor allem zwei Faktoren dafür an, einerseits eine „Pluralisierung des schulischen Bildungsangebots im Zuge einer fortschreitenden Ausdifferenzierung von Bildungspräferenzen“ und andererseits „die als Qualitätsdeterioration perzipierte Verschlechterung der Ressourcenausstattung des öffentlichen Schulwesens“ (ebd., 14).

Eine heutige, in vielfacher Hinsicht erweiterte Betrachtung – es wird auch die finanzielle Seite betrachtet, und es können mittlerweile viel mehr Länder bzw. Weltregionen in die Betrachtung einbezogen werden – ergibt immer noch keinen deutlichen Trend in Richtung Privatisierung, sondern überwiegend ein Bild großer Heterogenität, in dem sich gewisse leichte Tendenzen einer Steigerung privater Beteiligung abzeichnen, denen jedoch auch immer wieder Gegenbewegungen entgegenstehen.

Dabei kann man fragen, welche Vergleichsräume – auch politisch – sinnvoll herangezogen werden können (dies ist z.B. bei den Durchschnitts- und Vergleichswerten wichtig). Soll man möglichst homogene soziale und wirtschaftliche Räume betrachten („keine Äpfel und Birnen vergleichen“), oder sind heute unter den Konzepten der Weltgesellschaft und der Globalisierung alle Länder bereits so weit in einen Zusammenhang verknüpft, dass die gesamte Heterogenität berücksichtigt werden sollte? Bei den folgenden Vergleichen wird eher die zweite Position eingenommen (d.h., es werden z.B. bei den OECD-Daten Länder nicht ausgeschlossen, die vielleicht nicht in das homogene Bild passen).

4.2.1 Übersicht zu den Indikatoren und Datenbasen

Die folgenden Ausführungen und Darstellungen versuchen viel umfassendere eigene Auswertungen des Datenmaterials im Hinblick auf die Hauptegebnistendenzen selektiv auf den Punkt zu bringen.²² Dabei ist vorab festzustellen, dass trotz der bedeutenden Erweiterung der international vergleichenden Datenbasen in den letzten Jahrzehnten der Aspekt der Privatisierung bzw. privaten Bereitstellung nur sehr unzureichend abgedeckt ist. Dies betrifft vier Dimensionen, die erfassten Bildungsbereiche, Zeiträume, Weltregionen und die österreichische Repräsentation. Es werden Daten der Weltbank auf der globalen Ebene, der OECD über ihre Mitgliedsstaaten und teilweise die

²² Umfangreicheres Material wird im Hintergrundbericht dokumentiert, siehe Lassnigg, Lorenz (2020) Potentiale und Dynamiken privater Angebote und Beteiligungen im Bildungswesen. Systematischer Review der Literatur und vergleichende internationale Datenbasen, Langfassung, IHS-Forschungsbericht. Wien.

Partnerländer, und von EUROSTAT zur EU verwendet, und es wird versucht möglichst ein Gesamtbild zu gewinnen und Quervergleiche anzustellen.

Um einen Überblick über das quantitative Bild der Verwendung und Dynamik privater Angebote im Bildungswesen zu bekommen wurden die Datenbasen von OECD, Eurostat und Weltbank recherchiert und ausgewertet (siehe Übersicht 1 und Anhang 9.1).

OECD-STATISTIKEN

Die verfügbaren Daten der **OECD**-Statistiken beziehen sich einerseits auf die Ausgaben, früheste Angaben 1995 (zuerst nur manchmal abgedeckt), Beginn in mehr Ländern 2000 (bis 2008 gibt es Mehrjahresschritte 1995, 2000, 2005, 2008; ab 2008-15 jährlich (vereinzelt auch bis 2016), erst ab 2012 gibt es eine deutlich steigende Zahl an Ländern (d.h. eine breite Datenbasis ist nur für kurze Periode 2012-15 verfügbar).

Andererseits sind die Daten über die Beteiligung erst ab 2013 verfügbar (Bruch durch neue ISCED-Klassifikation), die Daten sind ziemlich lückenhaft bei den Ländern und auch Bildungsbereichen, es werden dementsprechend „offiziell“ keine Durchschnittswerte berechnet, das letzte verfügbare Jahr ist 2015.

Die Frage privater Ausgaben und Beteiligung ist durch die verfügbare OECD Datenbasis erstaunlich wenig abgedeckt, insbesondere gibt es aufgrund der kurzen Zeitreihen nur wenig Information zur Erfassung der Dynamik der Privatisierung. Dennoch ist die OECD Datenbasis die bei weitem umfassendste, und wird daher auch entsprechend ausführlich berücksichtigt.

Österreich beginnt bei den Ausgaben erst 2012, und ist bei der Beteiligung ab 2013 vollständig dabei.

EUROSTAT

Eurostat enthält nur wenig Information zur Privatisierung, die Beteiligung in privaten Institutionen wird in vier Kategorien dargestellt (öffentlich, privat, privat-unabhängig, privat-staatlich abhängig), es gibt zwei Zeitperioden 2003-12 und 2013-17, die untereinander nicht vergleichbar sind. Für den eingeschränkten Bereich Europas gibt es also viel ausführlichere und differenziertere Informationen zur Beteiligung als in den OECD-Daten, die auch – eingeschränkt vergleichbar – länger zurückreichen.

Österreich ist ab 2003 vollständig enthalten.

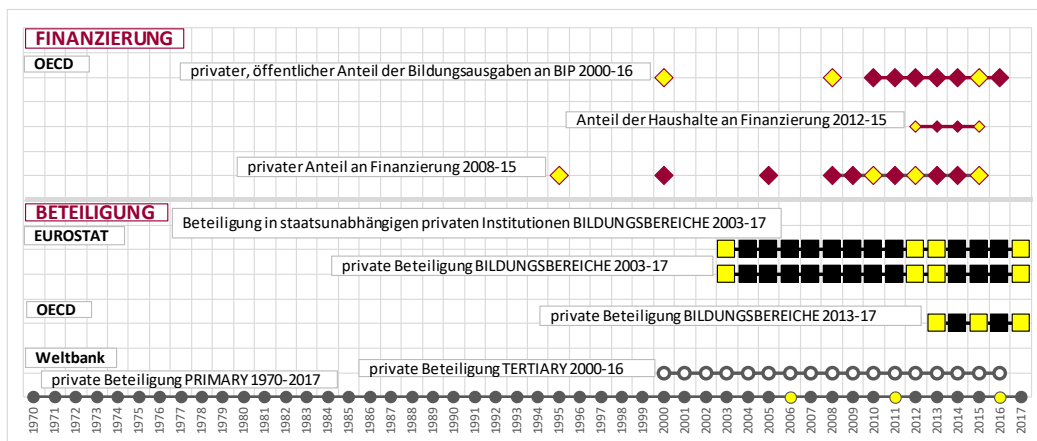
WELTBANK

Die Beteiligung in privaten Institutionen ist in der **Weltbank**-Statistik für den Primarbereich längerfristig seit 1970 in breitem Maßstab verfügbar, für den Tertiärbereich jedoch erst seit 1999 in eingeschränkterem Maßstab. Damit kann ein längerfristiges Bild nur für

den Primärbereich gegeben werden, der jedoch kaum repräsentativ für das gesamte Bildungswesen ist. In der Datenbasis sind für den Primarbereich auch gewichtete Werte für verschiedene geografische Weltregionen und auch für Einkommensklassen der Länder verfügbar, es gibt jedoch viele fehlende Werte (v.a. im Hochschulwesen) und teilweise sind die Entwicklungen durch (sehr) große Länder stark beeinflusst (für den Hochschulbereich sind in der Datenbasis keine aggregierten Werte verfügbar).

Die folgenden Ausführungen beruhen auf ausführlichen deskriptiven Auswertungen, die in der Langfassung näher dokumentiert sind.²³

Übersicht 1: Datenbasen und Indikatoren, verfügbare und speziell ausgewertete Zeitreihen und Zeitpunkte



Anmerkung: gelbe Einfärbung zeigt die für spezielle Vergleiche ausgewählten Zeitpunkte.

Quelle: Eigene Darstellung.

4.3 Allgemeine Privatisierungstendenz?

4.3.1 Vergleichsaspekte

Hier gibt es die umfassendsten Daten ab 1970 für die private Beteiligung im Primarbereich in der Weltbank-Datenbasis mit vorgefertigten aggregierten Werten für die Weltregionen (geographisch und nach Einkommensklassen). Der Tertiärbereich liegt in dieser Datenbasis erst ab ca. 2000 vor, es gibt aber keine vorgefertigten Aggregationen. Im Folgenden wird daher ein langfristiger Überblick über den Primarbereich gegeben (4.3.2 und Abbildung 1), dies wird dann für den verfügbaren Zeitraum ab 2000 der privaten Beteiligung im Tertiärbereich gegenübergestellt, wobei für drei Zeitpunkte (2000-08-16) die Korrelationen für alle Länder, für die beide Informationen vorliegen, betrachtet werden (4.3.4 und Abbildung 3). Hier wird die große Diversität sichtbar.

²³ Lassnigg, Lorenz (2020) Potentiale und Dynamiken privater Angebote und Beteiligungen im Bildungswesen. Systematischer Review der Literatur und vergleichende internationale Datenbasen, Langfassung, IHS-Forschungsbericht. Wien

Darüber hinaus wird für die unterschiedlichen Bildungsbereiche, von der Früherziehung bis zum Tertiärbereich zum aktuell verfügbaren Stand die Spanne zwischen den Minimal- und den Maximalwerten für drei Aspekte, private Beteiligung, private Finanzierung und private Finanzierung im Vergleich zum BIP dargestellt (4.3.3 und Abbildung 2). Dies gibt einen gewissen allgemeinen Eindruck über die vorhandenen Muster nach Bildungsbereichen.

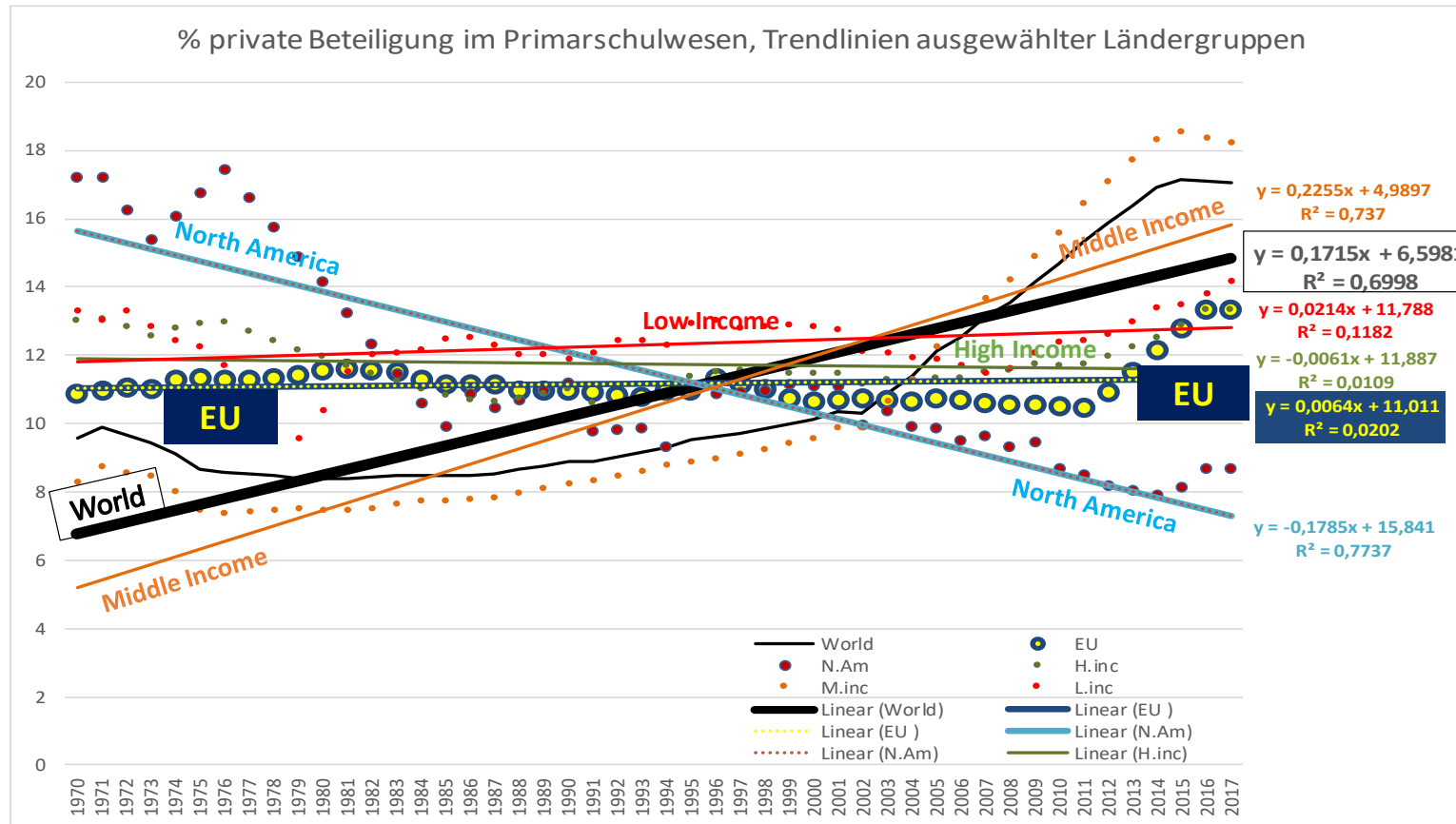
Schließlich werden nach der Finanzierung im Tertiärbereich und nach der Beteiligung in den verschiedenen Bereichen Diskontinuitäten der privaten Anteile nach Ländern betrachtet, was auch Aufschluss über Tendenzen geben kann.

4.3.2 Umfassendste Datenbasis: Weltbankdaten zur Primarschule

Der längerfristige weltweite Vergleich der privaten Beteiligung im Primarschulbereich zeigt deutlich, dass sich unterschiedliche Kategorien von Ländern in der Entwicklung der Privatisierung nach wie vor strukturell unterscheiden. Auf Weltebene gibt es in den drei Jahrzehnten von 1970 bis 2000 keine gravierenden Veränderungen im Niveau, dieses liegt bei 10%, mit einer leichten Verringerung in den 1970ern gefolgt von einer leichten Steigerung in den 1980ern und 1990ern. Um 2000 gibt es einen Bruch in Richtung verstärkter Privatisierung in den folgenden eineinhalb Jahrzehnten bis 2014 vom langfristigen Wert bei unter 10% auf 17%. Diese Entwicklung auf Weltebene spiegelt sich v.a. in den middle-income-Ländern, und sie zeigt sich *nicht* in Europa und auch nicht in den high-income Ländern, und schon gar nicht in Nordamerika, wo in den USA die private Beteiligung im Primarschulwesen langfristig deutlich rückläufig ist und auch im Niveau deutlich unterhalb Europas liegt.²⁴

²⁴ Ein weiterer Schritt wäre ein Blick in die Heterogenität der Aggregate, sowohl was die unterschiedlichen Größenordnungen von enthaltenen Ländern als auch was die Datenverfügbarkeit im Zeitverlauf betrifft. Erste tentative Einblicke deuten darauf hin, dass das Bild de facto viel heterogener ist, als dies die stilisierte Darstellung der Aggregate nahelegt.

Abbildung 1: Private Beteiligung Primarbereich 1970-2017, Trendlinien nach ausgewählten Ländergruppen



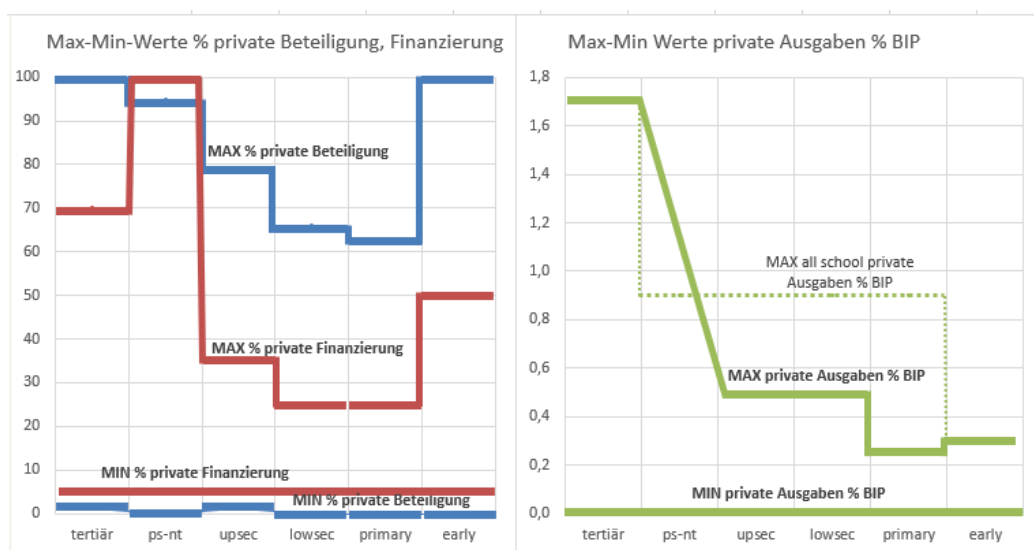
Quelle: Eigene Auswertungen WELTBANK Datenbank.

Entsprechend der regionalen Situierung der middle-income-Staaten ist – mit Ausnahme der postkommunistischen Welt – in allen anderen Weltregionen ein deutlicher Anstieg der privaten Beteiligung festzustellen (zuerst in den frühen 1980ern in Lateinamerika und den karibischen Staaten, dann zu Beginn der 1990er im mittleren Osten und Nordafrika, sowie der Subregion Zentraleuropa und Baltikum, sowie noch etwas später gegen Ende der 1990er in Ostasien und den pazifischen Staaten wozu auch Australien zählt. Was jedoch auch ersichtlich ist, ist ein gegenüber den anderen Weltregionen verzögerter „universeller“ Anstieg der privaten Beteiligung ab etwa 2010 in Europa und ab 2014 auch in Nordamerika. Diese Entwicklung ist gut mit den institutionellen Erklärungen der Globalisierung verträglich, nach denen sich bestimmte organisatorische Ausformungen in globalen mimetischen Verbreitungsprozessen als Norm durchsetzen. Andererseits dauert dieser Verbreitungsprozess – im Primarschulwesen – seit den Anfängen der neoliberalen Bewegung in den frühen 1980ern offensichtlich mehrere Jahrzehnte.

4.3.3 Minimal- und Maximalwerte der privaten Beteiligung und Finanzierung nach Bildungsbereichen

Es fragt sich, inwieweit dieses globale Bild für die Entwicklung in den verschiedenen Bereichen des Bildungswesens repräsentativ ist. Wie ist das Primarschulwesen in das gesamte Bildungswesen einzuordnen? In den (neueren) Daten zur Beteiligung werden nach ISCED 2011 sechs Bereiche unterschieden: Früherziehung, Primar-, unterer und oberer Sekundarbereich, der sehr kleine postsekundäre nicht-tertiäre Bereich, und das (tertiäre) Hochschulwesen mit seinen Untergliederungen.

Abbildung 2: Schema der Maximal und Minimalwerte von Ländern auf den verschiedenen Indikatoren nach Bildungsbereichen



Anmerkungen: Bei den privaten Anteilen am BIP gibt es nur gemeinsame Werte für die Sekundarstufe, und es gibt auch einen Wert für die Schule insgesamt (inklusive postsekundär nicht-tertiär).
Quelle: Eigene Auswertungen.

Auf den verschiedenen Indikatoren sind die Minimalwerte privater Anteile durchgängig nahe Null, d.h. es gibt Länder ohne private Beteiligung in einigen Bereichen und mit geringer privater Finanzierung. Bei den Maximalwerten hat der Primarbereich durchgängig die niedrigsten Werte, ansonsten gibt es Unterschiede zwischen der privaten Finanzierung und Beteiligung einerseits und den privaten BIP-Anteilen andererseits.

Die Maximalwerte der privaten Finanzierung liegen außer im kleinen postsekundären Bereich immer deutlich (30 bis 50 Prozentpunkte) unter der Beteiligung. Bei Beteiligung und Finanzierung hat die untere Sekundarstufe gleiche oder etwas höhere Werte, die höchsten Werte hat der postsekundäre und der Hochschulbereich, die Früherziehung liegt bei der Finanzierung zwischen Schule und Hochschule und bei der Beteiligung bei 100%.

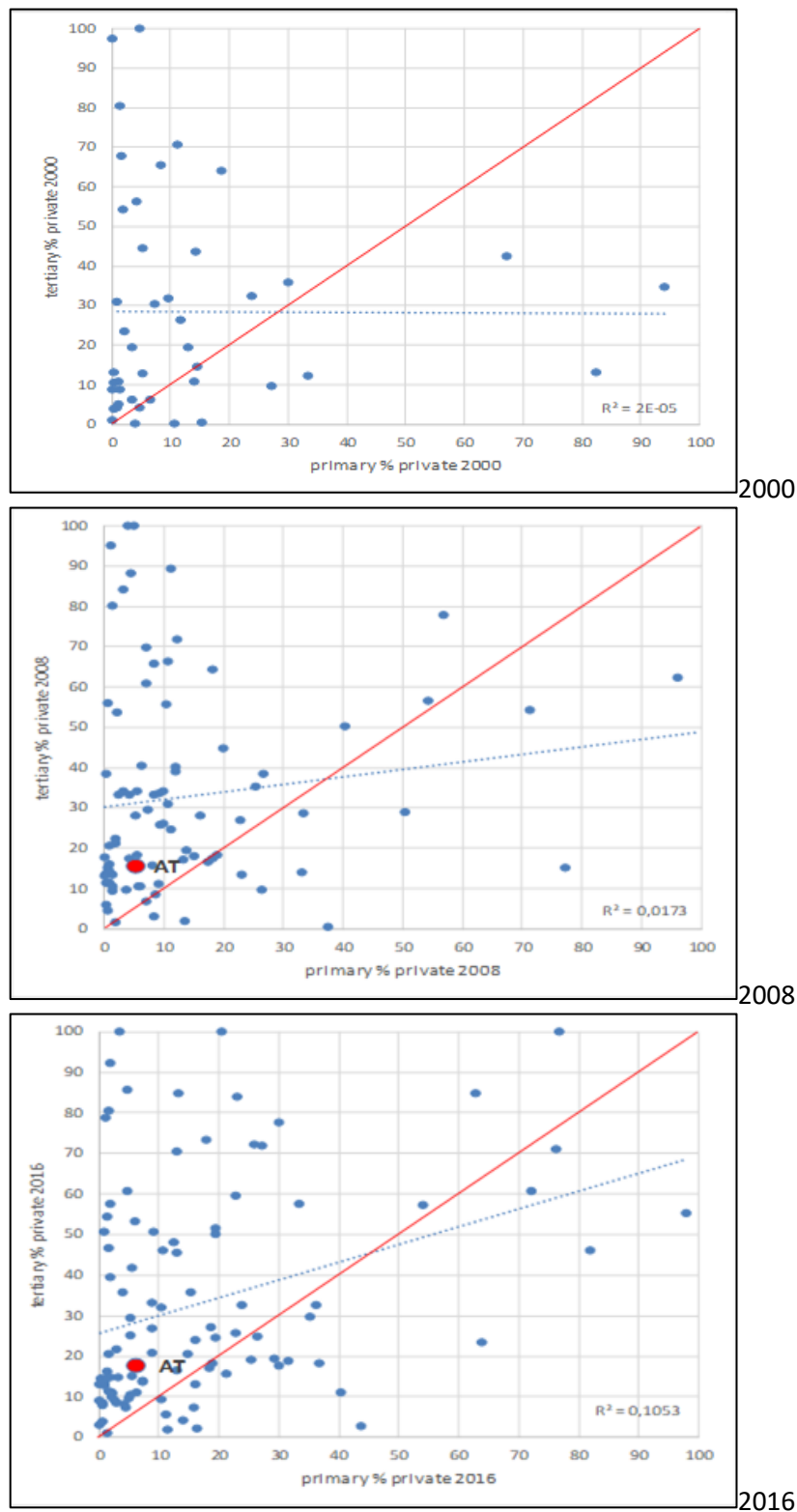
Beim privaten BIP-Anteil ist der Unterschied zwischen dem Hochschulwesen und dem (Primar)-Schulwesen sehr hoch (Faktor 6,8, vs. 2,8 bei der Finanzierung bzw. 1,6 bei der Beteiligung), für das Schulwesen liegen nicht so differenzierte Werte zur Finanzierung vor, aber auch hier hat das Primarschulwesen den niedrigsten Wert. Dies deutet darauf hin, dass das globale Bild eher die Untergrenze des Ausmaßes an Privatisierung nach einzelnen Ländern wiedergibt.

4.3.4 Vergleich der Beteiligung im Primar- und Tertiärbereich 2000-08-16

Die detaillierte Auswertung der Zusammenhänge zwischen den Maximal-, Median-, und Minimalpositionen und der privaten Beteiligungsquote im Primarschulwesen im Hintergrundbericht weist darauf hin, dass es trotz der großen Heterogenität bis zu einem gewissen Grad zusammenhängende Muster gibt (bzw. geben könnte). Kontrolliert man jedoch die Korrelationen zwischen den privaten Anteilen im Primarbereich und dem Tertiärbereich für alle in der Weltbankstatistik jeweils verfügbaren Länder (Abbildung 3), so sind diese sehr schwach, steigen aber mit der zunehmenden Zahl an verfügbaren Informationen leicht auf einen positiven Zusammenhang an (von Null auf $R^2=.11$).

Meist ist der Grad der privaten Beteiligung im Tertiärbereich höher, es gibt aber auch eine steigende Zahl von Ländern mit einem höheren Privatisierungsgrad im Primarbereich (Zahl der Länder unter der Gleichverteilungslinie nach den drei Zeitpunkten: 9-11-25), es steigt auch der Privatisierungsgrad im Primarbereich sichtbar an, sowohl was die Grenze betrifft, über der es nur noch wenige Länder gibt (2000: über 30%, 2016: über 40%), als auch hinsichtlich der Zahl der (zusätzlichen) Länder mit etwas höherem Privatisierungsgrad.

Abbildung 3: Weltweite Korrelationen zwischen privater Beteiligung im Primär- und Tertiärbereich 2000-08-16 (%)



Anmerkungen: Österreich 2000 Tertiär nicht verfügbar; horizontal Primärbereich, vertikal Tertiärbereich
 Quelle: Eigene Auswertungen WELTBANK.

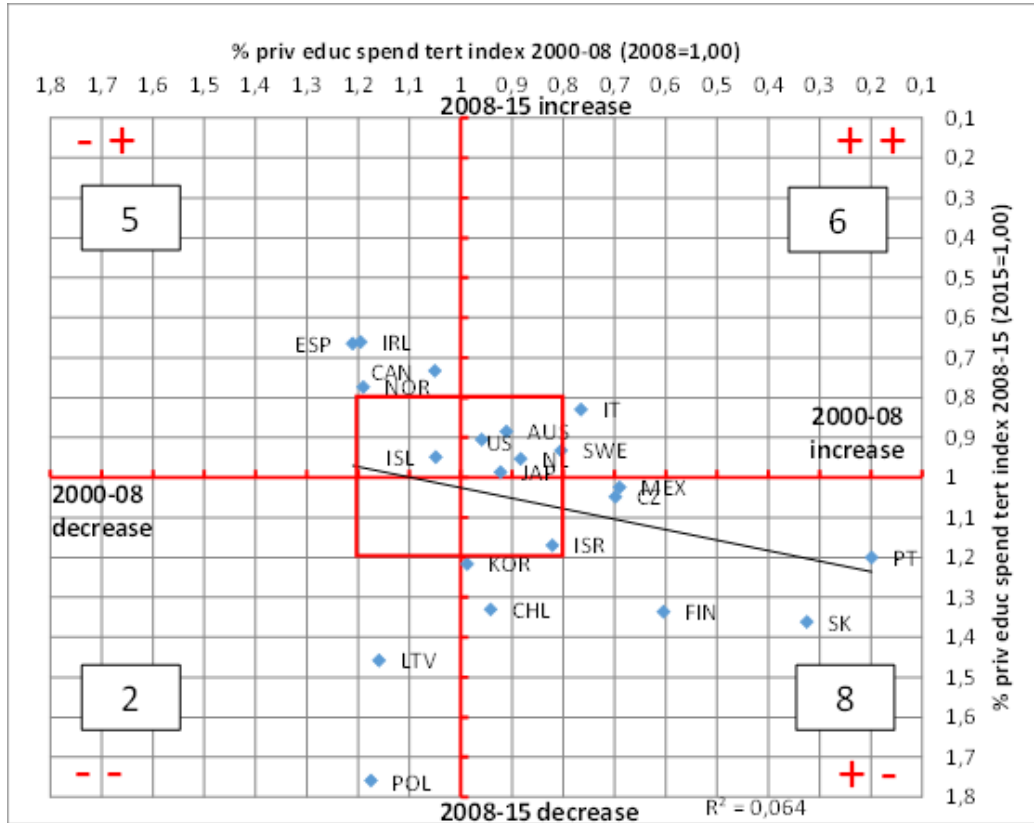
Um und auch unterhalb von Österreich konzentrieren sich einige Länder, aber der Privatisierungsgrad im Tertiärsektor (2008: 15%; 2016: 18%) liegt deutlich unter der weltweiten Trendlinie, der Abstand verringert sich von etwa 15 auf etwa 10 Prozentpunkte. Beim gegebenen (niedrigen) Stand der Privatisierung im Primärbereich (2000: 5,4%; 2016: 6,2%) liegt also der durchschnittliche Stand der Privatisierung im Tertiärbereich etwas höher als in Österreich, dieser durchschnittliche Stand liegt bei 30%, mit fast keinen Unterschieden zwischen den drei Zeitpunkten (gegen 2000 ist er geringfügig höher als 2008 und 2016 geringfügig niedriger).

4.3.5 Diskontinuität von privater Finanzierung und Beteiligung im Zeitverlauf?

Versucht man bei der Frage nach der Steigerung der Privatisierung in der Heterogenität Entwicklungsmuster zu finden, so gibt im Hinblick auf die Finanzierung der Vergleich der Entwicklung der öffentlichen und privaten BIP-Anteile (im Hintergrundbericht dargestellt) ein instruktives Bild. Es zeigt sich, dass ein Entwicklungsmuster von Privatisierung, demzufolge die öffentlichen Anteile zurückgehen und durch steigende private Anteile „ersetzt“ würden, nicht typisch ist, und sich in der Minderheit befindet – es steigen eher beide Anteile parallel.

Ein anderes instruktives Bild ist die Entwicklung des privaten Anteils der *Finanzierung der Tertiärbildung* im Vergleich der Perioden 2000-08 und 2008-15 (Abbildung 4). Der Vergleich der Entwicklung der Indizes (die Verschiebungen von kleinen Anteilen stärker gewichtet) von 21 Ländern mit vollständiger Information zeigt das widersprüchliche Bild, aus dem man unterschiedliche Schlüsse ziehen kann, wenn man nicht das Gesamtbild berücksichtigt, bzw. wenn man unterschiedliche Aspekte unterschiedlich bewertet. Wenn man nur die positiven oder negativen Verschiebungen in der zweiten Periode betrachtet, bekommt man eine Mehrheit von 11 zu 10 Ländern mit steigender Privatisierung; wenn man die Kontinuität über beide Perioden stärker gewichtet, so bekommt man eine Minderheit von 8 zu 13 Ländern mit kontinuierlicher vs. diskontinuierlicher Entwicklung und nur 6 der 21 Länder zeigen kontinuierliches Wachstum der Privatisierung an, die größte Zahl in den vier Feldern ist jene der 8 Länder mit Steigerung in der ersten Periode und Rückgang in der zweiten Periode (die Regressionslinie verläuft ebenfalls entlang dieser Diskontinuitätsdimension).

Abbildung 4: Vergleich der Indizes der Entwicklung des Anteils der privaten Finanzierung im Tertiärbereich 2000-08 und 2008-15 (Indizes, horizontal 2008=1, vertikal 2015=1)



Anmerkungen: Österreich 2000 Tertiär nicht verfügbar, kann daher nicht einbezogen werden; aus auswertungstechnischen Gründen wurden die Indizes auf das jeweils spätere Jahr berechnet, ein KLEINERER Wert zeigt also eine STEIGERUNG an, horizontal liegt die frühere Periode 2000-08, vertikal die spätere 2008-15.
Quelle: Eigene Auswertungen OECD.

Die Beteiligung wird nach den verschiedenen Teilbereichen stilisiert betrachtet, was eine etwas erweiterte Betrachtung ergibt (Abbildung 5). Auch bei der Entwicklung der Beteiligung zeigt sich ein gemischtes Bild, das noch weniger in Richtung einer Steigerung der privaten Institutionen deutet. Hier sind 14 EU und EU-affine Länder mit einer Verschiebung der Anteile der privaten Beteiligung um mindestens +/- 5 Prozentpunkte in zumindest einer der erfassten Zeitperioden 2003-12 und 2013-17 erfasst, drei davon mit besonders ausgeprägter Veränderung (entweder in mehreren Bereichen: UK, Zypern; oder in einem Bereich so stark, dass dies auch in der Gesamtveränderung zum Ausdruck kommt: Slowenien). Die größte Diskontinuität besteht hier darin, dass bei 12 der 14 Länder die Bewegungen nur in einer Periode stattfinden, mehrheitlich in der früheren Periode (7 zu 5 in der späteren Periode), die häufigste Bewegung ist von einer Steigerung 2003-12 zu Stabilität 2013-17 (5 Länder), und es überwiegen auch in der späteren Periode die Länder mit einer Verringerung der privaten Beteiligung (4 : 3). Nur zwei der 14

Länder zeigen eine durchgängige Veränderung: Finnland in Richtung Steigerung und Island in Richtung Verringerung.

Abbildung 5: Vergleich der Entwicklung des Anteils der privaten Beteiligung in den Bildungsbereichen 2003-12 und 2013-17 in Europäischen Ländern

Veränderung 2003-12					
--	-	0	+	++	
		UK Zypern		Finnland	++
					+
Slowenien			(Schweden)	Ungarn Malta Slowak.R N.Mazed. Luxemburg	0
					-
Island		Rumänien Dänemark Niederlande			--

Veränderung
2013-17

Anmerkungen: Es wurden die Veränderungen in den Bildungsbereichen mit Ausnahme des kleinen postsekundären nicht-tertiären Bereiches gezählt, Kennung in Klammer kleine Veränderung, Kennung fett Veränderung in mehreren Bereichen inklusive total (Zypern einmal groß und klein, Slowenien 2 mal groß, UK zweimal groß und einmal klein).

Quelle: Eigene Auswertungen EUROSTAT.

4.3.6 Einschätzung

Im Vergleich zum Einfluss von marktwirtschaftlichen und marktpolitischen Ideen zur Privatisierung seit dem Aufstieg des Neoliberalismus in den 1980ern ist zusammenfassend eine deutliche Privatisierungstendenz in Form steigender privater Beteiligung und Finanzierung in den durch die Daten erfassten Länder im Umkreis von OECD und EU nicht zu erkennen. Eher gibt es gebrochene Entwicklungen mit Steigerungen und Verringerungen, und die Idee der Verbreitung durch Ansteckung erhält durch die Daten keine Unterstützung.

4.4 Veränderungen einzelner Länder?

Die Gesamt-Verteilungen des Ausmaßes der privaten Finanzierung und Beteiligung sind durchwegs sehr unausgewogen, mit einer kleinen Zahl an Ländern mit hohem Grad an Privatisierung und einer großen Zahl an Ländern, wo diese ein niedriges Ausmaß hat. Daher wird auch von Modellen oder Kulturen gesprochen. In den Diskursen wird häufig ein Bild von Veränderung unterlegt, demzufolge Vor- und Nachteile extremer Modelle gegenübergestellt werden – staatliche Bürokratie vs. privatisierter Markt – und auch eine Veränderung vom einen in das andere Regime nahegelegt oder vorgeschlagen wird.

Man kann nun fragen, inwieweit derartige Regimewechsel in den Daten aufzufinden sind. Gibt es Länder, die von einem niedrigen Privatisierungsgrad in ein Regime mit hohem Privatisierungsgrad gewechselt haben, in relativ kurzer Zeit (revolutionär), oder evolutionär in einem längeren Zeitraum? Oder gibt es auch Fälle umgekehrter Entwicklung der Ent-Privatisierung? Dies kann anhand der verschiedenen Indikatoren auf den beiden Dimensionen der Finanzierung und Beteiligung zusammenfassend betrachtet werden.

4.4.1 Auswertung von länderspezifischen Verschiebungen im internationalen und EU-Raum nach privater Finanzierung und Beteiligung

Eine Schematisierung der größeren Verschiebungen in den verfügbaren Zeiträumen (meist den letzten zwei Jahrzehnten) aufgrund von sechs Indikatoren der OECD und WELTBANK-Datenbasen (Abbildung 6) und aufgrund der privaten Beteiligung in sechs Bildungsbereichen aufgrund der EUROSTAT-Datenbasis (Abbildung 7) ergibt 34 (relativ) größere Verschiebungen in 17 Ländern, darunter etwas mehr als die Hälfte in Richtung Steigerung, aber auch eine nennenswerte Zahl an negativen Verschiebungen (19 positiv : 15 negativ); unter den Ländern beträgt dieses Verhältnis von Steigerungen : Reduzierungen kumuliert nach den Bereichen zwei : ein Drittel, die negativen Veränderungen (Ent-Privatisierung) konzentrieren sich auf bestimmte Länder (v.a. Chile und Korea, und mit Abstand Rumänien).²⁵ Größere Verschiebungen werden aus den jeweiligen Datenverhältnissen klassifiziert, die Spanne in der Tabelle 1 gibt das Ausmaß der Verschiebungen wieder, das sich je nach Konstellation zwischen 10 und 95 von 100 grob gerundeten Punkten bewegt.²⁶

Verstärkte Privatisierung konzentriert sich auf das UK das fast ein Fünftel aller Veränderungen und ein Drittel der Steigerungen der Privatisierung verzeichnet; ansonsten verteilen sich die Steigerungen auf 11 Länder²⁷ (mit 15 der 19 Steigerungen fast alle in der EU oder EU-affin), worunter aber nur in zwei (Finnland und Zypern) zwei Steigerungen vorkommen.²⁸ Es kommen sechs sehr kleine Länder vor (ca. ein Drittel), aber sieben sind große Länder (die Veränderungen haben also nicht direkt einen Bezug zur Kleinheit des Landes).

²⁵ Slowenien hat in den Daten ebenfalls große Veränderungen, die jedoch auf eine statistische Umklassifikation der Hochschulen zurückgehen.

²⁶ Im Durchschnitt der Indikatoren liegt diese Spanne bei den internationalen Indikatoren bei 25 Punkten und bei den Europäischen Indikatoren bei 40 Punkten (es gibt höhere Extremwerte), die positiven und negativen Veränderungen haben ähnlich Durchschnitte).

²⁷ USA, Zypern, Australien, Finnland, Portugal, Ungarn, Italien, Island, Luxemburg, Malta, Dänemark.

²⁸ Island verzeichnet eine gegenläufige Bewegung, die sich aus den unterschiedlichen Zeitstrukturen der Indikatoren ergibt.

Tabelle 1: Länder mit starken Veränderungen des Privatisierungsgrades nach Bereichen (international, Europa)

International (OECD, Weltbank)				Europa (EUROSTAT)			
Länder	Bereich(e), Indikatoren Nr.	Lage	Spanne	Länder	Bereich(e), Indikatoren Nr.	Lage	Spanne
STEIGERUNG PRIVAT							
UK (3)	3)% privat. Finanz. TERT	mi-ho	30	UK (3)	3)% priv.Bt.LOWSEC	ni-mi	50
	4)% Finanz. Haush. TERT	ni-mi	30		1)% priv.Bt. EARLY	ni-mi	50
	1)% priv.Beteil. PRIM	Niedrig	15		2)% priv.Bt. PRIM	Niedrig	20
USA	6)Fin privat %BIP TERT	mi-ho	25	Luxemburg	5)% priv.Bt. TERT	ni-ho	95)
Zypern	2)% priv.Beteil. TERT	mi-ho	25	Zypern	1)% priv.Bt. EARLY	Mitte	20
Australien	6)Fin privat %BIP TERT	Mitte	30	Malta	4)% priv.Bt. UPSEC	Mitte	20
Finnland	2)% priv.Beteil. TERT	ni-mi	40	Dänemark	1)% priv.Bt. EARLY	ni-mi	50
Portugal	3)% privat Finanz.TERT	ni-mi	35	Finnland	5)% priv.Bt. TERT	ni-mi	35
Ungarn	3)% privat Finanz. TERT	ni-mi	25				
Italien	3)% privat Finanz.TERT	ni-mi	20				
Island	2)% priv.Beteil. TERT	Niedrig	10				
REDUZIERUNG PRIVAT							
Chile (4)	3)% privat. Finanz. TERT	hoch	-20	Slowenien (2)	5)% priv.Bt. TERT	ho-ni	-80)
	6)Fin privat %BIP TERT	hoch	-20		6)% priv.Bt. TOTAL	Niedrig	-15
	4)% Finanz. Haush. TERT	ho-mi	-15	Niederlande	6)% priv.Bt. TOTAL	ho-ni	-70)
	5)Fin priv. %BIP SCHULE	mitte	-25	Rumänien	5)% priv.Bt. TERT	Niedrig	-20
Korea (3)	3)% privat. Finanz. TERT	hoch	-10	Island	5)% priv.Bt. TERT	Niedrig	-20
	6)Fin privat %BIP TERT	ho-mi	-25				
	5)Fin priv. %BIP SCHULE	mi-ni	-25				
Slowenien	2)% priv.Beteil. TERT	ho-ni	-85)				
Rumänien	2)% priv.Beteil. TERT	mi-ni	-25				
Lettland	3)% privat. Finanz. TERT	mi-ni	-20				

Erläuterungen: grob stilisierte Werte, nach ausgewählten Indikatoren OECD/Weltbank links, EUROSTAT rechts; Zahl in (Klammer) bei Länderkennung: Zahl grosser Veränderungen; Lage: Wert(verschiebung) nach Drittel der Verteilung (ho-hoch, mi-mittel, ni-niedrig; Spanne: Veränderung der Punkte von 100; Nummern der Indikatoren lt. Abbildung 6 und Abbildung 7:

Indikatoren Nr. OECD/Weltbank (Abbildung 6)

- 1 % private Beteiligung PRIMÄR
- 2 % private Beteiligung TERTIÄR
- 3 % private Finanzierung TERTIÄR
- 4 % Haushalt an privater Finanzierung
- 5 Finanzen privater BIP-Anteil SCHULE
- 6 Finanzen privater BIP Anteil TERTIÄR

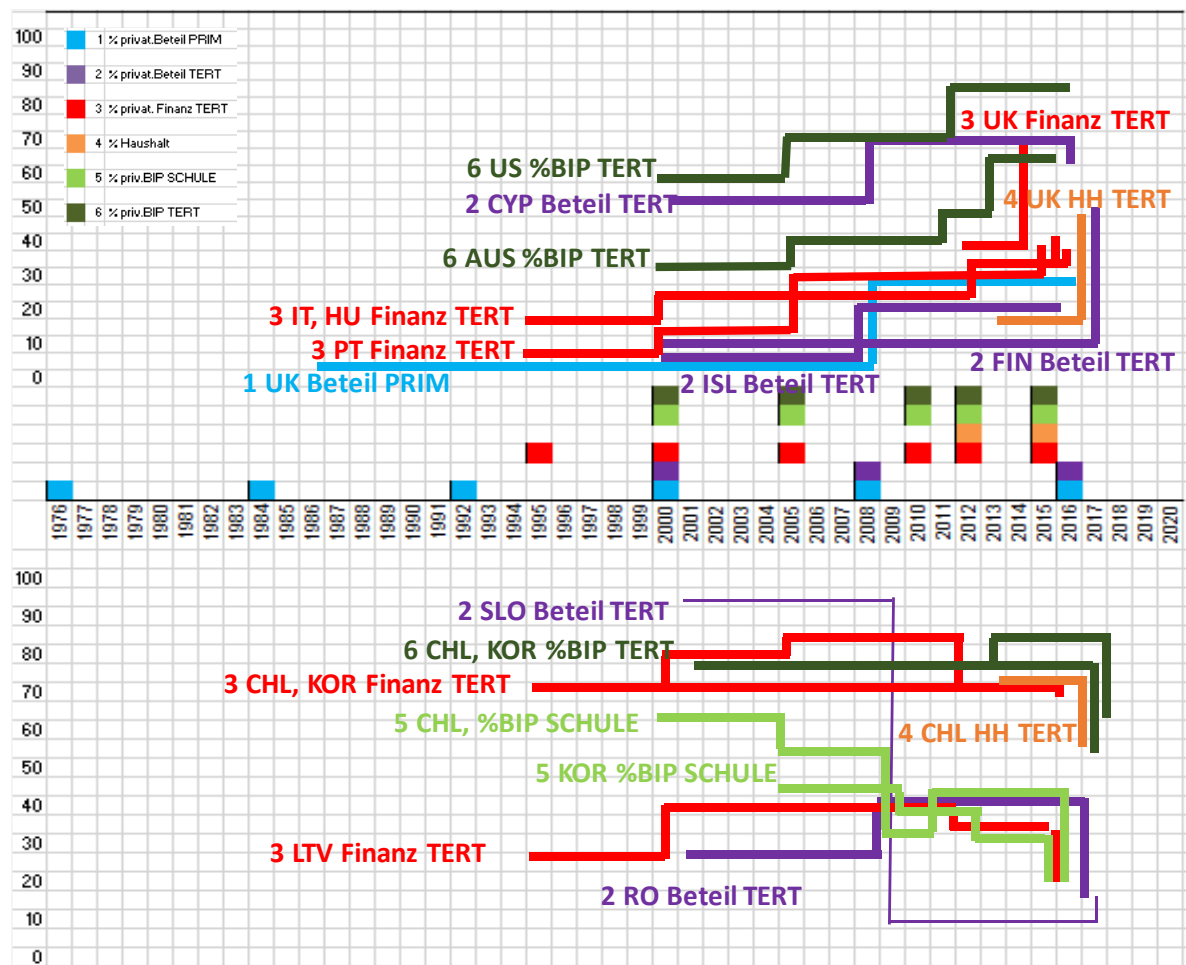
Indikatoren Nr. EUROSTAT (Abbildung 7)

- 1 % private Beteiligung EARLY
- 2 % private Beteiligung PRIMÄR
- 3 % private Beteiligung LOWSEC
- 4 % private Beteiligung UPSEC
- 5 % private Beteiligung TERTIÄR
- 6 % private Beteiligung TOTAL

Länder nach Zahl der Veränderungen (Zahl in Klammer), Lage, und Spanne geordnet; Lage: hoch üb 65, mittel 35-65, niedrig bis 35; Spanne: größte Spanne im Verlauf.

Quelle: eigene Auswertung.

Abbildung 6: Starke Veränderungen nach Ländern, international, Indikatoren auf Basis OECD und WELTBANK



Legende

- 1 % private Beteiligung PRIMÄR
- 2 % private Beteiligung TERTIÄR
- 3 % private Finanzierung TERTIÄR
- 4 % Haushalt an privater Finanzierung
- 5 privater BIP-Anteil SCHULE
- 6 privater BIP Anteil TERTIÄR

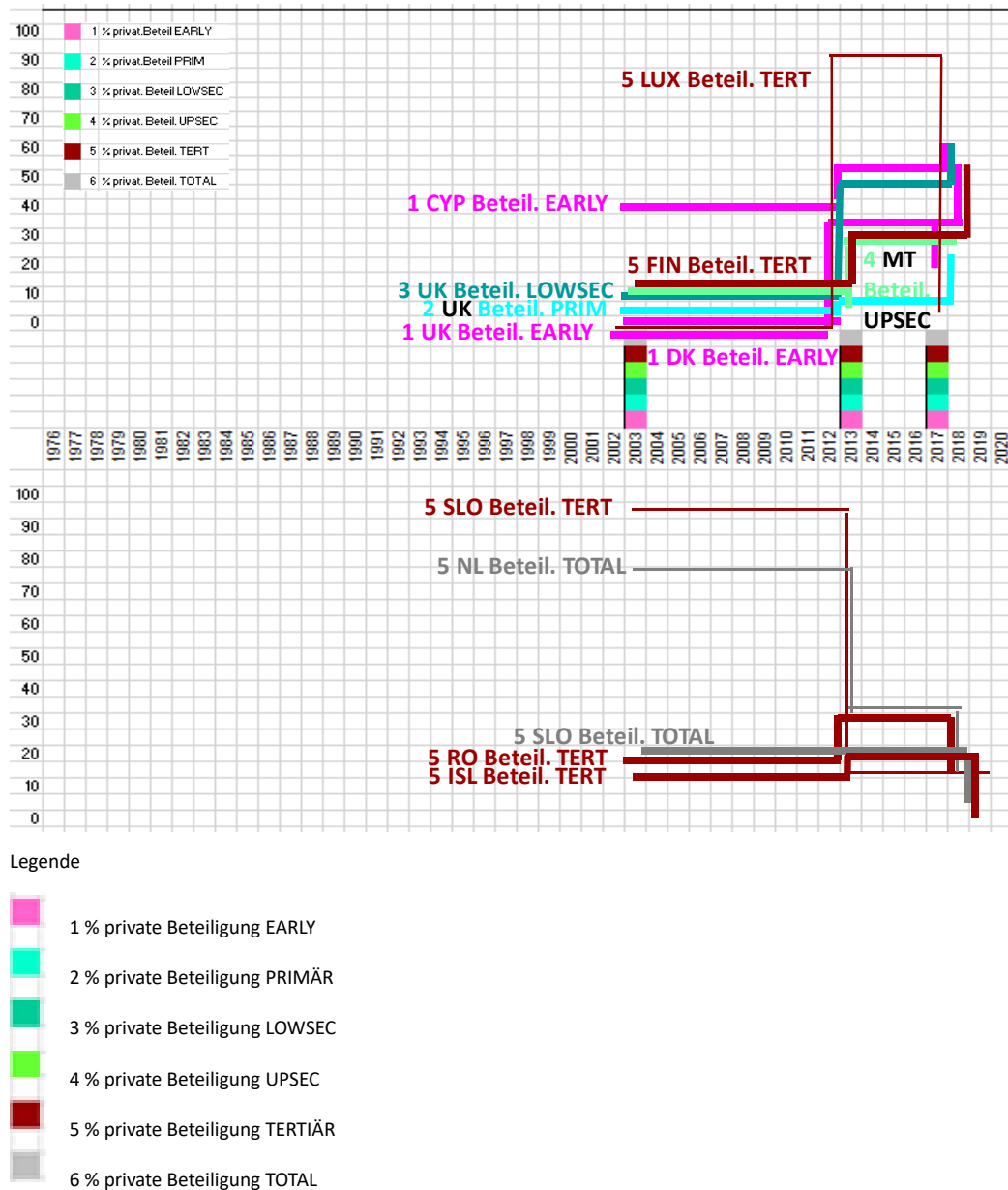
Erläuterung: grob stilisierte Werte, % BIP auf allgemeine Skala gebracht ($n \cdot 100/2$); Länder: US=USA, UK=United Kingdom, CYP=Zypern, AUS=Australien, IT=Italia, HU=Hungary, PT=Portugal, ISL=Island, FIN=Finland, SLO=Slovenia, CHL=Chile, KOR=Korea, RO=Romania.

Graphen: stilisierte Sprünge der Indikatoren in Zeitperioden, oberer Teil Gesamt-Steigerung, unterer Teil Gesamt-Reduzierung

Mittelteil: farbige Kästchen zeigen die Verfügbarkeit von Daten zu den Indikatoren im Zeitverlauf

Quelle: Eigene Auswertungen.

Abbildung 7: Starke Veränderungen nach EU-(affinen) Ländern, Indikatoren auf Basis von EUROSTAT



Erläuterung: grob stilisierte Werte; Länder: LUX=Luxembourg, UK=United Kingdom, CYP=Zypern, MT=Malta, FIN=Finland, DK=Denmark, SLO=Slovenia, NL=Netherlands, RO=Romania, ISL=Island.
 Graphen: stilisierte Sprünge der Indikatoren in Zeitperioden, oberer Teil Gesamt-Steigerung, unterer Teil Gesamt-Reduzierung
 Mittelteil: farbige Kästchen zeigen die Verfügbarkeit von Daten zu den Indikatoren im Zeitverlauf
 Quelle: Eigene Auswertungen.

4.4.2 Betrachtung nach Indikatoren

- Die Indikatoren mit den häufigsten größeren Veränderungen sind im *internationalen Raum* die private Finanzierung und Beteiligung in der Hochschulbildung, gefolgt vom privaten BIP-Anteil für diesen Bereich (zusammen fast die Hälfte aller 34 Veränderungen). Mit 9 Steigerungen zu 7 Verringerungen der privaten Anteile ist dieses Verhältnis ziemlich ausgewogen.
- Bei den Indikatoren für *Europa* werden die Bildungsbereiche unterschieden, und hier sind zwar alle Bereiche in den Veränderungen vertreten, es gibt aber eine leichte Häufung in der Früherziehung und in der Hochschulbildung. Diese beiden ergeben zusammen ein weiteres Viertel aller Veränderungen, in der Früherziehung gehen die Veränderungen in Richtung Steigerung der Privatisierung, in der Hochschulbildung überwiegt leicht die Verringerung der Privatisierung.

4.4.3 Betrachtung nach Ländern

- Eine etwas nähere Inspektion der Länder und Faktoren ergibt zunächst für das *UK* im europäischen Rahmen eine Steigerung der privaten Beteiligung in der Früherziehung und in der Pflichtschule (Primar- und untere Sekundarstufe; auch bestätigt im längerfristigen Weltbank-Indikator), in den internationalen Indikatoren steigt die private Finanzierung des Hochschulwesens und auch der Beitrag der Haushalte (die private Beteiligung im Hochschulwesen wird schon seit längerem mit 100% gezählt). Im Schulwesen und in der Früherziehung war die private Beteiligung in den frühen 2000ern noch niedrig, ist aber im folgenden Jahrzehnt teilweise sehr kräftig angestiegen (langsamer im Primarschulwesen).
- In den beiden anderen Ländern mit einer stärkeren Konzentration von starken Veränderungen, *Chile und Korea*, gehen diese in negative Richtung. Diese Länder haben einen sehr hohen Privatisierungsgrad, und dieser ist auch nach den Veränderungen noch hoch. Die Veränderungen beziehen sich ausschließlich auf die private Finanzierung in den verschiedenen Bereichen.

- Die starken Veränderungen von 80 bis 90 Punkten von *Slowenien*,²⁹ *Luxemburg*³⁰ (private Beteiligung in der Hochschulbildung) und den *Niederlanden*³¹ (private Beteiligung total) sind statistischen Umklassifizierungen zu verdanken.

Weitere größere Veränderungen sind in *Finnland* (Hochschulwesen) und in der Früherziehung in *Dänemark* zu verzeichnen.

- In *Finnland* gab es 2014 eine Verschiebung im Polytechnic-Bereich von staatlichen in staatsabhängige private Institutionen; obwohl dies in den Erläuterungen angemerkt ist, sind in den Finanzindikatoren keine auffälligen Verschiebungen zu bemerken.³²
- In der Früherziehung in *Dänemark* gibt es eine starke Tradition der Regulierung und es wurden bereits um 2000 Vorkehrungen für Outsourcing getroffen.³³ Dennoch wird der private Anteil noch bis 2008 mit Null angegeben, danach zeigt sich ein

²⁹ Für Slowenien ist diese Umklassifikation dokumentiert: "As to the high level of autonomy in internal organization, assets management, appointment of staff, Universities were till 2003 classified as private government dependent institutions. In 2004 in accordance with Higher education act (Articles 9 and 15) we reassigned universities of that time to public institutions." Education and Training, National Reference Metadata, Slovenia 2018, webdocument: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/educ_uoe_enr_esqrs_si.htm.

OECD 2016 <http://www.oecd.org/slovenia/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Slovenia.pdf>.

<https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-5TCYBTLZ/bbd4ea02-2d22-422e-a77f-873fb8eda3c9/PDF>.

The Globalisation Challenge for European Higher Education: Convergence and Diversity, Centres and Peripheries, Zgaga Pavel, Teichler Ulrich, Brennan John, Peter Lang, 2013.

³⁰ Pupils and students - enrolments, National Reference Metadata, Luxembourg 2017, webdocument https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/educ_uoe_enr_esqrs_lu.htm.

³¹ Für die Niederlande wurde offensichtlich zwischen 2004 und 2005 ebenfalls die Zuordnung des „Privaten“ geändert, es gibt in allen Bereichen einen Sprung von sehr hohen Werten zu sehr niedrigen Werten, ohne dass sich das Verständnis der hohen privaten Beteiligung bei öffentlicher Finanzierung geändert hat. In der offiziellen Darstellung wird das nicht erwähnt. Education and Training, National Reference Metadata, Netherlands 2016, webdocument: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/educ_uoe_enr_esqrs_nl.htm.

Vgl. Country Box C. A brief history of public and private involvement in schools in the Netherlands, in : OECD (2012), Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile, OECD Publishing: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en>, S.59-61, download

<http://www.oecd.org/pisa/50110750.pdf>.

Patrinos, Harry Anthony (2013) Private education provision and public finance: the Netherlands. Education Economics, vol. 21(4 September), 392-414, download preprint

<https://www.gov.gg/CHttpHandler.ashx?id=97544&p=0>.

Luijckx, Ruud; de Heus, Manon (2008) The educational system of the Netherlands. Web:

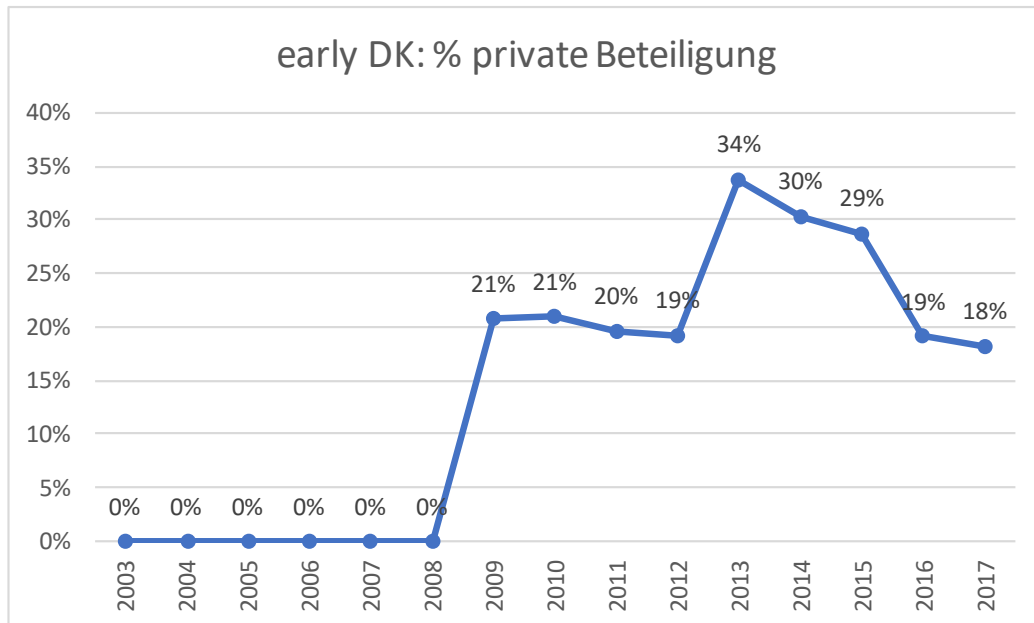
https://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/misc/iscsed_97/luij08_the_educational_system_of_the_netherlands.pdf.

³² "Enrolment in government-dependent private institutions increased over 30% in school/academic year 2014-15 at ISCED 6/7 compared to previous year. This was caused by the change of several universities of applied sciences (polytechnics) from public institutions to government-dependent private institutions. Enrolment in public institutions at ISCED 6/7 decreased correspondingly." und "Expenditure on government-dependent private institutions increased around 30% in 2014 at ISCED 6-8 compared to previous year. This was caused by the change of several universities of applied sciences (polytechnics) from public institutions to government-dependent private institutions. Expenditure on public institutions at ISCED 6-8 decreased correspondingly." EDUCATION AND TRAINING, National Reference Metadata, Finland 2016, webdocument https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/educ_uoe_enr_esqrs_fi.htm.

³³ Early Childhood Education and Care Policy in Denmark – Background Report (2000) Published by: The Ministry of Social Affairs in consultation with the Ministry of Education. <https://www.oecd.org/education/school/2475168.pdf>.

Anstieg. Es gibt eine große Umorientierung ab den 2000ern – schon länger diskutiert seit den konservativen Regierungen der 1980er – von der ursprünglich v.a. sozial und demokratisch ausgerichteten Erziehung zur lernzielorientierten „Bildung“ (sprachlich und Vorbereitung auf die Schule), Hauptinstrument dazu sind schrittweise verdichtete Curricula (Gulløv 2012, EU 2019).³⁴

Abbildung 8: Private Beteiligung in der Früherziehung in Dänemark 2003-17 (%)



Anmerkungen: 2012-2013 Datenbruch wg. ISECD 2011 neu; in der Datentabelle über den Anteil der privaten Ausgaben gibt es für Dänemark keine Angaben.

Quelle: Eigene Auswertungen EUROSTAT.

- Die übrigen „größeren“ Veränderungen bewegen sich in der Größenordnung von 10-30 Prozent-Punkten. Häufig handelt es sich um Steigerungen der privaten Finanzierungsanteile.

4.4.4 Einschätzung

Diese Analysen bestärken die Sicht, dass Privatisierung heute nicht mehr vorwiegend mit diesen Indikatoren der privaten Finanzierungsanteile oder der Beteiligung in privaten Institutionen gefasst werden kann. Private Beiträge in öffentlichen Institutionen und staatliche Finanzierung von privaten Institutionen haben sich sehr weitgehend verbreitet. Deren Erfassung erfordert neue statistische Konzepte und Klassifikationen. Die

³⁴ Gulløv, Eva. 2012. Kindergartens in Denmark: Reflections on continuity and change. In *The modern child and the flexible labour market: Early childhood education and care*. Edited by Anne Trine Kjørholt, and Jens Quortrup, 90–111.

EU-EACEA (2019) Denmark. National Reforms in Early Childhood Education and Care: webdocument: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-reforms-early-childhood-education-and-care-18_en.

Auswertung ergibt – vielleicht mit Ausnahme des UK mit einer deutlichen durchgängigen Verstärkung des Privatisierungsgrades – keine Regimewechsel. Auch wenn man sehr intensiv in den verfügbaren Daten sucht, findet man keine wirklichen Privatisierungsschübe (wenn etwas auf den ersten Blick so aussieht, handelt es sich um Datenartefakte: Slowenien, Luxemburg, Niederlande).

Die OECD verwendet PISA-Befragungsdaten, um diese Entwicklungen besser zu erfassen (Übersicht Abbildung 10). Die Botschaft des Auseinanderfallens dieser Kategorien wird sehr deutlich im OECD-Bericht über öffentliche und private Schulen auf Basis von PISA 2008 (OECD 2012) vermittelt, der als allgemeine Konklusion ein (vorsichtiges) Plädoyer für die öffentliche Finanzierung von privaten Schulen enthält. Es werden nach diesen Auswertungen auch heute noch in zwei Drittel der in PISA erfassen Länder Gebühren in den Schulen der 14-bis-16-Jährigen erhoben, darunter in einem Drittel in der Größenordnung von mehr als 10% des Budgets der Schule, in fünf Ländern sogar von mehr als 30%.

4.4.5 Die empirische Sicht in der OECD-Expertise

Die in diesem Bericht veröffentlichten Daten sprechen jedoch eine etwas andere Sprache. Es sind doch sehr wenige Länder, wo die Finanzierung und das Management so stark auseinanderfallen (Abbildung 9). Wenn man einen Korridor entlang der Gleichverteilungslinie berücksichtigt, wo die Differenzen zwischen staatlicher Finanzierung und staatlichem Management bis zu 20 Prozentpunkte in den beiden Richtungen ausmachen, so fallen nur jeweils vier OECD-Länder pro Abweichungsrichtung und insgesamt 3 Nicht-OECD-Länder mit sehr großen Differenzen heraus (also 11 der 65 beteiligten Länder, knapp ein Sechstel).

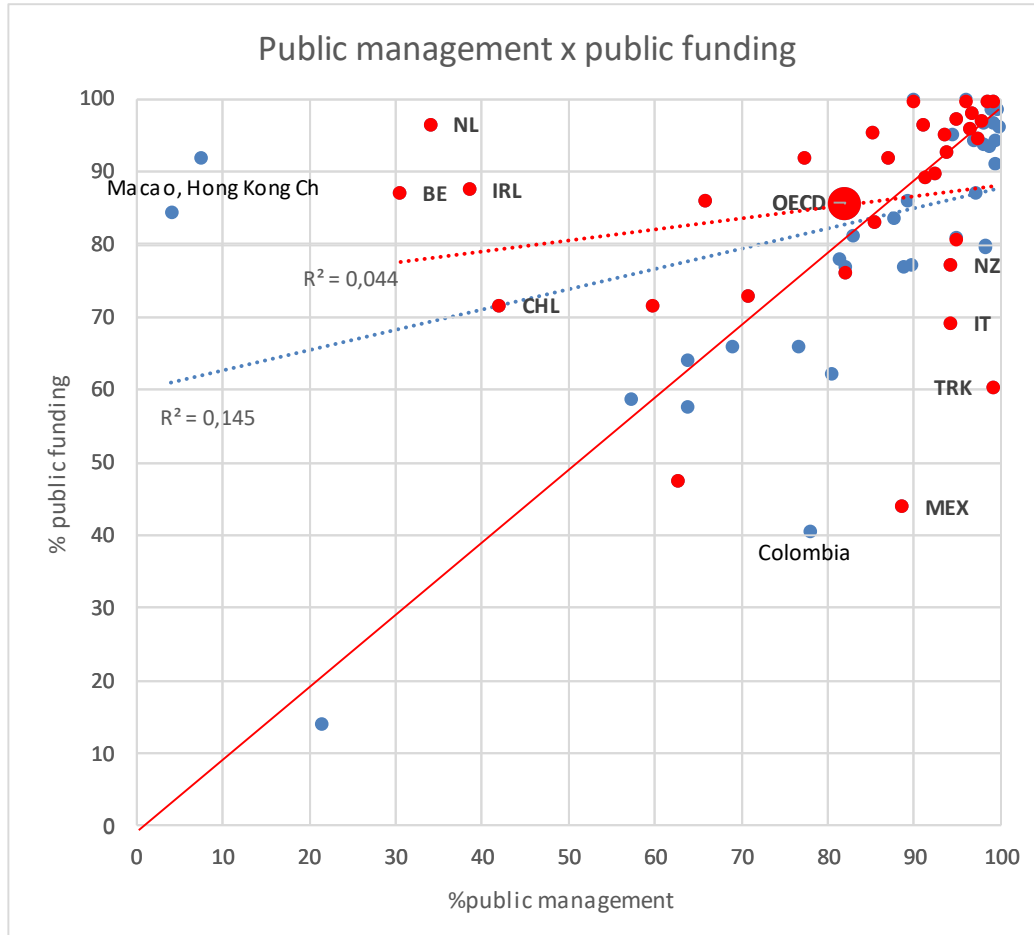
Bei den übrigen Ländern zeichnet sich ein leichter systematischer Unterschied zwischen den OECD- und den Nicht-OECD-Ländern ab: Erstere liegen eher oberhalb, letztere eher unterhalb der Gleichverteilungslinie: in OECD-Ländern übersteigt der Anteil der staatlichen Finanzierung eher den staatlichen Managementanteil, was für eine gewisse Umverteilung zu den privaten Schulen sprechen würde – umgekehrt dürften in Nicht-OECD-Ländern die staatlichen Schulen eher private Beiträge bekommen.

- Die staatliche Finanzierung übersteigt das staatliche Management am stärksten im paradigmatischen Fall der *Niederlande, außerdem in Belgien, Irland und Chile* (in diesen Ländern ist der Anteil der 14/15-jährigen PISA-SchülerInnen zu 30%-bis-45% in Schulen mit nicht-staatlichem Management situiert, die jedoch zu 70%-bis 95% aus staatlichen Mitteln finanziert werden. In *Hong Kong und Macao* liegt der Anteil der staatlich gemanagten Schulen unter 10% und die staatliche Finanzierung um 90%.

- Der umgekehrte Fall, wo SchülerInnen staatlicher Schulen zum Budget nennenswert zuschießen müssen, kommt in der OECD in *Mexiko, der Türkei, Italien und Neuseeland* vor, zuzüglich *Kolumbien*. Das staatliche Management liegt hier in den OECD-Ländern über 90%, und die staatliche Finanzierung zwischen 45% und 75%, in Kolumbien ist das staatliche Management und auch die Finanzierung etwas geringer. Die Differenz wird in diesen Ländern durch individuelle Beiträge ausgeglichen, am stärksten in Mexiko (gegen 50%) gefolgt von Kolumbien (30%), weniger stark in Italien, Neuseeland und der Türkei (an die 20%).

Diese Daten zeigen überdies, dass es in den heutigen Schulsystemen keineswegs unüblich ist, in den Schulen der 14/16-Jährigen Gebühren zu verlangen. In weniger als einem Drittel der Länder sind diese verschwindend gering, zwei Drittel bekommen Gebühren, in einem Drittel liegen diese über 10%, in fünf Ländern über 30% des durchschnittlichen Budgets der Schule.

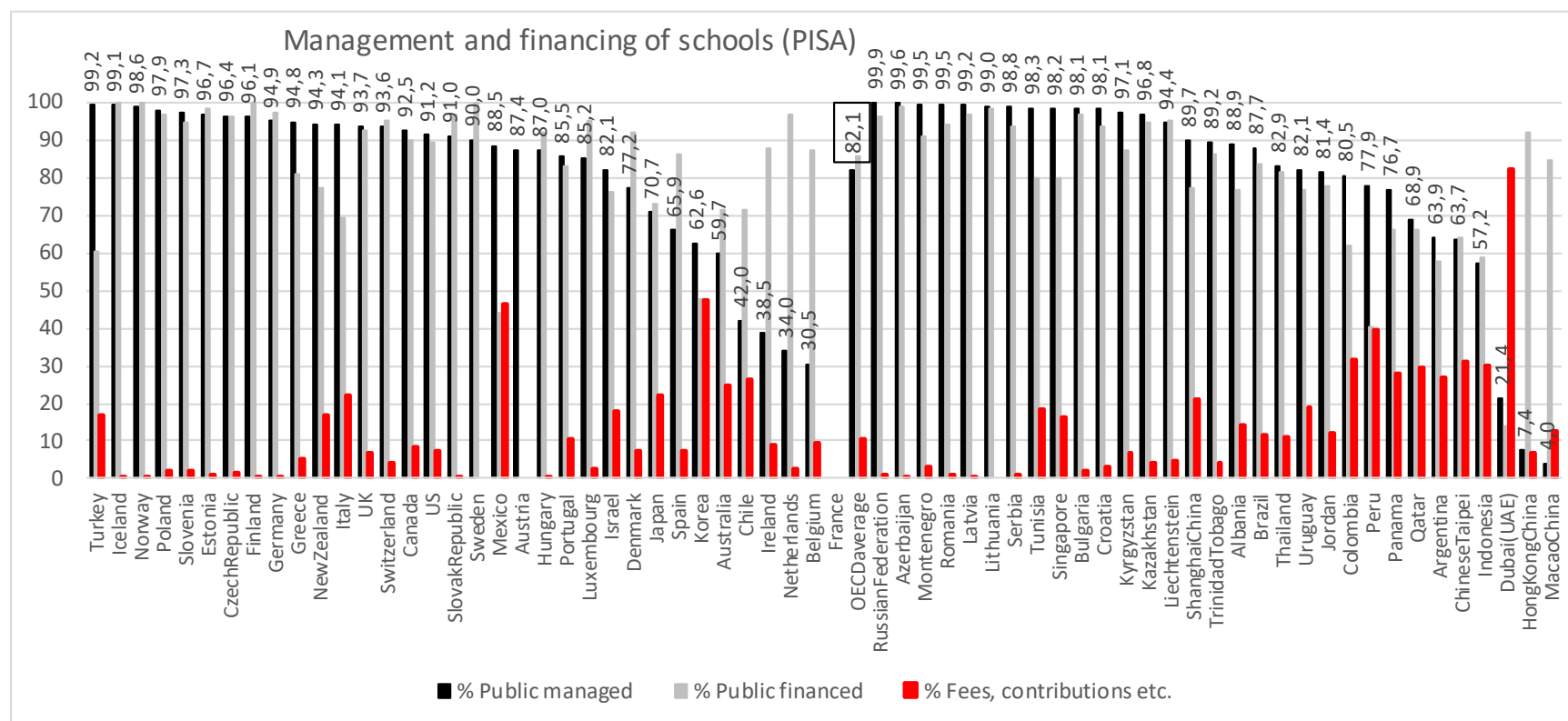
Abbildung 9: Gegenüberstellung des Ausmaßes staatlichen Managements mit dem Ausmaß staatlicher Finanzierung der Schulen der 14/15-jährigen PISA-SchülerInnen (%)



Anmerkungen: Rote Punkte OECD-Länder, blaue Punkte nicht-OECD-Länder, Abweichungen von mehr als 20 Prozentpunkten durch Länderbezeichnungen ausgewiesen, Österreich in den OECD-Darstellungen wegen der Datenmängel in PISA 2008 nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Auswertungen OECD 2012, Table B1.1 Public and private involvement in managing schools.

Abbildung 10: Ausmaß des staatlichen Managements, der staatlicher Finanzierung, und des Ausmaßes von Beiträgen in den Schulen der 14/15-jährigen PISA-SchülerInnen (% , 34 OECD-Länder, 31 Nicht-OECD-Länder)



Anmerkungen: Management: Anteil der SchülerInnen in Schulen mit öffentlichem oder privatem Management; Finanzierung: Finanzierungsanteil der Quellen an einem Typischen Schuljahr im Durchschnitt der getesteten Schulen; geordnet nach Anteil der Schulen mit öffentlichem Management (hierzu sind auch die Anteile ausgewiesen).

Quelle: Eigene Auswertungen OECD 2012, Table B1.3 Public and private involvement in funding schools.

5. Hauptergebnisse des systematischen Literaturreviews³⁵

Die folgenden drei Fragedimensionen sind Gegenstand dieses Reviews:

- Vor- und Nachteile von öffentlicher/ privater Bereitstellung (5.1)
- Privatisierungsformen und -entwicklungen in der Globalisierung (5.2)
- Ableitungen zu Österreich (5.3)

Diese Fragedimensionen werden im Folgenden expliziert, und gleich mit einer kurzen Einschätzung darüber verbunden, was die Literatur dazu hergibt, wo es so etwas wie etabliertes Wissen gibt, bzw. welche prominenten offenen Fragen bleiben oder sich entwickeln. Nähere Informationen zur Methodologie des Literaturreviews und eine Aufstellung der Begrifflichkeiten finden sich im Anhang (siehe Kapitel 9.2, Übersicht A1).

5.1 Vor- und Nachteile von öffentlicher/ privater Bereitstellung

Die Fragen im Hinblick auf die Vor- und Nachteile von öffentlicher/ privater Bereitstellung wurden nach den folgenden Aspekten aufgeschlüsselt:

1. Wie werden die *Vor- und Nachteile* in den verschiedenen Sektoren des Bildungswesens (Früherziehung, Pflicht-, Sekundar-, Berufsbildung, Tertiär-, Erwachsenenbildung) gesehen, welche Aspekte der Bildung(sbereitstellung) werden durch Aspekte von öffentlich/ privat gefördert oder beeinträchtigt?
2. Welche *Formen von öffentlicher/ privater Bereitstellung* werden unterschieden, z.B. Institutionen (Rechtsform, Eigentum, Finanzierung etc.); Regulation, Akkreditierung, Standards etc.; sowie spezielle Leistungen oder Dienste (Unterrichts-Materialien, Testungen, online-Systeme etc.).
3. Werden besondere Bedingungen/ Argumentationen für die *verschiedenen Sektoren* des Bildungswesens zum Verhältnis privat/ öffentlich namhaft gemacht?
4. Wird in der Literatur neben der Gegenüberstellung von Marktlogik und staatlicher Bereitstellung auch Formen eines „*Zwischensektors*“ *zwischen Staat und Markt* von

³⁵ Hierzu gibt es einen umfassenden Hintergrundbericht, siehe auch Lassnigg, Lorenz (2020) Potentiale und Dynamiken privater Angebote und Beteiligungen im Bildungswesen. Systematischer Review der Literatur und vergleichende internationale Datenbasen, Langfassung, IHS-Forschungsbericht. Wien.

gemeinwirtschaftlichen oder (demokratischen) zivilgesellschaftlichen Formen der Bereitstellung nachgegangen?

5. Wichtige *speziell vertiefende Fragen* sind: Wie ist das Grundargument einzuschätzen, dass die Expansion von Hochschulbildung in der „Massenhochschule“ die öffentlichen Kapazitäten übersteigen würde und diese durch zusätzliche private Mittel für die Expansion ergänzt werden müssten? (stilisiertes Fakt: die USA geben im Hochschulwesen öffentlich etwa so viel aus wie Europa, und verdoppeln dies durch die private Aufbringung – dem müsste Europa folgen). Gibt es Länder-Beispiele, wo zusätzliche private Angebote eine deutliche Ausweitung des Angebotes bedingt haben? Wie sind die Probleme der privaten Kostenexplosion, der Verschuldung, der positionalen Güter einzuschätzen? (sind die USA, England hier Sonderentwicklungen, oder sind derartige Probleme mehr generell mit dynamischer Privatisierung verbunden?)

5.1.1 Konzeption und Erfassung von Vor- und Nachteilen der privaten Beteiligung/ Bereitstellung

Die Frage privater Bereitstellung wurde zunächst aus ökonomischer Sicht aufgebracht und auch eine Zeit vorwiegend aus dieser Sicht behandelt. In den letzten Jahren wurde zunehmend die politische Dimension hinzugenommen, und die neueren Studien beruhen auf verschiedenen Ausprägungen der politischen Ökonomie.³⁶

ZIELDIMENSIONEN UND EVALUIERUNGSKRITERIEN: WAHLFREIHEIT, EFFIZIENZ, EQUITY-GERECHTIGKEIT, SOZIALE KOHÄSION

Um eine ausgewogene Beurteilung im Rahmen des Verhältnisses von öffentlichen und privaten Interessen (Gütern) zu ermöglichen werden im Zusammenhang mit privater Bereitstellung und Privatisierung standardmäßig vier inhaltliche Ziel-Dimensionen und damit Evaluierungskriterien unterschieden:

1. Ermöglichung von *Wahlfreiheit* für die Bildungsinstitutionen und -wege, dieses Kriterium ist ganz klar mit der Verwirklichung privater Interessen und der Generierung von Unterschieden (Diversität, etc.) im Bildungswesen verbunden.
2. Private Angebote schaffen Wettbewerb untereinander und gegenüber den öffentlichen Institutionen, daher sollen sie – in Verbindung mit der eigeninteressierten

³⁶ Ein wichtiger Schritt, der auch konzeptionell viel zur Klärung beigetragen hat war die mit dem Namen Henry Levin verbundene Gründung des National Center for the Study of Privatization in Education am Teachers College der Columbia University (<https://ncspe.tc.columbia.edu/>). Ein mittlerweile klassisches Standardwerk, im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Gründung 2001 entstanden, behandelt die verschiedenen Aspekte, Bereiche und Grundkonflikte und wurde kürzlich neu aufgelegt. Levin, Henry, Ed. (2018 [2001]) Privatizing Education: Can The School Marketplace Deliver Freedom Of Choice, Efficiency, Equity, And Social Cohesion? New York: Routledge.

rationalen Wahl – die *Effizienz* verbessern – das ist das wichtigste Versprechen der BefürworterInnen von Privatisierung.

3. Die Erwartungen für das dritte Kriterium, *Equity-Gerechtigkeit*, das ein öffentliches Interesse repräsentiert, ist umstritten, Gegner/ KritikerInnen von Privatisierung sehen das grundsätzlich verletzt, BefürworterInnen verweisen auf Ungerechtigkeiten und Machtbeziehungen in der öffentlichen Bürokratie und die strukturell gleichen Ausgangsbedingungen am Markt, die – bei entsprechender Unterstützung – Möglichkeiten bieten würden, aus benachteiligenden Verhältnissen „auszubrechen“.
4. Die vierte Dimension betrifft die *soziale Kohäsion* und den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die durch gemeinsame Erfahrungen der Kinder und Jugendlichen mit unterschiedlichem Hintergrund gefördert werden sollen, dieses Kriterium begründet aus der Sicht der Ökonomie (zumindest) das allgemeine Schulwesen als öffentliches-Gut³⁷ und steht in Konflikt mit der Wahlfreiheit.

Jede Ausprägung von öffentlicher und privater Bildungs-Bereitstellung, und auch jedes konkretere Politikinstrument dazu enthält einen spezifischen Mix dieser Kriterien, der von der konkreten Ausformung bestimmt wird und entsprechend zu analysieren ist. Entsprechend liegen auch hinter politischen Formen und Strategien bestimmte Gewichtungen dieser Dimensionen, die mehr in der einen oder anderen Richtung ausfallen können.³⁸ Die Bewertung von Vor- und Nachteilen hängt von der Gewichtung der Kriterien und der Materialisierung von Konflikten zwischen ihnen ab.

POLICIES: FINANZIERUNG, REGULATION, UNTERSTÜTZUNG

Es werden grundsätzlich drei Policies unterschieden, um diesen Mix zu gestalten:

1. Finanzierung, grundsätzliche Überschneidungen: private Finanzierung von öffentlichen Institutionen (Gebühren) und öffentliche Finanzierung von privaten Institutionen (Vouchers)

³⁷ Levin, Henry M. (1987) Education as a Public and Private Good. *Journal of Policy Analysis and Management* 6(4, Privatization: Theory and Practice, Summer), 628-641 (JSTOR).

³⁸ Ein neues philosophisch und sozialwissenschaftlich begründetes Schema der argumentierbar zu verwirklichenden Werte im Bildungswesen und der Bildungspolitik weist darauf hin, dass zwischen diesen Werte vielfach Konflikte auftreten, die rational und deliberativ entschieden werden müssen, von der Politik jedoch tendenziell geleugnet werden; vgl. auch Lassnigg 2020.

Brighouse, Harry; Ladd, Helen F.; Loeb, Susanna; Swift, Adam (2016) Educational goods and values: A framework for decision makers. *Theory and Research in Education* 14(1), 3-25
<https://doi.org/10.1177/1477878515620887>

Brighouse, Harry; Ladd, Helen F.; Loeb, Susanna; Swift, Adam (2018) *Educational Goods: Values, Evidence, and Decision-Making*. Chicago: University of Chicago Press.

2. Regulation, betrifft Freiheiten-Begrenzungen des Marktes, wichtige Aspekte sind: (wo) sind Gebühren erlaubt? Sind for-profit-Institutionen erlaubt? Auflagen für öffentliche Finanzierung privater Institutionen, Ziele, Qualität, Zugangsregeln etc.
3. Unterstützung, grundsätzlich für Ausgleich im Hinblick auf Equity-Gerechtigkeit, wichtige Frage Stipendien oder Kredite, welche Formen?

Die grundsätzlichen Konflikte zwischen den Kriterien kommen auf der politischen Ebene v.a. im Verhältnis von Wahlfreiheit und Regulation zum Ausdruck.

5.1.2 Formen der privaten Bereitstellung/ Beteiligung

Die Sichtweise und die Klassifikation der Formen von privater Bereitstellung und Privatisierung hat sich zunehmend erweitert, einerseits von der Analyse von statischen Zuständen auf die Prozesse und Verschiebungen, und andererseits gibt es auch eine Konsolidierung der Formen (Übersicht 2 fasst diese zusammen).

Man sieht an dieser Kategorisierung, dass die im Datenteil analysierten traditionellen Indikatoren, an denen die private Bereitstellung gemessen wird, der Anteil der Beteiligung in privaten Institutionen einerseits, und der Anteil der privaten Finanzierung andererseits, diese verschiedenen Formen nicht zureichend fassen können.³⁹

Wenn man jedoch private Bereitstellung und Privatisierung so weit fasst, dann kann man fragen, was als Gegenbegriff zur Privatisierung bleibt?

- Ein neuerer Gegen-Begriff, der v.a. im Zusammenhang mit den europäischen post-kommunistischen Ländern geprägt wurde, ist *De-Privatisierung*, eine Wiederverstärkung des Gewichts der öffentlichen Hochschulen. Wenn man jedoch berücksichtigt, dass in den öffentlichen Institutionen – teilweise ausgelöst durch das starke temporäre Wachstum privater Anbieter – auch gravierende Veränderungen endogener Privatisierung vor sich gingen, relativiert sich das wieder.
- Der ursprüngliche Gegenbegriff, auf dem die neoliberale ökonomische Argumentation aufbaut, ist das staatliche *Monopol*, das einerseits eine semantische ökonomische Umdeutung der staatlichen Institutionen enthält, und andererseits auch eine klare delegitimierende Botschaft verbreitet (im Hinblick auf die Verbreitung der monopolistischen Wirtschaftskonzerne findet man diesen monopolisierungskritischen Diskurs fast nicht).

³⁹ Das wird z.T. daran sichtbar, dass manche Länder von einem Jahr auf das andere von einem sehr hohen Grad der Privatisierung auf nahe Null fallen, ohne dass sich an der Struktur wesentlich etwas geändert hat (Niederlande, Slowenien); die neuere Unterscheidung von government-dependent und government-independent privaten Institutionen arbeitet eine wichtige Dimension heraus.

Übersicht 2: Formen der privaten Bereitstellung/ Beteiligung

EXOGENE – ENDOGENE PRIVATISIERUNG

Es wird zwischen der Privatisierung *von* Bildungseinrichtungen („exogen“) und Privatisierung *in* Bildungseinrichtungen („endogen“) unterschieden, wobei sich diese verschiedentlich überschneiden und manche Formen beziehen sich auf Politik und Governance.

EXOGENE PRIVATISIERUNG

Neben der *Hauptform privater Anbieter* (competitors) nach Eigentum und Rechtsform haben sich die folgenden *exogenen* Formen herausgebildet:

- Private **Management/ Träger-Organisationen** (EMO educational management organisations), die auf for-profit-oder auf non-profit-Basis Bildungseinrichtungen über Kontrakte auf öffentlichen Auftrag verwalten und/oder bereitstellen (contracting with public money).
- Finanzierung über **Ansprüche oder Gutscheine** die die SchülerInnen an die Schulen ihrer Wahl mitbringen (Vouchers, meist public vouchers for private schools, aber es gibt auch private Gutscheine), eine wichtige Unterscheidung besteht zwischen allgemeinen Vouchers und auf die Förderung benachteiligter Gruppen hin gezielte (targeted) Versionen.
- (öffentliche) Schulen, die unter bestimmten Bedingungen **aus dem regulären öffentlichen Mainstream-System ausgenommen** sind und größere operative Freiheiten verschiedenster Art haben (USA: Charter schools, UK: Academies), diese Schulen können auch von Trägerorganisationen gemanagt werden
- **Steuerliche Erleichterung/ Umverteilung** des Tragens von Schul- oder Studien-Gebühren (Tuition tax credits, tax exemptions for tuition); income contingent loans (ICL) sind zunehmend einflussreiche Formen der Finanzierung des Hochschulwesens
- **Public-Private-Partnership (PPP)** wird teilweise als Bezeichnung für die Modelle öffentlicher Finanzierung von Privatschulen (auch government-dependent private schools) verwendet, eine andere Version war die Britische Private Finance Initiative (PFI), in der private Firmen Infrastruktur bereitstellen, die dann rückgemietet wird.
- Auf langfristigen historischen Traditionen aufbauende **Stiftungsuniversitäten** sind viele der Flaggschiffe der US-Eliteunis, die oft schon vor dem Staat existierten und denen (rhetorisch) versucht wird nachzueifern⁴⁰.

Im **HOCHSCHULWESEN** wurden eigene institutionelle Kategorien von Privatisierung entwickelt, die noch etwas im Fluss sind,

- in den 1980ern wurden **auf Systemebene fünf strukturelle Kategorien von Privatisierung** vor allem nach der Mischung von öffentlichen und privaten Institutionen und funktionalen und Governance-Kriterien unterschieden:⁴¹ (1) Staatliche Systeme, (2) öffentlich dominierte Systeme, (3) gemischte Systeme mit konvergenter Funktion aber unterschiedlicher Governance, (4) parallele Systeme mit einem heterogenen privaten Sektor, (5) private Systeme mit einem kleinen staatlichen Sektor und einem weit

⁴⁰ Zu den kläglichen diesbezüglichen Erfahrungen in Australien siehe Marginson 1997.

Marginson, Simon (1997) Imagining Ivy: Pitfalls in the Privatization of Higher Education in Australia. Comparative Education Review 41(4, Nov.), 460-480 (JSTOR).

Marginson, Simon; Considine, Mark (2000) The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

⁴¹ Als Ländergruppen werden angegeben: (1) Teile Westeuropas, Osteuropa, frankophone Länder Afrikas; (2) Großbritannien, Australien, Neuseeland, Israel, anglophone Länder Afrikas; (3) Belgien, Niederlande, Kanada, Chile nach 1973; (4) meistens Lateinamerika; (5) Indien, Brasilien, Philippinen, Japan; die USA, v.a. die Ivy-League werden als exzeptionell herausgenommen, mit der hohen und konzentrierten Finanzierung des diversen Privatsektors.

überwiegenden heterogenen Privatsektor. In keinem dieser Systeme war der private Sektor überwiegend privat finanziert, auch die großen privaten Sektoren bekamen wesentliche öffentliche Mittel (in der Klassifizierung der Schulsysteme wäre dies übergreifend PPP).

- Aufgrund ihrer wachsenden Bedeutung wurde auch eine **Typologie von for-profit-Universitäten** in sechs Kategorien erstellt: (1) Corporate universities, (2) corporate-owned universities, (3) super-system degree-granting institutions, (4) enterprise colleges/ universities, (5) non-degree-granting institutions, (6) internet universities.

ENDOGENE PRIVATISIERUNG

Unter die *endogenen* Formen fallen alle Formen von privatwirtschaftlicher Governance und privatwirtschaftlichem Management, die in das formalrechtlich öffentliche System eingeführt werden (Leistungsvereinbarungen, Management-by-Objectives, Ergebnisorientierung, Autonomisierung der einzelnen Schulen etc.); die endogene Privatisierung überschneidet sich hier mit dem exogenen Punkt der **abgrenzbaren aus dem regulären öffentlichen Mainstream-System ausgenommenen Institutionen, wenn diese Regelungen auf einen Sektor oder das Gesamtsystem verallgemeinert werden** (die FH-Struktur, und auch die 2002-Unireform würde unter diese Kategorie von Privatisierung fallen).

Die Inanspruchnahme von **Produkten der in Entwicklung begriffenen (globalen) Bildungsindustrie** (Testmaterialien, Medien, IT-Infrastruktur, Lehrmaterialien etc.) ist ein zentraler Bereich der endogenen Privatisierung.

VERSCHIEDENE (UNEINDEUTIGE) MISCHFORMEN

- Eine wichtige Form, die sich mit exogener Privatisierung überschneidet, ist die **rechtliche Trennung von operierender Organisation und (de facto) Eigentümerorganisation** (Ausgliederung aus der staatlichen Verwaltung).
- Etwas umstritten in der Einordnung als Privatisierung ist die Politik **dezentraler Entscheidungen**, d.h. der Verschiebung der Gestaltungsentscheidungen auf die lokale Ebene.
- **Formen der Marktorientierung** werden im weitesten Sinne teilweise der Privatisierung zugeordnet, d.h. alle Schritte der Differenzierung und Abgrenzung von Leistungen oder Leistungselementen, die im Prinzip eigens transagierbar oder handelbar sind (z.B. spezielle Zertifikate, die erworben werden können, oder auch Programme oder Kursunterlagen die an andere Anbieter verkauft werden können, die Behandlung der Studierenden als „KundInnen“ würde im weitesten Sinne unter diese Kategorie fallen).

Im **HOCHSCHULWESEN** werden sehr viele Politik-Faktoren genannt, die mit der Rolle und dem Gewicht der öffentlichen und privaten Instanzen zu tun haben:

Förderung der Gebühren, Stipendien, Forschungsaufträge, Rankings, Qualitätssicherung, Einstufung und Registrierung von Institutionen, Raumnutzung, Begrenzung der Studierendenzahlen oder der Größe oder Zahl der Institutionen, Curriculum, Grade/ Zertifikate, Personalqualifikation, Bestellung von Führungspersonal.

Quelle: eigene Zusammenstellung

- Später, v.a. im sozialdemokratischen Privatisierungsdiskurs strapaziert (Blair, Schröder, Clinton, Gore), und jüngst auffallend stark von Andreas Schleicher (2018)⁴² betont, ist der Gegenbegriff zur Privatisierung schließlich die staatliche *Bürokratie*.

Interessanterweise ist es zumeist nicht die Demokratie oder das öffentliche Gut, die als Gegenbegriffe in Stellung gebracht werden. Aus den Analysen ist (indirekt) eher eine Vision ableitbar, der zu folge das Bildungswesen zu einem Wirtschaftssektor wird, wie andere auch, als dass seine Entwicklung im Sinne der demokratischen Erziehung und der Stärkung des öffentlichen Guts vorstellbar ist.

5.1.3 Unterschiede nach Sektoren des Bildungswesens

Der Grad der privaten Bereitstellung, und auch die politische Einordnung unterscheidet sich kategorial nach den Bereichen Früherziehung, Schulwesen, Hochschulwesen und Erwachsenenbildung und graduell zwischen den sukzessiven Ebenen des Schulwesens, von der Primarschule zu den weiterführenden Formen, und v.a. auch zwischen der Pflichtschule und den anderen Formen.

- In der *Früherziehung* ist die Situation ambivalent, hier wird heute die starke grundlegende und auch kompensatorische Bedeutung für die weiteren Bildungswege betont, daher gibt es eine Tendenz steigenden öffentlichen Engagements, gleichzeitig werden hier auch die Werte der Wahlfreiheit besonders betont und wenn die grundlegende Bedeutung so stark ist, dann wirkt sich das auch im positionalen Wettbewerb aus (mit einer Tendenz die Kriterien der Gerechtigkeit und sozialen Kohäsion zu schwächen). Der Grad der privaten Bereitstellung und Beteiligung ist höher als im Schulwesen und der Sektor ist weniger reguliert.
- In der *Pflichtschule* (Primar- und untere Sekundarstufe) dominiert der Aspekt des öffentlichen Gutes, und es besteht auch eine breitere Einigkeit als in den anderen Bereichen in Richtung eines höheren Grades an öffentlicher Bereitstellung. Hier haben sich jedoch Fragen der Effizienz in den Vordergrund geschoben, die gegenüber der Equity-Dimension verrechnet werden, die soziale Kohäsion ist in den Hintergrund getreten. Die Frage, ob Efficiency und Equity vereinbar sind oder in Konflikt stehen, und die Frage, ob stärkere Privatisierung mit stärkerer Segregation verbunden ist, wird stark untersucht, neuerdings mit einem Fokus auf der öffentlichen Förderung privater Anbieter.⁴³ Sowohl im Zusammenhang mit der Chancengleichheit

⁴² Schleicher, Andreas (2018) *World Class: How to build a 21st-century school system, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/4789264300002-en>.

⁴³ OECD (2012) *Public and Private Schools. How management and funding relate to their socio-economic profile*. Paris: OECD <http://www.oecd.org/pisa/50110750.pdf>.

als auch mit der sozialen Kohäsion betonen die Konzepte demokratischer Bildung hier die Frage, wann im Laufe der Karriere die Bildungsstrukturen von der Produktion des öffentlichen Gutes zur Individualisierung umschwenken sollen.⁴⁴

- In der oberen *Sekundarstufe* differenzieren sich mehr oder weniger die Wege in die Hochschule von den Wegen in die Berufsbildung und die Arbeitswelt. Hier hat sich mit dem Konzept der „Collective Skills Formation“⁴⁵ ein etwas anderer Zugang zum Verhältnis öffentlich-privat entwickelt, der auf die Kooperation der AkteurInnen aus den verschiedenen Bereichen (SozialpartnerInnen, Staat, Jugendliche) in der Skills-Produktion schaut, und gleichzeitig die Auseinandersetzungen und Konflikte zwischen diesen Kräften berücksichtigt. In diesem Bereich steigt strukturell der Grad an privater Beteiligung und die Systeme differenzieren sich sehr stark, bis zur post-sekundären Ebene und den tertiären short-cycle Programmen. Formen der Lehrlingsausbildung („Duale Systeme“ der kollektiven Skills-Formation), die in sich eine Kooperation zwischen privater Bereitstellung und öffentlicher Regulation enthalten, stehen aktuell in hohem Interesse.
- Im *Tertiärbereich* dreht sich der Diskurs gegenüber der Pflichtschule in die gegen-
teilige Richtung,⁴⁶ hier ist – auch aus der Sicht radikalerer demokratischer oder egalitärer Erziehungs-Positionen – Differenzierung angesagt, und die Frage nach dem Verhältnis von individuellen und sozialen Kriterien wird neu gestellt. Einerseits fragt sich, inwieweit die zu erwartenden privaten Erträge auch private Beiträge rechtfertigen, andererseits sollen die sozialen Erträge durch die Konstruktion der Schemata nicht beeinträchtigt werden, und die Finanzierung ist zu sichern. Hier ist der private Finanzierungsanteil viel höher, und es gibt seit einiger Zeit ausformulierte Konzepte für Allokationsmodelle aus ökonomischer Sicht. Politisch ist dieser Bereich jedoch – nicht nur in Österreich – stark umstritten.⁴⁷

⁴⁴ Gutmann, Amy (1999) *Democratic Education*. Princeton: Princeton Univ.Press. https://erwachsenenbildung.at/magazin/16-28/15_lassnigg.pdf.

⁴⁵ Bussemeyer, Marius R.; Trampusch, Christine, Hg. (2012) *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford: Oxford University Press. https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/46747/Bussemeyer_2-1io13f45gl2xn4.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁴⁶ Nicholas Barr beschreibt diesen Kontrast zwischen der Schule und Hochschule sehr persönlich: „Early in our higher education campaign, the persistent advocacy of education vouchers by John Barnes, then in LSE’s Department of Government, gave me the impetus to think things through and to realise that the analytical basis of my hostility to vouchers for school education did not follow through into higher education: students are better informed than school children and hence better able to make choices; and it is possible to construct voucher schemes with a strong redistributive gradient.“ (Barr/Crawford 2005, xvii).

⁴⁷ Nicholas Barr hat viele Jahre mit der Entwicklung und Umsetzung des Konzepts von „Income-Based-Loans“ verbracht, vgl. die Zusammenstellung in Barr Nicholas; Crawford, Iain (2005) *Financing Higher Education*. Answers from the UK. London: Routledge. https://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr-Crawford_TOC.pdf. Ein umfassendes Modell einer ökonomisch-marktwirtschaftlichen Reform des Hochschulwesens wurde von Jacobs & van der Ploeg vorgeschlagen. Jacobs, Bas; van der Ploeg, Frederick (2006) *Guide to reform of higher education: a European perspective*. *Economic Policy* 21(47, July), 536–592, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2006.00166.x>.

- Im Bereich der *Erwachsenen- und Weiterbildung* wird weithin von einem Markt gesprochen, ausgeprägte öffentliche Systeme spielen in diesem Bereich eine sehr geringe Rolle (Ausnahme vielleicht Schweden vor den neoliberalen Reformen)⁴⁸

Das in der Literatur gezeichnete Bild von Privatisierung ist – abgesehen von der Kontrastierung gegenüber den „Schreckensbildern“ von staatlichen Monopolen und überbordender Bürokratie – bleibt als Gesamtbild bemerkenswert undeutlich. Es erscheint ein fragmentiertes Bild, demzufolge sich – auf dem Hintergrund der hegemonialen neoliberalen Ideen und Politikstrategien – die verschiedenen Formen endogener und exogener Privatisierung in großer Diversität (langsam) verbreiten und eher einen graduellen inkrementellen als einen radikalen Wandel generieren. Die Dichotomie von öffentlich-staatlich und privat-wirtschaftlich scheint sich eher in komplexen graduellen Mustern aufzulösen. Dieses Bild verdichtet sich heute für den Sektor insgesamt, aber im Universitätsbereich wurde es bereits vor 20 Jahren als globales Phänomen festgestellt (Marginson 1997).

Gleichzeitig werden aggressive Strategien von mächtigen Spielern beschrieben, die auf die Durchsetzung von privatwirtschaftlichen Geschäftsmodellen hinauslaufen.⁴⁹ Die Widerstände gegen diese Strategien, z.B. seitens der Gewerkschaften als Hauptgegner, sind demgegenüber sehr konzilient, manchmal werden heftigere Konflikte sichtbar, die die Grenzen der Akzeptanz aufzeigen, z.B. wenn in Schweden ein Beschluss unter der früheren Koalitionsregierung über die Erlaubnis von Schul-Gebühren unter der folgenden Koalitionsregierung postwendend wieder aufgehoben wird.

5.1.4 „Zwischenformen“ zwischen Staat und Markt/ privaten Eigentumsrechten/ privatwirtschaftlichen Geschäftsmodellen

Zivilgesellschaftliche und demokratische Formen der „Privatisierung“ zwischen den staatlichen Formen und den wirtschaftlichen Geschäftsmodellen werden in verschiedenen Formen sichtbar und diese Thematik hat seit den 1990ern stark an Aufmerksamkeit gewonnen. Colin Crouch hat in seiner Aufmerksamkeit erregenden „Post-Demokratie“ die Übernahme und Aushöhlung der liberalen Demokratie durch die globalen kapitalistischen Eliten postuliert und die Zivilgesellschaft als (wichtigstes) Gegenmittel aufgerufen. Als Klassiker wird die (exzeptionelle) Demokratie in Amerika von Tocqueville gesehen, aber auch Antonio Gramsci (*società civile*) und Jürgen Habermas haben diesen

⁴⁸ Sh. die vergleichenden Analysen in Lassnigg/Vogtenhuber/Osterhaus (2012).

Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan; Osterhaus, Ingrid (2012) Finanzierung von Erwachsenen- und Weiterbildung in ausgewählten Vergleichsländern: Strategische Überlegungen. Ergänzung zum Endbericht. Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien. IHS Forschungsbericht (Dezember). Wien Online <http://www.equi.at/dateien/AK-IHS-strat.pdf>

⁴⁹ Verger et al. (2016) haben in ihrem Literaturreview den ProtagonistInnen und den Gegenkräften je ein Kapitel gewidmet (Kap. 9 und 10).

Begriff aufgegriffen. In Deutschland hat dieser Begriff in der Schröder-Regierungszeit Prominenz gewonnen. Eine Enquete-Kommission 2000-2002 hat sich umfassend mit der Thematik bürgerschaftlichen Engagements befasst,⁵⁰ und der Begriff hat damals auch die politischen Tagesauseinandersetzungen erreicht,⁵¹ und der Begriff hat wurde auch in der Sozialkunde aufgegriffen.⁵² In Österreich hat diese Thematik v.a. im Anschluss an die Auseinandersetzungen um die Flüchtlingswelle an öffentlicher Aufmerksamkeit gewonnen,⁵³ obwohl es bereits viel länger Initiativen gibt.⁵⁴ In Österreich gibt es auch staatliche

- ⁵⁰ Deutscher Bundestag (2002) Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Drucksache 14/8900, 14. Wahlperiode 03. 06. 2002 http://kulturrat.de/wp-content/uploads/altdocs/dokumente/studien/enquete_be.pdf.
- ⁵¹ Beck, Ulrich (2000) Mehr Zivilcourage bitte. Ein Vorschlag an die Adresse Gerhard Schröders: Wir brauchen eine Gesellschaft engagierter Individuen. Die Zeit 25. Mai 2000. Online https://www.zeit.de/2000/22/200022.der_gebaendigte_xml/komplettansicht.
Christmann Holger (2001) Stichwort: Zivilgesellschaft - Karriere eines Begriffs. FAZ 10.01.2001, Online <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/stichwort-zivilgesellschaft-karriere-eines-begriffs-114025.html>.
- ⁵² bpb-Bundeszentrale Politische Bildung (2012) Zivilgesellschaft - Ein Leitbild. Online <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138712/zivilgesellschaft>; siehe auch <https://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/41629/zivilgesellschaft>.
Es werden Literaturangaben gemacht:
Cohen, Jean L.; Arato, Andrew (1994) Civil Society and Political Theory, Cambridge: MIT Press.
Klein, Ansgar (2001) Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung, Opladen: Leske + Budrich.
Jessen, Ralph; Reichardt, Sven; Klein, Ansgar, Hg. (2004): Zivilgesellschaft als Geschichte. Studien zum 19. Und 20. Jahrhundert, Wiesbaden: VS.
Adloff, Frank (2005) Zivilgesellschaft: Theorie und politische Praxis, Frankfurt/New York: Campus.
Schmidt, Jürgen (2007) Zivilgesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement von der Antike bis zur Gegenwart. Texte und Kommentare, Reinbek: Rowohlt.
Frantz, Christiane; Kolb, Holger, Hg. (2009) Transnationale Zivilgesellschaft in Europa. Traditionen, Muster, Hindernisse, Chancen, Münster: Waxmann Verlag.
- ⁵³ Rauscher, Hans (2018) Wer ist die Zivilgesellschaft? Flüchtlingshelfer, Protestversammler, politische Aktivisten, Umweltschützer – sie zählen zur Zivilgesellschaft und springen ein, wenn Parteien und Staat versagen. Überblick. Der Standard (30. September 2018) Online <https://www.derstandard.at/story/2000088295699/wer-ist-die-zivilgesellschaft>.
Eine Abstufung im internationalen monitor CIVICUS (<https://monitor.civicus.org/country/austria/>) wurde Anlass zu weitergehenden politischen Auseinandersetzungen und einem unterstützenden Parlamentsbeschluss; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20181120_OTS0146/bayr-zivilgesellschaft-in-oesterreich-under-pressure
Greenpeace online <https://demokratie.greenpeace.at/parteien-garantie-fuer-gemeinnuetzige-und-ehrenamtliche-arbeit/>; vgl. auch https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190923_OTS0019/parteien-garantie-fuer-gemeinnuetzige-und-ehrenamtliche-arbeit.
News ORF (2018) Internationales Monitoring. Zivilgesellschaft in Österreich „eingengt“ (20. November 2018) Online <https://orf.at/stories/3101377/>.
APA-ots (2019) Studie über Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft in Österreich konstatiert "Klimaänderung" im politischen Diskurs. Podiumsdiskussion zum "Civil Society Index - Update 2019" im Palais Epstein (23. April 2019) Online https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190423_OTS0141/studie-ueber-rahmenbedingungen-der-zivilgesellschaft-in-oesterreich-konstatiert-klimaaenderung-im-politischen-diskurs.
- ⁵⁴ Schon seit 1997 besteht eine "virtuelle Plattform zur Information und Vernetzung für Vereine, Nichtregierungsorganisationen und Stiftungen" The world of NGOs (<https://ngo.at/ueber-uns>), die auch eine Übersicht über Literatur <https://ngo.at/ngos/literatur-und-links> sowie über bestehende Netzwerke in diesem Bereich gibt <https://ngo.at/engagement/netzwerke-in-oesterreich> (ein Netzwerk, das sich explizit mit Bildung befasst ist nicht darunter).

bzw. regierungsseitige Initiativen, um die öffentliche Beteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen zu erweitern.⁵⁵

In den globalen politischen Eliten-Diskursen wird der Zivilgesellschaft einige Bedeutung beigemessen. Als Beispiel kann das World Economic Forum 2019 angeführt werden (Abbildung 11), wo ein bestimmter Umriss gegeben (v.a. Hinweis auf die NGOs) wird, der Umfang und das Ausmaß des potentiellen Einflusses skizziert wird, und v.a. die ideologisch-strategische „Unterstützung“-Einflussnahme betont wird.

Für das Bildungswesen wird ein strategisches Mapping vorgenommen (Abbildung 11, Fortsetzung), das einerseits die Verflechtung und Komplexität der Bildungspolitik spiegelt, und andererseits inhaltliche Strukturierungen vornimmt. Aspekte der Privatisierung, Ökonomisierung und Finanzialisierung spielen in diesem Mapping eine Rolle, die jedoch eher randständig angelegt ist. Als zentrale Faktoren werden die Vierte industrielle Revolution und die Digitalisierung, sowie die demografische Alterung, die Geschlechterparität und die Beschäftigung bzw. Arbeitskräfte hervorgehoben.

Abbildung 11: Die Zivilgesellschaft im World Economic Forum (2019), sowie Education and Skills als Global Issue

„What is civil society? <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/philanthropy-turning-point-6-ways-it-could-go/>

Whether you call it “third sector”, “social sector” or “volunteerland”, civil society includes an array of different causes, groups, unions and NGOs. Their combined aim is to hold governments to account, promoting transparency, lobbying for human rights, mobilizing in times of disaster and encouraging citizen engagement.

Ranging from small online campaigns to giants such as Amnesty International and Greenpeace, civil society employs around 54 million full-time workers and has a global volunteer force of over 350 million.

The World Economic Forum is committed to accelerating the impact of civil society organizations. With a view to this, it created Preparing Civil Society for the Fourth Industrial Revolution, a multi-sectoral platform to support the transformation of the social sector and its inclusion in the governance of emerging technologies.

Civil society is a key stakeholder for driving public-private collaboration and advancing the Forum’s mission. Through dialogue series and platform initiatives, civil society actors from a wide range of fields come together to collaborate with government and business leaders on finding and advocating solutions to global challenges.“

Quelle: WEF.

⁵⁵ Siehe <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/oeffentlichkeitsbeteiligung/index.html>; <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/oeffentlichkeitsbeteiligung/DigiPart.html>

Fortsetzung Abbildung 11: Mapping von Bildung in zivilgesellschaftlichen Aktivitäten

WEF Strategic intelligence: education and skills <https://intelligence.weforum.org/topics/a1Gb000000LPfEAO?tab=publications>

	FACTORS influencing...	EDUCATION POLICY DIMENSIONS					
		Quality basic education	Relevant specialized education	Lifelong learning pathways	21 st century curricula	Digital fluency and STEM skills	Education innovation
	...5 policy dimensions						
	4th industrial Revolution		x	X	x	x	x
	Innovation		x	X	x	x	x
	...3 policy dimensions						
	Ageing	x	x	X			
	Gender parity	x	x	X			
	Workforce and employment	x	x	X			
	Social innovation	x		X			x
	DIGITALISIERUNG						
	Future of computing				x	x	x
	...1 (2) policy dimensions						
	Digital economy and society					x	
	Virtual and augmented reality						x
	Behavioral Science (2)			X	x		
	ALLGEMEINE GESELLSCHAFTLICHE UND POLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN						
	Civic participation (2)	x			x		
	Sustainable development	x					
	Human rights	x					
	Values				x		
	Migration		x				
	FINANZIALISIERUNG, PRIVATISIERUNG						
	Private investors	x					
	Entrepreneurship						x
	Development finance						x
	Future of economic progress			X			
	Sum	8	7	8	6	4	7

Quelle: WEF, eigene Auswertung.

FORMEN ZIVILGESELLSCHAFTLICHER ORGANISATION: KOMMUNALE DEZENTRALISIERUNG, NGOs, PHILANTHROPIE, COMMONS-EIGENTUMSRECHTE

In diesem „zivilgesellschaftlichen“ Raum zwischen Staat und Markt, der mit unterschiedlichen Zugängen gefasst wird, und in dem es auch viele Überschneidungen gibt, kann man grundsätzlich *vier verschiedene Formen* unterscheiden, die im Anschluss (an)-diskutiert werden (eine ausführlichere Auseinandersetzung mit dieser Thematik würde den Rahmen des Projektes sprengen, wäre aber im Hinblick auf die Perspektiven der privaten Bereitstellung und der Privatisierung ein sehr wichtiges Thema). In gewisser Weise kommen in diesen Diskursen die alten Auseinandersetzungen des klassischen Liberalismus in der Gründungsphase der öffentlichen Bildungssysteme als Teil der modernen Nationalstaaten auf einer neuen Stufe wieder zum Tragen. Die heutigen öffentlichen/ staatlichen Bildungsstrukturen sind ja in dieser Phase durch eine Verstaatlichung zivilgesellschaftlicher und kommerzieller Organisationsformen entstanden (Humboldt stand dabei in der liberalen Tradition in Distanz zur Verstaatlichung, ein Aspekt, der in den Bildungsdiskursen eher unterbelichtet ist). Die folgenden Aspekte des zivilgesellschaftlichen „Zwischenbereichs“ können unterschieden werden:

- Die *kommunale Ebene* der lokalen Gemeinschaften (Gemeinden, Städte, Municipalities, local government, districts etc.) wird vom eigentlichen (Zentral)-Staat unterschieden, was die Mechanismen zwischen den verschiedenen Ebenen (multilevel, „glonacal“-global-national-lokal): Verteilung der Kompetenzen auf Ebenen, Konkurrenz zwischen zentraler und mittlerer Ebene um Einfluss) in den Vordergrund treten lässt: die Beziehungen zwischen den öffentlichen und privaten AkteurInnen gestalten sich auf den verschiedenen Ebenen unterschiedlich (small-state Phänomen nach Peter Katzenstein), hier kommt z.B. Dezentralisierung/ Deregulierung zum Tragen, was in den nordischen Ländern im Schulwesen teilweise (z.B. Schweden)⁵⁶ mit hoher Radikalität durchgeführt wurde; in den USA wird das Engagement auf der lokalen Ebene zivilgesellschaftlich interpretiert, das mit dem Staat (Washington, oder jeweiliger Bundesstaat) interagiert; hier ist ebenfalls das Schulwesen auf der lokalen Ebene situiert; in Deutschland ist die kommunale Ebene auf zwei Verwaltungsebenen organisiert (Kommunen und Kreise), was sehr unterschiedliche Strukturen und politische Bedingungen schafft als in Österreich; im Hochschulwesen kommt diese Ebene vor allem im Hinblick auf die „Third Mission“ (Dienstleistungen oder Engagement in der lokalen Umgebung) und auf das Zusammenspiel der

⁵⁶ Blanchenay, Patrick; Burns, Tracey; Köster, Florian (2014) Shifting Responsibilities - 20Years of Education Devolution in Sweden: A Governing Complex Education Systems Case Study. OECD Education Working Papers No. 104. <https://dx.doi.org/10.1787/5jz2jg1rqr7-en>. Online: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jz2jg1rqr7-en.pdf?expires=1590715298&id=id&acname=guest&checksum=9CDB4C9A485262E85725CBC253687CC>

Aggregationsebenen in der Globalisierung (glonacal) zum Tragen, was in unterschiedlichen Rechtsformen ablaufen bzw. gestaltet werden kann.⁵⁷

- Eine zweite Form sind *zivilgesellschaftliche Organisationen* (NGOs, non-profit-Sektor, third sector), die sich spezialisiert mit bestimmten Aspekten des öffentlichen Gutes befassen, und den jeweiligen Aspekt tendenziell professionalisieren, was bedeutet, dass Apparate entstehen, die mit Personal besetzt werden, das die Belange der Organisation vertritt oder aber auch Leistungen erbringt; damit entstehen stärkere Verbindungen zum Staat (outsourcing, Beauftragung Dritter mit bestimmten Aufgaben; in den USA ist auf diese Weise der Staat indirekt gewachsen), oder aber auch zum Markt (non-profit, Erbringung Leistungen gegen Bezahlung), es entstehen Geldflüsse, die diesen Sektor auch zu einem Teil der Wirtschaft machen⁵⁸
- Eine dritte Form, die eigene Erwähnung verdient, obwohl sie auch Teil des non-profit-Sektors ist, ist die *Philanthropie*, die in verschiedenen Formen von gemeinnützigen Spendentätigkeiten und Stiftungsorganisationen (Giving) institutionalisiert ist; diese Form hat in den Diskursen und in der Literatur v.a. seit den 1990ern hohe Aufmerksamkeit erlangt, und wird heute oft mit der Zivilgesellschaft synonym behandelt.⁵⁹ Es gibt hier unterschiedliche Diskurse, die grob in die kleinen (Bevölkerung) und die großen (Stiftungen) SpenderInnen unterteilt werden kann. Beide Formen stehen in Zusammenhang mit dem Aufstieg des Neoliberalismus und der Krise des Wohlfahrtsstaates, indem durch die Philanthropie das öffentliche Gut direkt, nicht mehr über den „Umweg“ der staatlichen Umverteilung, bedient wird. Im neoliberalen Diskurs sollen diese Formen die staatlichen Leistungen mehr oder weniger ersetzen, im wohlfahrtsstaatlichen Diskurs sollen sie diese ergänzen. In den USA

⁵⁷ Vgl. dazu ausführlich: Lassnigg, Lorenz; Trippel, Michaela; Sinozic, Tanja and Auer, Alexander (2012) Wien und die "Third Mission" der Hochschulen: Endbericht. Studie im Auftrag der MA23 - Wirtschaft, Arbeit und Statistik, Stadt Wien. <https://www.wien.gv.at/wirtschaft/standort/pdf/third-mission.pdf>.

⁵⁸ In den USA machen die steuertechnischen non-profit-Charities 5%-10% der Wirtschaftsleistung und 10% der Beschäftigung aus, 60% der Ausgaben erfolgen im Gesundheitswesen, 17% im Bildungswesen, der Rest anderswo; hinsichtlich der Einnahmequellen wird fast die Hälfte durch Bezahlung für Leistungen aufgebracht, und ein weiteres Drittel durch staatliche Finanzierung, nur etwas mehr als 10% kommen von Philanthropie und weniger als 10% von Investitionen/Kapital.

Vgl. zur globalen Erforschung dieses Bereiches, wo auch Länderstudien, darunter Österreich dokumentiert sind: International Society for Third-Sector Research (Baltimore) <https://www.istr.org/page/Info>; Europa: <https://www.istr.org/page/EurNetwork>.

More-Hollerweger, Eva; Bogorin, Flavia-Elvira; Litofcenko, Julia; Meyer, Michael (2019) Civil Society in Central and Eastern Europe: Monitoring 2019. Vienna: ERSTE Foundation <http://www.erstestiftung.org/cms/wp-content/uploads/2019/09/civil-society-in-central-and-eastern-europe-monitoring-2019-1.pdf>.

In Österreich besteht ein Forschungs/Kompetenzzentrum zu diesem Thema:

Competence Center for Nonprofit Organizations and Social Entrepreneurship at WU, Erste Stiftung (Zentral- und Osteuropa).

⁵⁹ Davies, Rhodri (2019) Philanthropy is at a turning point. Here are 6 ways it could go (29 April) WEF <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/philanthropy-turning-point-6-ways-it-could-go/>

Jezard, Adam (2018) Who and what is 'civil society'? 23 April, WEF online <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/what-is-civil-society>.

hat sich mittlerweile ein breiter Diskurs entwickelt, der direkt an die demokratische Tradition im Sinne von Tocqueville anknüpft.⁶⁰ Ein großes Thema ist die Professionalisierung und Organisation des Sektors, die auch alternativ in die beiden Richtungen von *politisch-demokratischer Organisation* (partizipative Formen in Anlehnung an den Staat einerseits und soziale Bewegungen und deliberative Demokratie andererseits) oder von *business-Organisation* (v.a. Formen von New Public Management und Kommerzialisierung) weist. Im Bereich der kleinen SpenderInnen geht es v.a. um die Professionalisierung von Fundraising, die seit einigen Jahren auch Österreich erreicht hat,⁶¹ im Bereich der großen SpenderInnen stehen die (global tätigen) reichen kapitalistischen Stiftungen im Zentrum.⁶² Dabei wird aktuell die Problematik stark diskutiert, inwieweit die Professionalisierung wiederum – wie schon bei den staatlichen Entwicklungen – eine Trennung der zivilgesellschaftlichen Organisationen von der Bevölkerung bzw. den NutznießerInnen impliziert, bzw. in Form der professionalisierten Lobbying-Tätigkeiten gegenüber dem Staat dessen Trennung von der Bevölkerung nicht mildert sondern verstärkt (dies ist eines der Hauptthemen in den Beiträgen von Nee et al. 2020).

- Schließlich gibt es – anknüpfend an die Eigentumsrechte – die *Theorie der Commons*, die Formen des Gemeineigentums als eigenen fundamentalen Governance-Mechanismus gegenüber Markt und Staat sieht. Dieser Diskurs knüpft v.a. an die Digitalisierung und Globalisierung an und stellt die Frage von offenen, gemeinschaftlichen Entwicklungsformen der Digitalisierung in den Mittelpunkt. Diese Formen waren in den frühen enthusiastischen Entwicklungsphasen des Internet unter

⁶⁰ Nee, Eric; Morgan, Jenifer; Cardinali, Dan; Jones, Robert, Eds. (2020) *Civil Society for the 21st Century*. o.O: Leland Stanford Jr. University <https://independentsector.org/resource/ebook-civil-society-for-the-21st-century/>.

⁶¹ Siehe die Materialien zum Fundraising-Verband, der 1996 als Dachverband für Österreichs Spendenorganisationen gegründet wurde (<https://www.fundraising.at/>), unter den Initiativen wird auch die „Digitale Bildung“ als Teil der Digitalisierung des Sektors betrieben (<https://www.fundraising.at/initiativen/digitale-bildung/>), es wird jährlich ein Spendenbericht erstellt und veröffentlicht (https://www.fundraising.at/wp-content/uploads/2019/12/Spendenbericht_2019_WEB.pdf), es gibt auch Informationen über den Sektor https://www.fundraising.at/wp-content/uploads/2019/12/Folder_Gemeinnuetzigkeit_WEB.pdf.

⁶² Siehe <https://www.weforum.org/projects/preparing-civil-society-for-the-fourth-industrial-revolution>; es gibt hier eine Reihe von Plattformen zu verschiedenen gesellschaftlichen Themen, das Bildungswesen wird im Rahmen von „Shaping the Future of the New Economy and Society“ (<https://www.weforum.org/platforms/shaping-the-future-of-the-new-economy-and-society>) thematisiert:

- The Reskilling Revolution: Better Skills, Better Jobs, Better Education for a Billion People by 2030 <https://www.weforum.org/press/2020/01/the-reskilling-revolution-better-skills-better-jobs-better-education-for-a-billion-people-by-2030>

- Reskilling Revolution Platform <https://www.weforum.org/projects/reskilling-revolution-platform>.

- Global Issue: Education and Skills <https://intelligence.weforum.org/topics/a1Gb0000000LPF-fEAO?tab=publications>.

WEF and Pact (2019) *Civil Society in the Fourth Industrial Revolution: Preparation and Response*. White Paper (January)

http://www3.weforum.org/docs/WEF_Civil_Society_in_the_Fourth_Industrial_Revolution_Response_and_Innovation.pdf; <https://www.weforum.org/whitepapers/civil-society-in-the-fourth-industrial-revolution-preparation-and-response>.

den ProtagonistInnen dominierend, bevor die extreme Kommerzialisierung und Kapitalisierung eingesetzt hat, die zur Entwicklung der berühmten globalen Monopol-Firmen aus dem Silicon Valley geführt hat. In einer Entwicklung von Szenarien zum Zusammenhang von Bildung und Digitalisierung (Lassnigg/ Bock-Schappelwein 2019) wurden – neben anderen – zwei Szenarien entwickelt, die mit dieser Organisationsform korrespondieren: a. *Commons based peer production* (Benkler 2006, 2011, 2015)⁶³ und b. *Platform economy*, neue und unvorhersehbare wirtschaftliche Möglichkeiten aus Internet und Cloud und die Regulierung der neuen Arbeit (Zysman/ Kenney 2014)⁶⁴. In der commons based peer production wird die auf dem Markt und monopolistisch-oligopolistischem Kapital-Eigentum beruhende alte industrielle Informationsökonomie einer neuen vernetzten Informationsökonomie gegenüber gestellt, die in ihren verschiedenen Dimensionen (physische Infrastruktur, logisch-technische Verfahren, Inhalte) auf offenen gemeinwirtschaftlichen Konzepten (Public Domain, Open Source, freie Nutzung der Inhalte) beruht. Es wird argumentiert, dass das gemeinwirtschaftliche Transaktionsregime der Commons mit der Informationsökonomie spontan wächst und (in der globalen Digitalisierung) den beiden anderen Regimes von Staat und Markt im Prinzip sowohl bei Effizienz als auch Kreativität überlegen ist, aber sich gegenüber der politisch forcierten Kapitalisierung nicht spontan durchsetzt. Das Szenario der Plattform-Ökonomie hat Affinitäten zur commons based peer production, indem die Kapitalisierung durch die digitalen Firmen zu einem hohen Ausmaß auf den unentgeltlichen Beiträgen der Millionen NutzerInnen beruht, die von den Firmen de-facto „enteignet“ werden.⁶⁵ Es wird davon ausgegangen, dass wie die Digitalisierung auch das Bildungswesen durch die gemeinwirtschaftlichen Eigentums- und Transaktionsformen der

⁶³ Benkler, Yochai (2006) *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press. New Haven and London.

Benkler, Yochai (2011) *Between Spanish Huertas and the Open Road: A Tale of Two Commons?* Konferenzpapier 'Convening Cultural Commons conference', NYU, September 23-24, 2011. http://www.benkler.org/Commons_Unmodified_Benkler.pdf.

Benkler, Yochai (2015) *Peer production, commons and the future of capitalism*. Präsentation, Workshop 'Peer Production Networks', Northwestern University, Oct. 29-31, 2015. http://sonic.northwestern.edu/wp-content/uploads/2015/11/Benkler_-Peer-production-Commons-Future-of-Capitalism-SONIC-ANN-NICO-02-Optimized.pdf.

Vgl. die umfassenden Materialien auf <http://www.benkler.org/>.

⁶⁴ Zysman, John; Kenney, Martin (2014) *Where Will Work Come from in the Era of the Cloud and Big Data? Or Sustainable Growth and Work in the Era of Cloud and Big Data: Will Escaping the Commodity Trap Be our Undoing?* BRIE Working Paper 2014-6 Berkeley Roundtable on the International Economy. Berkeley. <https://brie.berkeley.edu/sites/default/files/where-will-work-come-from-in-the-era-of-the-cloud-and-big-data.pdf>.

Vgl. die umfassenden Materialien auf der Seite von BRIE: The Berkeley Roundtable on the International Economy <https://brie.berkeley.edu/home>.

⁶⁵ Dieser Ansatz hat auch Affinitäten zum Ansatz von Shoshana Zuboff:

Zuboff, Shoshana (2018) *Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus*. Frankfurt/M.: Campus Verlag (orig. 2018 *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. New York: Public Affairs).

Commons effizienter funktioniert als durch staatliche Organisation oder die Marktkapitalisierung.

5.1.5 Spezielle Fragen

„ÜBERFORDERUNG DES STAATES“ DURCH EXPANSION

Eine zentrale politische Frage im Zusammenhang mit der privaten Bereitstellung und Finanzierung von Bildung betrifft das sehr häufig vorgebrachte Argument, der Staat könnte den steigenden finanziellen Anforderungen, die von der quantitativ und qualitativ expansiven Entwicklung des Bildungswesens ausgehen, nicht mehr gerecht werden, daher müssten zusätzlich private Ressourcen mobilisiert werden.

Dieses Argument wird „empirisch“ häufig damit begründet, dass in der Vergangenheit die Ressourcen gegenüber der Expansion faktisch mehr oder weniger stark zurückgeblieben sind, d.h., dass Staaten nicht bereit waren, mehr für das Bildungswesen auszugeben. Kann aus diesem – gut bestätigten Fakt – aber abgeleitet werden, dass dies nicht möglich war/ist? Unterstützende Argumente betreffen die (Grenzen der) Staatsverschuldung und entsprechende Sparpolitik, sowie die konkurrierenden Anforderungen verschiedener Politikbereiche und damit verbundene Effizienz- und Gerechtigkeitserwägungen.

Bei letzteren kommt ein weiteres faktisches Argument zum Tragen, die unterschiedliche Verteilung von privaten und öffentlichen Erträgen in den verschiedenen Bereichen des Bildungswesens. Hier stehen sich zwei Argumentationen gegenüber: Einerseits wird argumentiert, dass aufgrund der hohen privaten Erträge im Hochschulwesen konkurrierende Bereiche (v.a. Sozialpolitik) eher die knappen Ressourcen brauchen würden, andererseits wird die essentielle wirtschaftliche Bedeutung des Hochschulwesens als Argument für (höhere) Investitionen ins Treffen geführt.

Bei diesen Erwägungen scheinen jedoch politisch-ideologische Erwägungen die faktisch-empirischen Erwägungen zu dominieren, z.B. wenn man steuerliche Beiträge den philanthropischen Beiträgen der Groß-SpenderInnen gegenüberstellt. Man verzichtet auf Steuern und investiert in Anstrengungen, philanthropische Beiträge zu erringen, die wiederum auf der anderen Seite mit steuerlichen Belohnungen verbunden sind. Im österreichischen Spendenbericht wird deutlich, dass Steuerersparnisse eine politische Hauptforderung darstellen. Es wird gezeigt, dass Bildung nicht wirklich ein Spenden-Thema ist. Nach Schätzungen könnten durch die Absetzbarkeit zusätzlich 35 Mio. EURO mobilisiert werden, denen eine Steuerersparnis von „lediglich“ 10-bis-15 Mio. EURO gegenüberstehen – der Staat zahlt (ko-finanziert) also ein Drittel bis zur Hälfte der Spenden.⁶⁶ Rob

⁶⁶ Williams, Ruth (2019) 35 Millionen Euro mehr für Bildungsprojekte? Studie zeigt Potenzial bei Ausweitung der Spendenabsetzbarkeit. In: FVA – Fundraising Verband Austria, Spendenbericht 2019, S.11 Online https://www.fundraising.at/wp-content/uploads/2019/12/Spendenbericht_2019_WEB.pdf.

Reich zeigt auch sehr anschaulich, wie die steuerliche Absetzbarkeit aufgrund der unterschiedlichen Steuersätze die Ko-Finanzierung mit steigendem Reichtum erhöht: von einer 1.000 USD Spende zahlt ein/e reiche/r GeberIn mit einem Steuersatz von 40% nur 600 USD, während ein/e ärmere/r SpenderIn mit einem Steuersatz von 20% den deutlich höheren Betrag von 800 USD selbst bezahlen muss.⁶⁷ Durch die Verschiebung von Steuern zur Philanthropie fallen also die Beiträge jener weg, die freiwillig nicht beitrugen wollen und die Beiträge jener, die beitrugen, werden staatlich ko-finanziert.⁶⁸

Andererseits wird – als empirisches Beispiel – von Australien eindrücklich berichtet, dass größere politische Vorhaben zur Erhöhung der öffentlichen Mittel für Universitäten, flankiert durch eine Kampagne der Universitäten, an der öffentlichen Meinung und dem politischen Willen der Regierungen gescheitert sind (Davis 2017). Die größeren privaten Beiträge sind Studiengebühren, hier stehen ebenfalls Steuern der Bevölkerung den Gebühren der Studierenden gegenüber. Und es gibt Forschungen, die zeigen, dass – jedenfalls unter bestimmten Bedingungen (große Ungleichheit, niedrige Studierquoten, und von den Eliten akzeptierte öffentliche Hochschulen) – ein gebührenfreies Studium soziale Ungleichheit nicht verringert, sondern erhöht.

PRÄFERENZEN DER BEVÖLKERUNG ZUR BILDUNGSFINANZIERUNG

In jüngster Zeit hat sich eine Forschung zur Rolle der Einstellungen/ Präferenzen der Bevölkerung in der Bildungspolitik entwickelt.⁶⁹ Eine Auswertung dieser Forschungen zu den Präferenzen der Bevölkerung in verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Ansätzen erbringt u.a. folgende Ergebnisse:

⁶⁷ “A tax deduction subsidizes people at the rate of their progressive income tax bracket. When a wealthy person taxed at 40 percent of their annual income makes a gift \$1,000 gift to a soup kitchen, the government forgives 40 percent, or \$400, of their gift. So, the cost of their \$1,000 donation to them is \$600. But when a middle-class person taxed at 20 percent of their annual income makes that identical \$1,000 donation to the same soup kitchen, they are forgiven \$200. The cost they pay is \$800. In these two cases, the identical social good has been produced but the wealthier you are, the higher the subsidy rate is of your giving.” (De Witte 2018 online).

⁶⁸ In den USA gibt es Debatten und Schätzungen über das Verhältnis dieser beiden Formen von Beiträgen zum öffentlichen Gut, die Einschätzungen liegen in der Spanne zwischen einer Gleichsetzung von Steuern und Philanthropie (taxes are a form of charity) bis zu (empirisch begründeten) Einschätzungen wie „We know that when taxes go down, people give less generously. Lower taxes mean that what scholars call ‘the price of giving’ goes up“ und “As a matter of fact, the wealthy give a smaller percentage of their income to charity than do moderate- and low-income people.”

Rosenman, Mark (2012) Opinion. Paying Taxes and Giving to Charity Aren’t the Same Thing. The Chronicle of Philanthropy, September online <https://www.philanthropy.com/article/Paying-TaxesGiving-to/156155>.

Odendahl, Teresa Jean (1990) Charity begins at home: generosity and self-interest among the philanthropic elite. Basic Books.

⁶⁹ Busemeyer, Marius R.; Lergetporer, Philipp; Woessmann, Ludger (2017) Public Opinion and the Acceptance and Feasibility of Educational Reforms. EENEE Analytical Report Nr.28 (January) online http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR28.pdf.

- Es besteht allgemein eine hohe Zustimmung zu den Bildungsausgaben, die jedoch deutlich geringer wird, wenn gleichzeitig auf die Notwendigkeit von Steuererhöhungen, Staatsverschuldung oder Kürzungen in anderen Bereichen hingewiesen wird.
- Es bestehen Präferenzen für die Stärkung der Berufsbildung gegenüber der akademischen Bildung, für Governance-Reformen in Richtung Wahlfreiheit, Dezentralisierung und gemeinsamer (comprehensive) Schule.
- Zu spezifischen bildungspolitischen Themen gibt es unterschiedliche Präferenzen in einzelnen Ländern:
In Deutschland werden folgende grundlegenden Reformen befürwortet: „gebührenfreier Kindergarten, ein Ganztagschulsystem, national vergleichbare Prüfungen in Schulen, nationale Abschlussprüfungen und einkommensabhängige Studiengebühren an Hochschulen“ (ebd., S.vi)
In der Schweiz wird befürwortet: „höhere Ausgaben für Schulen, freie Schulwahl, Ganztagsbetreuung, standardisierte Tests und Eingangsprüfungen für weiterführende Schulen“ (ebd., S.vi)
In den USA sind v.a. Maßnahmen der Accountability sehr beliebt.
- Aus verschiedenen experimentellen Anordnungen ergibt sich, dass Aspekte verfügbarer Information für die Bewertung von politischen Vorschlägen in der Bevölkerung wichtig sind:
Information über die Höhe der LehrerInneneinkommen reduziert die Zustimmung zu höheren Bildungsausgaben.
Information über bestehende Ausgabenniveaus und die Erträge in verschiedenen Bildungsbereichen beeinflusst die Bewertung von Ausgabenerhöhungen.
Information über die Einkommen der HochschulabsolventInnen dreht in Deutschland die mehrheitliche Ablehnung von Studiengebühren in eine mehrheitliche Zustimmung.
Information über die Positionen der politischen Parteien kann – auf dem Hintergrund unterschiedlicher Präferenzen im links-rechts-Schema – die Bewertung von spezifischen Vorschlägen verändern.

Es ist auch zu berücksichtigen, dass in den prominenten Ansätzen zur Förderung des öffentlichen Gutes die (qualifizierte) Erhebung der Präferenzen der Bevölkerung eine maßgebliche Rolle spielt.⁷⁰

⁷⁰ Eryaman, M. Y., & Schneider, B. (Eds.). (2017). Evidence and Public Good in Educational Policy, Research and Practice. Educational Governance Research. doi:10.1007/978-3-319-58850-6.
Bozeman, Barry (2002) Public Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. Public Administration Review, 62, 2, 134-151.
Bozeman, Barry (2007) Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

5.2 Formen und Entwicklungen von Privatisierung in der Globalisierung

Bei der Frage, mit welchen Folgewirkungen der Globalisierung das Bildungswesen zu rechnen hat, ist erstens zu klären, was unter Globalisierung zu verstehen ist. Hier gibt es mehr oder weniger weitgehende Sichtweisen. Sehr weitgehend ist das Konzept der Weltgesellschaft, demzufolge die Gesellschaft heute nicht mehr in nationalen Einheiten zu verstehen ist, und bereits auf allen Ebenen, bis zu den individuellen Erfahrungen eine Dimension entstanden ist, die die nationalen Einheiten transzendiert. Im Gegensatz dazu ist aber die Politik weitgehend national strukturiert (und damit beschränkt). Im Unterschied zur Internationalisierung, die sich zwischen Staaten abspielt, bezieht sich Globalisierung auf die (Rück)-Wirkungen von der globalen Ebene auf die nationalen, regionalen, lokalen, und individuellen Ebenen. Fragen, die in der Literatur bis zu einem gewissen Grad behandelt werden, sind:

1. Welche Rolle spielen globale Institutionen im Bildungswesen (z.B. die „Global Research University“) und im Arbeitsmarkt (Mobilität und globale Arbeitsmärkte, Globale und multinationale Unternehmen)? Was ist aus dem grenzüberschreitenden „World Education Market“ der 2000er geworden?
2. Wie spielen die globalen Elemente und Entwicklungen mit den lokalen Strukturen zusammen? Wie können diese Entwicklungen mit der Digitalisierung zusammenspielen, welche Szenarien gibt es hier (digitale Anbieter, „Global Auction“ am Arbeitsmarkt etc.)?
3. Was spielt sich empirisch jenseits der nationalen Grenzen wirklich ab? Was weiß man über das Ausmaß und die Formen der Mobilität (Studierende, Arbeitskräfte, Institutionen)? Welche Rolle spielen Formen und Institutionen der Regulation und Anerkennung dabei (z.B. nationale und transnationale Rolle von Qualifikationsrahmen)?

5.2.1 Institutionen im „World Education Market (WEM)“ und in der „Global Education Industry (GEI)“

Der „World Education Market“, der noch stark aus Potentialschätzungen und Prognosen bestand, hat sich zur „Global Education Industry“ weiterentwickelt. In diesem Zusammenhang entwickelt sich die „Finanzialisierung“, die den Erziehungssektor zu einem Bereich von globalen Anlagestrategien macht. Bei Recherchen im Internet kann man rasch einen Eindruck zu den einschlägigen Präsentationsformen gewinnen, Investoren in

Bozeman, Barry (2018): Public values: citizens' perspective, Public Management Review, DOI: 10.1080/14719037.2018.1529878f (online researchgate).

Schulindustrien präsentieren Expansionszahlen, die sich 2000-18 vervierfacht bis verzehnfacht haben, und sich in den nächsten 10 Jahren weiter verdoppeln sollen,⁷¹ man kann Consultancy-Berichte um 1000 bis über 2000 Dollar zur Analyse dieser Expansion kaufen,⁷² eine akademisch produzierte Seite gibt langfristige Entwicklungen.⁷³ Australien ist relativ früh in dieses Business eingestiegen.⁷⁴

Seit einigen Jahren wird diese Industrie, oder dieser industrielle Zugang, auch systematisch untersucht.⁷⁵ Dabei hat sich die politisch-philosophische Frage, warum das Bildungswesen staatlich organisiert werden muss oder soll, in eine praktische Frage von Geschäftsinteressen transformiert. Starke wirtschaftliche AkteurInnen setzen Tatsachen, indem sie Angebote produzieren und diese vermarkten und politisch durchsetzen. Die staatlichen AkteurInnen nehmen dies auf und fungieren als Promotoren.⁷⁶ Die Entwicklung geht vorwiegend auf dem endogenen Weg der Privatisierung vor sich, aber sie fügt sich auch letztlich in die Konzepte radikaler „Disruption“ ein: möglicherweise kommt ein Punkt des Umschwunges, aber solange die Geschäfte stimmen, kann man dies abwarten.⁷⁷ Als wichtige pädagogische Elemente (Marktnischen), durch die das privatwirtschaftliche Geschäftsmodell das Bildungswesen durchdringen kann, werden

⁷¹ Edureach <https://www.edureach.co.uk/investor-partnership/global-education-market/>.

⁷² Current Trends in the Global Education Sector <https://www.euromonitor.com/current-trends-in-the-global-education-sector/report>; Global Higher Education Market 2019-2023 <https://www.technavio.com/report/global-higher-education-market-industry-analysis>.

⁷³ Global Education <https://ourworldindata.org/global-education>.

⁷⁴ Global education market insights: Australian International Education Conference by FutureLearn on 08 Nov 2019 <https://about.futurelearn.com/research-insights/global-education-market-insights-australian-international-education-conference>.

⁷⁵ Verger, Antoni; Lubienski, Christopher; Steiner-Khamsi, Gita, Eds. (2016) *World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry*. New York: Routledge (tw. online researchgate).
Parreira do Amaral, Marcelo; Steiner-Khamsi, Gita; Thompson, Christiane, Eds. (2019) *Researching the Global Education Industry. Commodification, the Market and Business Involvement*. Cham: Palgrave-Springer. DOI10.1007/978-3-030-04236-3.

⁷⁶ “[...] the GEI is not simply an organic phenomenon in the economic sphere. Instead, it is shaped and enabled by public policy making. [...] While many of these political and policy efforts traditionally played out at the national (or even more local) levels, as a global creature, GEI actors are increasingly able to exert their influence on a transnational basis. GEI actors include multi-national corporations and philanthropies with a global reach. The global scale of their influence is evident in the scale of the networks in which they operate. At the same time, local actors are often formally or informally subsumed into these larger networks [...]” (Verger, Lubienski, Steiner-Khamsi 2016, 4).

Vgl. auch Levy, Daniel C (2011) Public Policy for Private Higher Education: A Global Analysis, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 13(4), 383-396, DOI: 10.1080/13876988.2011.583107.

⁷⁷ „Thus, as a discernable set of activities, investments, and policies, education has long been considered as an industry sector, with its distinct set of services and economic transactions. Of course, this sector, at least in most developed nations, is dominated by state actors in terms of provision, regulation and spending. Actors in the global education industry — or ‘GEI’ — see this spending as too often ineffective, wasteful, and poorly leveraged by bureaucracies. Thus we are seeing with the GEI an increasing attention from private, often for-profit organizations and investors across a range of levels and activities, including an interest in investment, ownership, servicing and management of education at different levels that have traditionally been within the purview of the state. The emergence of the GEI has also meant the development of new market niches that are often outside of traditional state control, such as test preparation, edumarketing, the provision of curriculum packages or school improvement services.” (Verger, Lubienski, Steiner-Khamsi 2016, 3-4).

genannt: test preparation, edu-marketing, the provision of curriculum packages, school improvement services.

Ein wesentliches Element dieser Entwicklung ist – ganz im Fluss der konzeptuellen neo-liberalen Hegemonie – die Delegitimierung der bestehenden öffentlich-staatlichen Strukturen: Diese fressen (viel) Steuergeld und sind nicht in der Lage ihre Aufgaben zu erfüllen – die Privatwirtschaft macht es jedenfalls besser. Diese Gegenüberstellung muss nicht explizit gemacht werden, es reicht der Subtext, und solange der Mix sich real etabliert, die Angebote und die Durchdringung zunehmen, ist eine Polarisierung ohnehin kontraproduktiv. Andreas Schleicher (2018, 177-183)⁷⁸ betont dieses Verschwimmen der Grenzen („legally private but functionally public“), und erklärt die Frage von öffentlicher oder privater Bereitstellung für zweitrangig, wichtig ist, die beste Qualität zu erzielen.

Die Geschäftsfelder der Global Education Industry haben sich in den folgenden Bereichen entwickelt, tendenziell stärker in den stärker privatisierten Bereichen Früherziehung und Postsekundär-Tertiär, aber zunehmend auch im Schulbereich:

- (for-profit)-private schooling into developing contexts
- educational resources and services of a technological nature (e-books, software, courseware, learning devices, learning platforms, dedicated IT solutions)
- school improvement services
- on-line education
- tutoring or supplemental/ “shadow education”
- edu-marketing
- consultancy services for governments and schools
- testing preparation services
- role in educational politics (settle education policy agendas, frame education regulation)
- intensification of links between financial markets and the GEI⁷⁹

⁷⁸ „As in other sectors of public policy, the distinction between public and private education is often blurred. Public-private partnerships are an accepted reality in various other public policy sectors, and there is no reason why education should be an exception. For me, the more relevant question is: how can public policy objectives, such as providing high-quality education for all students, be achieved?“ (Schleicher 2018, 178).

⁷⁹ Unterstützt z.B. von der International Finance Corporation (IFC) der World Bank, die schon 2001 Bildung und Gesundheit zu prioritären Investitionsbereichen erklärte.

Das Ausmaß und die Entwicklung dieser Aktivitäten ist statistisch nicht dokumentiert, daher beruht die Forschung wesentlich auf Fallstudien zu hervorstechenden Bereichen oder AkteurInnen.⁸⁰ Diese zeigen die vielfältigen Aspekte, und zumeist deutliche Wachstumsraten, und die oft erfolgreichen Verflechtungen mit der Politik und dem bestehenden Bildungswesen.

Die Digitalisierung bietet vielfältige Möglichkeiten der Veränderung der Praktiken und Strukturen im Bildungswesen, und diese Veränderungen können in vielfältigen Aspekten Träger des Wachstums der Global Education Industries sein. Diese sind jedoch gleichzeitig auf die zahlungskräftige und -bereite Nachfrage angewiesen, die nicht unbedingt massenhaft zu revolutionären Angeboten tendiert. In einer Analyse der for-profit-Hochschulen wird z.B. noch vor einigen Jahren lapidar festgestellt „contrary to some stereotypes, for-profit education is overwhelmingly conducted face-to-face“ (Kinser/ Levy 2005, 9)⁸¹

Die Aufstellung über for-profit-Universitäten in den USA und international von Kevin Kinser und Daniel Levy (2005) gibt in verschiedener Hinsicht ein Sittenbild über diese Angebote.

- Es gibt zwar zu den USA beschreibende Statistiken, aber das internationale Bild besteht in einer qualitativen Typologie mit illustrierenden Informationen.

⁸⁰ Förderung privater Initiativen in den USA durch die Gates Foundation; ARK-Absolute Return for Kids als UK philanthropisches Unternehmen (<https://arkonline.org/>), das nach Asien (Indien) und Afrika (Uganda) expandierte; die Global Partnership for Education (<https://www.globalpartnership.org/>) als transnationale PPP; Todos pela Educação (TPE – All for Education), ein advocacy network in Brasilien, das auch REDUCA – the Latin American Network of Civil Society Organizations for Education initiierte (<https://fundacionex.org.co/incidencia/reduca/>); Pearson plc, das weltgrößte edubusiness (<https://www.pearson.com/>), sowie Pearson Affordable Learning Fund (PALF) und andere Finanzierungs-Kapitalisierungs-Instrumente um Bildung als Feld der Profitgenerierung zu öffnen; consultocracy in England; Donors in Pakistan; Teach for All (<https://teachforall.org/>) in Chile und Argentinien; INTO (<https://www.intostudy.com/en>), Laureate (<https://www.laureate.net/>), Quacquarelli Symonds Limited (<https://www.qs.com/>) als Fallstudien zur Erzeugung von Märkten im Hochschulwesen; ICT-Certifyers; Institutionen der Förderung von Low-Fee Private Schooling; GEMS education (<https://www.gemseducation.com/>) in den VAE.

⁸¹ Kinser, Kevin; Levy, Daniel C. (2005) The For-Profit Sector: U.S. Patterns and International Echoes in Higher Education, NCSPE WP-115 <https://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/OP115.pdf>.
Auch bereits Levin, Henry M. (2002) POTENTIAL OF FOR-PROFIT SCHOOLS FOR EDUCATIONAL REFORM. Occasional Paper No. 47 National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University
https://www.researchgate.net/profile/Henry_Levin2/publication/247215561_POTENTIAL_OF_FOR-PROFIT_SCHOOLS_FOR_EDUCATIONAL_REFORM/links/540ef1fa0cf2df04e759279b/POTENTIAL-OF-FOR-PROFIT-SCHOOLS-FOR-EDUCATIONAL-REFORM.pdf.
Levin, Henry M. (2006) WHY IS EDUCATIONAL ENTREPRENEURSHIP SO DIFFICULT? <https://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/OP116.pdf>.

- Die Schwierigkeit der statistischen Klassifikation ist stark mit rechtlichen Unschärfen und politischen Prioritäten verbunden („Distinguishing for-profits from nonprofits has often involved a ‘name game’”).⁸²
- Schließlich gibt es viele Widerstände in der Bevölkerung und den KundInnen, was das Profitmotiv im Bildungswesen betrifft; so werden diese Institutionen oft als letzter Ausweg gesehen, und es gibt immer wieder Skandale.

In der Grauzone zwischen öffentlich, non-profit und for-profit werden viele drastische Beschreibungen über das (rechtlich und institutionell schwer fassbare) Profitmotiv in der Praxis gegeben, die auf eine gewisse „Goldgräberstimmung“ in den 2000ern hinweisen. Die Abgrenzungsprobleme sind insbesondere in der internationalen „Zwischenzone“ virulent, wo Institutionen in verschiedenen Ländern unterschiedlichen Status haben (und ein solcher manchmal sogar „reimportiert“ wird). Es wird eine Klassifikation vorgeschlagen, die sechs unterschiedliche Kategorien von *For-profit-Institutionen* umfasst (wobei auch die schwierige Abgrenzung von Hochschul- und Berufs/ Erwachsenenbildung sichtbar wird):

1. *Corporate Universities*, Firmen unterrichten ihre eigenen MitarbeiterInnen, ev. auch einige andere; in den USA wird von tausenden Unternehmen gesprochen, die derartige Institutionen halten, aber nur hunderte davon geben auch Degree-Programme, manche operieren auch in anderen Ländern.
2. *Corporate-owned Universities*, das sind Bildungsdienstleister, oft mit aggressiven Marktstrategien,⁸³ in verschiedener Größe.

⁸² “From a global perspective, however, it is crucial to keep in mind that many private higher education institutions that are not legally for-profit display strong behavioral equivalency. The recognition of such reality, as well as a desire to tax, led Brazilian authorities in 1996 to permit the for-profit form (for both universities and other higher education institutions), while at the same time stipulating the requirements for other institutions to be nonprofit. In many countries, the growth of private higher education has spectacularly occurred without a clear legal framework, and sometimes for-profit higher education is neither legal nor illegal (Levy 2002). Nor is it clear whether the legal situation will or should be sorted out through laws on education, higher education, private higher education, nonprofit institutions, or training. In any event, much of what is reported here about for-profits applies to many other commercially oriented private higher education institutions as well. The quite blurry lines between for-profit and nonprofit institutions (and even sometimes public ones) are the subject of ample academic study and policy concern in many fields. As in higher education, it relates heavily to the commercialization of the nonprofit sector” (Kinser/Levy 2005, p.3).

⁸³ Zum Zeitpunkt der Analyse werden die folgenden Namen genannt (diese können sich in der Zwischenzeit geändert haben, oder sie können auch nicht mehr existieren): US Firmen sind DeVry, Laureate, formerly Sylvan (Europe, Latin America), Apollo (Brazil, Mexico, Netherlands, and India), Career Education Corporation (France, England, the United Arab Emirates, Eigentümer u.a. des American InterContinental University Systems), weiters Education Management Corporation, Corinthian Colleges, Kaplan Higher Education (U.S., Canada). Außerhalb U.S. Educor (Institutionen im Südlichen Afrika, z.B. Midrand Graduate Institute).

3. *Degree granting institutions*,⁸⁴ darunter *super systems* als die Flaggschiffe, diese Großsysteme mit Multi-Zweigstellen-Campuses können gleichzeitig auch corporate-owned von noch größeren Firmen sein,⁸⁵ diese sind in den 2000ern teilweise spektakulär gewachsen. Unter diese Kategorie fallen die bekannteren Namen wie University of Phoenix, ITT,⁸⁶ DeVry University, Bryant and Stratton, Strayer University, National American University in den USA. Auch in China (CIBT School of Business mit bestehenden 6 und – damals – weiteren 12 geplanten Standorten) oder Südafrika (Damelin College hat 36 Campuses, darunter 2 in Namibia und einer in Swaziland) gibt es Super Systems, manche haben weltweit Standorte (Hotelconsult César Ritz College in der Schweiz, Australien, USA), aber die meisten operieren im eigenen Land oder Nachbarländern (DeVry University in USA und Canada).
4. *Degree granting institutions*, darunter *enterprise colleges/ "universities"* sind kleine Institutionen mit einem engen Angebot, die die große Mehrheit der for-profit-Institutionen ausmachen, in den USA sind sie den öffentlichen *Community Colleges* ähnlich.
5. *Non-degree granting institutions*, das sind in unseren Begriffen berufliche Erwachsenenbildungsinstitutionen, die kurze Programme (typisch unter einem Jahr) bieten, oft zum Berufseinstieg (Beispiele: welding, truck-driving, beauty schools)
6. *Internet universities*; diese sind nicht näher beschrieben, außer der Bemerkung, dass der for-profit Sektor insgesamt immer noch auf „face-education“ baut.

Insgesamt wird festgestellt, dass der Ruf der for-profit-Institutionen – auch weil sie oft von den Etablierten bekämpft werden – nicht gut ist und dass diese auch im Großen und Ganzen, bei all ihrer Diversität, keine hohe Qualität bringen. „Compared to nonprofit and public counterparts, for-profits around the world stand out for not providing particularly advanced education. Even when graduate degrees are offered, their academic standards have been regularly questioned in the United States and elsewhere. Should they be considered as higher education or grouped instead with training institutions?“ (Kinser/ Levy 2005, 7). Hier schlägt die Empirie offensichtlich den Marktidealen ins Gesicht, auch in den Augen von Autoren, die ursprünglich sehr „privatisierungsfreundlich“ gestimmt waren.

⁸⁴ In den USA werden 800 Institutionen dieser Art genannt, 500 2-Jahres- (nicht-universitär) und 300 4-Jahres-Institutionen.

⁸⁵ Educator-ist Eigentümer von Damelin, American InterContinental University im Eigentum von Career Education, Art Institutes International von Educational Management, University of Phoenix von Apollo. Andere (z.B. Bryant and Stratton College) sind Familienunternehmen.

⁸⁶ Zum Beispiel „ITT Technical Institute is a nationally accredited institution, with campuses across the U.S. and a joint program with a Canadian-owned for-profit business school in China. ITT shares trade on the stock exchange, and it awards two-year, four-year and graduate degrees, as well as non-degree certificates.“ (Kinser/Levy 2005, 12).

5.2.2 Potentiale der Digitalisierung

Die Potentiale der Digitalisierung werden von Schleicher (2018) am Beispiel der Fragen des online Assessments illustriert. Dieses wird als Möglichkeit gesehen, die Kluft zwischen formativem und summativem Assessment zu schließen, indem die Testungen (nach diesem Ideal) in einem online Lernsystem mit dem Lernverlauf verwoben werden, und – unter Verwendung von selbst-(maschinen)-lernenden Testungen – auch auf den digital verfolgten Lernstand abgestimmt werden können. Es wird so ausgedrückt:

„We also need to work hard to bridge the gap between summative and formative assessments. [...] We need to find more creative ways to combine elements of both approaches to testing, as it is now possible to create coherent multi-layered assessment systems that extend from students to classrooms to schools to regional to national and even international levels. Good tests should provide a window into students' thinking and understanding, and reveal the strategies a student uses to solve a problem. Digital assessments, such as PISA, now make that possible [...] Assessments should also provide productive feedback, at appropriate levels of detail, to fuel improvement decisions. Teachers need to be able to understand what the assessment reveals about students' thinking. School administrators, policy makers and teachers need to be able to use this assessment information to determine how to create better opportunities for student learning. Teachers will then no longer see testing as separate from instruction, taking away valuable time from learning, but rather see it as an instrument that adds to learning.“ (Schleicher 2018, 277)

Ein Ansatz, diese Entwicklung zu verfolgen wird darin gesehen, dass Schulen sich die PISA-Testungen zur Verfügung machen können. Mittlerweile ist ein entsprechendes System in Entwicklung begriffen (jedoch -noch- nicht im deutschsprachigen Raum).⁸⁷

Im Hochschulbereich haben die Potentiale der MOOCs große Debatten ausgelöst, die gleichzeitig die Digitalisierung und Globalisierung betreffen.⁸⁸ Es werden die disruptiven

⁸⁷ „This new PISA-based test for schools 36 provides comparisons with other schools elsewhere in the world, schools that are similar to them or schools that are very different. / Schools are already beginning to use that data. In September 2014, I opened the first annual gathering of schools in the United States that had taken this test. It was encouraging to see how much interest there was among schools in comparing themselves not just with their neighbouring schools but with the best schools internationally.“ (Schleicher 2018, 278).

⁸⁸ Teil 6 in Mihut et al 2017 bringt verschiedene Aspekte dieser Auseinandersetzung in den 2010er Jahren zum Vorschein. Vgl auch:
Waks, Leonard J. (2016) *The Evolution and Evaluation of Massive Open Online Courses: MOOCs in Motion*. New York: Springer.
Soylev, Arda (2017) *MOOCs 2.0: THE SOCIAL ERA OF EDUCATION*. Turkish Online Journal of Distance Education-TOJDE 18(2, April), Article 5. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1145217.pdf>.
bpb (2015) *Lernen / Digitale Bildung / werkstatt.bpb.de / Themen / MOOCs und E-Learning 2.0* <https://www.bpb.de/lernen/digitale-bildung/werkstatt/205402/moocs-und-e-learning-2-0>.

Potentiale dieser Form von Bereitstellung wie auch die beharrenden Faktoren in den bestehenden Institutionen ausgelotet, und es werden die Einflüsse auf die weniger entwickelten Regionen in der Spannung einer Schaffung von neuen Möglichkeiten und Zugängen einerseits und einer Verstärkung von (sozialen) Unterschieden andererseits, diskutiert. Wichtige thematisierte Fragen sind:

- Eine Uniformisierung der Hochschulbildung durch Star-Ökonomie und Winner-takes-all-Logiken?
- Eine Art von intellektuellem Neo-kolonialismus auf der Ebene des Wissens und der (weiteren) Durchsetzung der englischen Sprache? Was sind die Möglichkeiten von MOOCs 2.0?
- Was sind die tatsächlichen Potentiale der MOOCs und ihrer AnbieterInnen? Was passiert mit den „übrigen“ Universitäten?
- Ist „Bildung/ Education“ ohne Lehre/ LehrerInnen möglich?
- Wie stellt sich die Beziehung zwischen Lernen und Zertifizieren in den MOOCs dar? Was sind die Arbeitsmarktpotentiale von Teil-Zertifizierungen?
- Welche Perspektiven ergeben sich für die Berufsbildung? Spezialisierung der „übrigen“ lokalen Hochschulen auf (lokal) nutzbare Berufsbildung? Entstehung neuer Arbeitsmarktstrukturen durch die MOOC-Teilqualifizierungen?

Waks (2016) gibt einen Überblick über die expansiven Entwicklungen von MOOCs und auch differenzierte Einschätzungen. Es werden weitere Plattformen in den verschiedenen Weltregionen über die ursprünglichen hinaus charakterisiert, und es werden drei generelle Beitragsdimensionen, Stichworte: Return, Revenue, Revolution (ebd., S.103), gesehen:

- *Return*: “[...] MOOCs can benefit students and their families by improving the ‘value proposition’ of the investment in higher education.”
- *Revenue*: “[...] MOOCs can help colleges and universities cut costs and generate additional revenues, and thus improve their financial condition.
- *Revolution*: “[...] MOOCs contribute to the shift [...] to a ‘Higher Education 2.0’ paradigm where outside-the-system learning, documented by badges, certificates and nano-diplomas, and other verifiable experiences are packaged in searchable digital portfolios. Higher Education 2.0 offers a revolutionary pathway to employment that augments or even bypasses conventional universities and their associated costs – and MOOCs can play a significant role in this higher education revolution.”

5.3 Einschätzung der Bildungsstrukturen in Österreich

Die Ergebnisse aus den Analysen sollen hier auf die österreichischen Strukturen angewendet und für eine Einschätzung genutzt werden. Fragen sind:

- Wie sind die Bildungsstrukturen Österreichs auf dem internationalen Hintergrund positioniert (was sind Besonderheiten, inwieweit ist Österreich in seiner Struktur exzeptionell)?
- Gibt es Länder-Beispiele, wo vom Ausgangspunkt einer ähnlichen Struktur (z.B. ähnlicher öffentlicher und universitärer Dominanz) neue zusätzliche private Bildungsangebote zur Bewältigung der Expansion/ Befriedigung der Nachfrage beigetragen haben?
- Durch welche anderen Bereitstellungs-/ Expansionsformen wurde diese Herausforderung in Systemen mit ähnlichen Ausgangsbedingungen bewältigt? Welche Formen der vertikalen/ horizontalen Diversifizierung sind in derartigen Vergleichsländern zu beobachten/ entstanden?
- Was weiß man aus der Forschung über die Verhaltensweisen, Anpassungsreaktionen der Beteiligten (Studierende, Institutionen, Firmen, Politik etc.) in dieser Entwicklung? Wie spielt diese Diversifizierung mit den sozialen Aspekten der Zugänglichkeit zusammen?

5.3.1 Besonderheiten der österreichischen Bildungsstrukturen

Es wurde bereits an anderer Stelle herausgearbeitet, dass sich Österreich in vielerlei Hinsicht durch eine exzeptionelle Struktur auszeichnet.⁸⁹ Folgende Aspekte können einwandfrei als Besonderheiten angeführt werden:

- Besonders frühe Aufteilung auf „Tracks“, keine Beteiligung an den Gesamtschulformen der meisten Länder
- Besonders hoher Anteil an Berufsbildung in der Sekundarstufe
- „Dualismus“ Innerhalb der Berufsbildung: Lehre und Schule als starke Sektoren

⁸⁹ Lassnigg, Lorenz (2013): Die berufliche Erstausbildung zwischen Wettbewerbsfähigkeit, sozialen Ansprüchen und Lifelong Learning – eine Policy-Analyse. In: Nationaler Bildungsbericht 2012, Kap.8 doi:10.17888/nbb2012-2-8 online: <http://www.equi.at/dateien/nbb-berufsbildung.pdf>.
Lassnigg, Lorenz; Laimer, Andrea (2012) Berufsbildung in Österreich: Hintergrundbericht zum Nationalen Bildungsbericht 2012. IHS Forschungsbericht. Wien online <http://www.equi.at/dateien/nbb-hintergrund.pdf>.

- Historisch späte und schwache Diversifizierung des Hochschulwesens ohne Upgrade bestehender Institutionen der Berufsbildung (daher langsames FH-Wachstum)
- Resultierend großer Universitätssektor, mit „schwachem“ Organisationsgrad (keine organisatorischen Studienplätze)
- Eher schwach ausgeprägte Früherziehung (z.B. Barcelona-Ziel 33% Beteiligung der unter 3-Jährigen in institutioneller Betreuung/ Bildung noch immer nicht erreicht)

Weitere Aspekte sind ebenso bemerkenswert, jedoch nicht so einwandfrei als „exzeptionell“ zu beweisen, da diese qualitativen Dimensionen durch Daten nicht so leicht abgebildet werden können:

- Fragmentiertes Governance-System ohne Gesamtkoordination von vielen getrennten Governance-Teil-Systemen mit unterschiedlichen Strukturen und AkteurInnen (Früherziehung, Pflichtschule, höhere Schulen, Lehrlingsausbildung, Universitäten, FHs, PHs, Erwachsenenbildung)
- „Collective Skills Formation“ in der Lehrlingsausbildung unter Einbindung der SozialpartnerInnen
- Ausgeprägter klein-staatlicher Verteilungsföderalismus in Früherziehung, Pflichtschule, Erwachsenenbildung
- Ausgeprägter endogener Privatisierungsgrad (Autonomie) im Universitäts- und FH-Sektor, nicht im Schulwesen
- Ausgeprägter exogener Privatisierungsgrad in der Früherziehung und in der Erwachsenenbildung, gering in den anderen Bereichen
- Wenig ausgeprägte Marktstrukturen (mit Ausnahme der Erwachsenenbildung)
- Konkordatsregelung für katholische Privatschulen (100% Finanzierung der Lehrpersonen), unterschiedliche Bedingungen für Privatschulen

Hinsichtlich der *Privatisierung* ist Österreich nicht exzeptionell, wenn man die konventionellen Indikatoren *exogener Privatisierung* betrachtet. Hier zählt Österreich zu einer Gruppe von Ländern mit (sehr) kleinem Privatisierungsgrad (sehr stabil gehören die nordischen Länder zu dieser Gruppe). Eine Ausnahme ist die Früherziehung, wo der Privatisierungsgrad vergleichsweise erhöht und auch steigend ist, und die Lehrlingsausbildung mit überwiegend privaten Lehrbetrieben. Die Errichtung von Privathochschulen war ein Schritt zur (leichten) Erhöhung des Privatisierungsgrades.

Wenn man jedoch die *endogene Privatisierung* berücksichtigt, die in den Daten nicht zum Ausdruck kommt, so sind im Hochschulbereich zuerst mit der FH-Reform 1995, und dann mit der Universitätsreform 2002 deutliche Schritte in dieser Richtung gesetzt worden.⁹⁰ Im Schulbereich wurde in mehreren Schritten (1993, 2017) versucht, die Autonomie zu stärken, aber dies erfolgt bisher sehr vorsichtig. Die radikaleren Vorschläge der Stärkung der Schulebene (v.a. finanzielle Autonomie), oder von Trägermodellen, wurden nicht ernsthaft ins Auge gefasst, es bleibt beim föderal gebrochenen bürokratischen System.⁹¹

5.3.2 Beispiele von Privatisierungsdynamiken

Im Schulwesen sind Beispiele einer drastischen endogenen Privatisierung von einer ähnlich niedrigen Ausgangsposition die Nordischen Länder (v.a. Schweden, Norwegen, Dänemark). Diese Entwicklung ist auch einer der im Literaturreview von Verger et al. (2016) identifizierten globalen Privatisierungspfade.

Im Hochschulwesen haben zwei Länder parallel mit Österreich einen Fachhochschul-Sektor aufgebaut, der jedoch viel rascher gewachsen ist, da die Reform auf dem Upgrading bestehender berufsbildender Institutionen aufbaute, und damit von vornherein eine stärkere institutionelle Basis hatte.⁹² Die österreichische FH-Reform war organisatorisch radikaler, aber im Wachstum gleichzeitig gebremst. Diese Reform kann als Vorläufer und Demonstrationsprojekt für die Universitätsreform 2002 gesehen werden.

Finnland⁹³ hat 2009-10 eine ähnliche Universitätsreform durchgeführt, die auch ein neues Modell von Stiftungsuniversitäten beinhaltet (v.a. die Aalto Universität, aktuell ist auch die Tampere Universität in Umwandlung begriffen). Ein Vergleich der Entwicklung mit Portugal zeigt, dass die von OECD-Begutachtungen empfohlenen und angewendeten NPM-Politiken bei ganz unterschiedlichen Ausgangs- und Problemsituationen sehr

⁹⁰ Krüger, Karsten; Parellada, Marti; Samoilovich, Daniel; Sursock, Andrée, Eds. (2018) Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal. Cham: Springer.

⁹¹ Lassnigg, Lorenz; Bruneforth, Michael; Vogtenhuber, Stefan (2015) Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich. Kap.8 in NBB 2015 online https://www.bifie.at/wp-content/uploads/2017/05/NBB_2015_Band2_Kapitel_8.pdf

⁹² Der quantitative Vergleich hängt jedoch auch davon ab, ob man bei den Universitäten die Studierendenzahlen oder Vollzeitäquivalente zugrunde legt; da letztere in Österreich viel niedriger sind, ist der Anteil der FH-Studierenden entsprechend höher.

⁹³ Pinheiro, Rómulo; Geschwind, Lars; Hansen, Hanne Foss; Pulkkinen, Kirsi, Eds (2019) Reforms, Organizational Change and Performance in Higher Education. A Comparative Account from the Nordic Countries. Cham: Palgrave-Springer.

Kauko, Jaakko; Diogo, Sara (2011) Comparing higher education reforms in Finland and Portugal: different contexts, same solutions? Higher Education Management and Policy 23(3), 115-133, OECD, <https://doi.org/10.1787/17269822>.

Journal <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20180406162120139>.

Presentation <http://www.umc.edu.dz/images/TAIX01.pdf>.

ähnlich waren.⁹⁴ Neuere Publikationen zur Hochschulreform und -entwicklung setzen wieder das öffentliche Interesse stärker in den Mittelpunkt.⁹⁵ Broucker et al. (2019) analysieren die Hochschulreformen in Europa im Dreieck zwischen „professional bureaucracy“, „NPM“, und „public value“ und betonen – im Kontrast zum „Global Education Industry“ Diskurs – auch die verstärkte Einbindung von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen in die Governance-Strukturen.

5.3.3 Bereitstellungs- und Expansionsformen

Nach der statistischen Analyse ist der Privatisierungsgrad in UK in verschiedenen Bereichen (v.a. auf Schulebene) am deutlichsten gestiegen.⁹⁶ Seit 2010 wird diese Privatisierung durch die Academies vorangetrieben und diese Entwicklung ist sehr umstritten. Die Academies wurden unter Labour 2002 nach dem Modell der US-Charter Schools ermöglicht, unter öffentlicher Finanzierung, mit der Möglichkeit, auch zusätzliche Sponsoring-Mittel zu generieren – wesentliches Element war/ist Entbürokratisierung und leichte Regulation. V.a. sollten „failing schools“ in einem neuen institutionellen Rahmen „umgedreht“ werden. Diese werden verpflichtend in gemeinnützige Trägergesellschaften

⁹⁴ „The OECD review teams’ responses analysed in this article fit rather well the description of NPM we have coined: promoting private sector practices within HEIs. Hence it is fair to say that international prescriptions contributed to the general acceptance of a managerialist ideology in both Portugal and Finland. [...] In sum, the latest legislative reforms of both higher education systems absorbed and applied the NPM edicts quite well. While the national circumstances were different, the OECD response in both cases was characteristic of NPM. This makes us wonder whether the OECD review teams supported NPM reforms not for reasons of logic, but rather of doctrine.” (Kauko/Diogo 2011, 128).

⁹⁵ Barnett, Ronald (2017) *The ecological university. A feasible utopia*. London: Routledge.
Goddard, John; Hazelkorn, Ellen; Kempton, Louise; Vallance, Paul (2016) *The Civic University. The Policy and Leadership Challenges*. Cheltenham: Edward Elgar DOI: 10.4337/9781784717728.
GUNi-Global University Network for Innovation (2017) *Towards a Socially Responsible University: Balancing the Global with the Local*. Higher Education in the World 6. Girona: GUNi https://www.researchgate.net/profile/Ellen_Hazelkorn/publication/314840832_Editor's_Introduction_Towards_a_Socially_Responsible_University_Balancing_the_Global_with_the_Local/links/58ce7a9792851c374e16e2f7/Editors-Introduction-Towards-a-Socially-Responsible-University-Balancing-the-Global-with-the-Local.pdf.
Higher Education System Reform. An International Comparison after Twenty Years of Bologna. Editors: Bruno Broucker, Kurt De Wit, Jef C. Verhoeven and Liudvika Leišytė 2019.

⁹⁶ Materialien:
In Whose Interest? The UK’s role in privatizing education around the world. By Global Justice Now and National Education Union, based on initial research carried out by Mark Curtis, April 2019, https://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/in_whose_interest_-_neu_-_global_justice_now_0.pdf.
‘Is academisation really privatisation by another name? The evidence suggests it might be...’ By Warwick Mansell, 21 March 2017 <https://www.tes.com/news/academisation-really-privatisation-another-name-evidence-suggests-it-might-be>.
Zusammenstellung von Beiträgen The Guardian <https://www.theguardian.com/education/schoolprivatisation>.
‘Canterbury House’ Joint Statement on Privatisation <http://www.reclaimingeducation.org.uk/Canterbury%20House%20joint%20statement.pdf>.
Übersicht über verschiedene größere Eigentümergesellschaften von Academies <https://weownit.org.uk/privatisation-fails/schools>.
<https://weownit.org.uk/public-ownership/schools>.
Antworten der Befürworter https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/473653/NUT-stop-privatisation-education.pdf.

überführt, die auch besonders erfolgreiche Schulen verwalten, bei denen der Übergang freiwillig erfolgt;⁹⁷ daher wird buchstäblich bezweifelt, ob es sich um Privatisierung handelt. Die Regeln sind sehr offen, und eine Kritik besteht in der Intransparenz und der Verantwortung gegenüber den „Trustees“ aber nicht gegenüber der Öffentlichkeit. Immer wieder wird die Überführung von öffentlichen in private Mittel aufgedeckt und kritisiert. Mittlerweile sind Träger entstanden, die Ketten von Schulen verwalten, und seit 2016 gibt es die Perspektive, alle Schulen in Academies überzuführen.⁹⁸ Für Unterstützungsbudgets greifen die Academies auf die gleichen Töpfe zu, wie die öffentlichen Schulen, die Überführung schmälert daher im lokalen Rahmen die Unterstützungsmittel und erschwert die Bedingungen für die öffentlichen Schulen. Rigorose Evaluierung ist nicht zu finden, es gibt einen zusammenfassenden Bericht des IOE 2008, der ein umfassendes, gemischtes Bild zeichnet und dessen Empfehlungen nicht auf eine Verallgemeinerung des Programmes ausgerichtet sind.⁹⁹

Die Überführung der Schulverwaltung in Trägermodelle wurde auch in Österreich verschiedentlich vorgeschlagen, jedoch nicht realisiert.¹⁰⁰

5.3.4 Anpassungsreaktionen

Über die theoretischen Verständnisse des Marktmodells gibt es viele Annahmen über die Reaktionen der verschiedenen AkteurInnen auf das Spiel von Angebot und Nachfrage. Für die Bildungsmärkte ist klar, dass diese in vielerlei Hinsicht institutionell überformt sind, und die definitiven Vorschläge (z.B. income-contingent loans, das Regulationsmodell für Europa von Jacobs/ van der Ploeg, oder auch die Vorschläge von Aghion et al. über die US-Lehren für Europa) gehen auch davon aus, dass für ein marktgerechtes Hochschulwesen komplexe Regulationen nötig sind. Sozialer Ausgleich ist dabei ein entscheidender Punkt.

⁹⁷ “From 2010 to the present, schools have been allowed to become academies if they ‘voluntarily choose to’. However this choice is not as voluntary as the Tories make out. From 2010, the government cut the education budget by 25% over four years. At the same time, they told schools that they will award them £25,000 and increase their budget by up to 10% if they become academies. Thus, schools do not choose to become academies because they believe they are better, but to survive arbitrary austerity conditions imposed by the government.” (Wright 2016).

⁹⁸ UK Government Announces Decision to “Privatise” All State Schools in England. By James Wright, Global Research, March 19, 2016 <https://www.globalresearch.ca/uk-government-announces-decision-to-privatise-all-state-schools-in-england/5515229>.

⁹⁹ IOE-Institute of Education (2008) The Academies programme: Progress, problems and possibilities. A report for the Sutton Trust. By Andrew Curtis, Sonia Exley, Amanda Sasia, Sarah Tough and Geoff Whitty. Institute of Education, University of London (December) <https://dera.ioe.ac.uk/30364/1/AcademiesReportFinal2-1.pdf>.

¹⁰⁰ Lassnigg, Lorenz (2015) Politics – Policy – Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens. IHS-Forschungsbericht für AK (Oktober). Langfassung: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-lang.pdf>; Kurzfassung: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-kurz.pdf>; Präsentation: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-praes.pdf>.

Empirische Ergebnisse über Anpassungsreaktionen der AkteurInnen im Zusammenhang mit privater Bereitstellung sind meist interpretativ und indirekt, und oft stark theoretisch bestimmt.

- Private Hochschulinstitutionen können je nach Regulation mehr Handlungsfreiheit haben als öffentliche Institutionen, aber sie müssen auch ihre Mittel von privaten Quellen aufbringen, und – mit Ausnahme der nicht wiederholbaren historischen Elite-Institutionen – ist dies im allgemeinen schwierig. Es ist auch umstritten, inwieweit Bildungsinstitutionen profitorientiert funktionieren können. Private Institutionen sind empirisch meist auf Nischen verwiesen und oft ressourcenbeschränkt, öffentliche Förderung ist meist mit Regulation verbunden, was die Handlungsfreiheit wiederum einschränkt; Marketingaktivitäten sind eine wichtige Reaktion der privaten Institutionen; die öffentlichen Institutionen sind meist in der Lage, auf den Wettbewerb mit privaten Institutionen erfolgreich zu reagieren
- Das Personal der Institutionen bewegt sich innerhalb der jeweils vorhandenen Regulationen; soweit sich die privaten Institutionen in einem Kostenwettbewerb bewegen, wird oft darauf hingewiesen, dass privatrechtliche Bedingungen weniger günstig sein können als parallele öffentlich-rechtliche Bedingungen, dies wirkt sich auf die Wettbewerbsfähigkeit auf den Personalmärkten und damit auf die Qualität aus
- Die Nachfrage der StudienbewerberInnen/ Studierenden (excess demand) wird als entscheidendes Element für die Gründung und Entwicklung privater Institutionen gesehen, jedoch ist diese empirisch sehr volatil und davon abhängig, wie sich das Verhältnis von privaten und öffentlichen Institutionen gestaltet; starkes Wachstum privater Institutionen ist im allgemeinen mit Rationierung oder Schwäche der öffentlichen Institutionen verbunden; aufgrund der Statusreproduktion sind die Hintergrundfamilien ein entscheidender Faktor, die versuchen den Bildungszugang bestmöglich zu beeinflussen, und dabei auch eine Rolle in der Öffentlichkeit spielen.
- Die Politik ist in verschiedener Hinsicht eine zentrale Akteurin in diesem Markt, in dem sie erstens die Rahmenbedingungen bestimmen kann, unter denen die Institutionen sich bewegen, und indem sie zweitens mehr oder weniger direkt die öffentlichen Institutionen gestaltet. Die Reaktionen der Politik können sich auf den Umfang und die verschiedenen Aspekte des Feldes der privaten Bereitstellung beziehen (exogen-endogen, Eigentum, Management, Dienste, Partnerschaft, Marktgestaltung etc.), oder auch Initiativen der Privatisierung mehr oder weniger unterstützen oder beeinträchtigen

- Nach neueren Studien spielt die (Medien)-Öffentlichkeit eine wichtige Rolle im Bildungsmarktgeschehen, erstens geht es um Information, zweitens geht es um Beeinflussung von Bewertungen als Grundlage von individuellen und politischen Entscheidungen.
- Im Schulwesen spielt der Markt im Hinblick auf die exogene Privatisierung eine sehr begrenzte Rolle, aber im Hinblick auf die endogene Privatisierung ist die Verbindung von öffentlichen mit privaten Elementen auf dem Vormarsch, und wird auch von der Politik gestützt oder betrieben.

5.3.5 Einschätzung

Aus den vorhandenen Ergebnissen lassen sich kaum direkte Schlussfolgerungen für die Gestaltung in Österreich ziehen.

Aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen (fragmentierte unkoordinierte Governancestruktur, Bürokratie plus politisierter Verteilungsföderalismus) sind der endogenen Privatisierung im *Schulwesen* politische Grenzen gesetzt, die die AkteurInnen nicht zu überschreiten vermögen. Die Kriterien von Wahlfreiheit, Effizienz, Gerechtigkeit und sozialer Kohäsion erscheinen soweit auf einem mittleren Niveau erfüllt, dass die AkteurInnen zwar nach Verbesserungen – teilweise auch nach „Exzellenz“ oder „Weltklasse“ – rufen, aber offensichtlich zu wenig Motivation zu stärkeren Veränderungen haben. Die Erwartungen bzw. Drohungen zu deutlich verstärkter exogener Privatisierung über einen Exodus aus dem öffentlichen Bereich erscheinen durch das internationale Bild kaum gedeckt. Die Forderungen nach öffentlicher Finanzierung der verschiedenen Formen von Privatschulen liegen im Trend, aus Erwägungen der sozialen Gerechtigkeit wird jedoch z.B. seitens der OECD nicht für eine allgemeine öffentliche Finanzierung plädiert, sondern für gezielte Ausgleichsmaßnahmen.

Im *Hochschulwesen* ist die endogene Privatisierung bereits weit fortgeschritten. Die private Finanzierung scheitert bisher an der Frage der sozial ungerechten Grundstruktur des Bildungswesens. Ob die Einhebung von privaten Mitteln zu einer Erweiterung der Ressourcen oder zu einer Reduzierung der öffentlichen Mittel führt, ist nicht klar zu beantworten; in der Tendenz scheint der empirische Mechanismus vielfach eher umgekehrt zu verlaufen, dass die Reduzierung öffentlicher Mittel zur Akquirierung von privaten Mitteln führt. Die Hauptfaktoren des Wachstums privater Institutionen, Rationierung und Schwäche des öffentlichen Angebotes, scheinen bisher in Österreich nicht gegeben, und die Begründungen von *more, better, different* für diese Institutionen spielen im Diskurs wenig Rolle – Begründungen für die Erweiterung privater Angebote scheinen stärker in der (neoliberalen) institutionellen Mimesis verankert („weil man es eben heute hat“). Der Zusammenhang von Massification und Stratification scheint im Hochschulwesen gut bestätigt, und in der Literatur gibt es lebendige Diskurse um die Zukunft

des wachsenden Hochschulsystems in der Wissensökonomie und Wissensgesellschaft, die auch in Österreich stärker zur Kenntnis genommen werden sollten.

Eine Erweiterung der expliziten Diskurse um die Frage eines ausgewogenen Verhältnisses von öffentlichen und privaten Gütern sollte entsprechend dem Stand der wissenschaftlichen Diskurse verfolgt werden. Ein wichtiger Punkt in diesem Zusammenhang betrifft die Anforderungen an eine ausgewogene Regulation im Sinne der Förderung des öffentlichen Gutes. Soll das öffentliche Gut trotz aller damit verbundenen Reibungen und „Ineffizienzen“ durch die demokratischen Strukturen der Politik und die daran orientierte Zivilgesellschaft verwirklicht werden, oder sollen die „effizienten“ kapital- und finanzkräftigen Strukturen des Marktes und der Philanthropie besser in der Lage sein, öffentliche Interessen unter Umgehung von Staat und Demokratie zu verwirklichen?

Spezifische Einschätzungen müssen auf dem Hintergrund des Reviews v.a. aus den Erhebungen im zweiten qualitativen Teil erfolgen.

6. Synthese der vergleichenden internationalen Datenbasen und des Literaturreviews

6.1 Übergreifende Hauptergebnisse kategorial

1. Es wird in der Literatur unterschieden zwischen **„exogener“ und „endogener“ Privatisierung**, exogen ist die private Bereitstellung von Leistungen, die auch privat finanziert wird, endogen sind alle Formen privatwirtschaftlicher Organisation und Praxis, die innerhalb des öffentlichen Bildungswesens stattfindet (Hauptform New Public Management), die bei weitem wichtigere Form ist die endogene Privatisierung.
2. Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen öffentlicher und privater Bereitstellung ist durch ein **Verschwimmen (blurring)** gekennzeichnet, das in zwei Richtungen geht, einerseits private Finanzierung von öffentlicher Bereitstellung (Beiträge-Fees v.a. im Hochschulwesen) und andererseits öffentliche Finanzierung von privater Bereitstellung (Gutscheine-Vouchers), dieses Verschwimmen unterstützt auch das Zusammenspiel von endogener und exogener Privatisierung (das Resultat wird manchmal als „Hybrid“ bezeichnet).
3. In den verschiedenen **Teil-Bereichen des Bildungswesens** spielt die Privatisierung und private Bereitstellung eine unterschiedliche Rolle, da das „öffentliche Gut“ und das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Interessen (Erträgen) unterschiedlich gesehen und bewertet wird, in allen Bereichen (vielleicht mit Ausnahme der Früherziehung) ist die endogene Privatisierung der wichtigere Strang.
4. Im **Hochschulwesen** ist die private Bereitstellung/ Privatisierung in den verschiedenen Formen aus mehreren Gründen stärker etabliert und legitimiert: a) es gibt beträchtliche private/ individuelle Erträge (rechtfertigen Beiträge), b) in den USA als „Vorbildland“ ist die private Bereitstellung historisch fest etabliert, c) die Größe und Multifunktionalität der Institutionen begründet die endogene Privatisierung.
5. Die vorherrschenden **„Bilder“ privater Institutionen** sind im Hochschulwesen im Vergleich zur **Realität** oft irreführend: die privaten US-Weltklasseuniversitäten sind extrem untypisch, werden aber weithin als Paradigma privater Universitäten verstanden. Die tatsächlich typischen privaten Institutionen sind eher klein und tendenziell instabil, auf Lehre in preisgünstigen Fächern konzentriert und haben mit Vorurteilen und schlechtem Ruf zu kämpfen. Im Schulbereich ist das Bild privater

Institutionen aufgrund der Überschneidung mit öffentlicher Finanzierung besonders verschwommen/ unklar.¹⁰¹

6. Im Hochschulwesen (und im Schulwesen in den Ländern des globalen Südens bzw. Entwicklungsländern) wird besonders deutlich eine **Interaktion zwischen der öffentlichen und der exogenen privaten Bereitstellung** festgestellt, indem die Entwicklung der privaten Bereitstellung von der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Sektors abhängig ist: eine dynamische Entwicklung des privaten Sektors gibt es dort, wo der öffentliche Sektor seine Aufgaben nicht gut erfüllt, oder wo er stark gegenüber der Nachfrage nach Studienmöglichkeiten rationiert ist, im Prinzip erweisen sich die öffentlichen Institutionen als stärker (Nischenfunktion für den privaten Sektor) und es gibt auch Rückwirkungen von der Entwicklung des privaten Sektors auf den öffentlichen Sektor (dieser reagiert auf die private Dynamik).
7. Die **Digitalisierung im Bildungswesen** geht auf den verschiedensten Ebenen Hand-in-Hand mit der Globalisierung. In der Globalisierung werden die immer noch national organisierten Bildungssysteme von der globalen Ebene in verschiedenster Hinsicht beeinflusst (legitime institutionelle Formen, internationale Organisationen, Testungen, Rankings, politische „Hypes“ und Beeinflussungen, politische Auflagen, Bildungs-Export-Import-Initiativen, multinationale Firmen, globale Arbeitsmärkte, globale BildungsanbieterInnen, Mobilität-Migration, etc.) und müssen darauf reagieren. Die Digitalisierung spielt in diesen Vorgängen eine wichtige Rolle, sie ermöglicht und verstärkt sie. Da die globale Ebene jenseits der Staatlichkeit angesiedelt ist und funktioniert, muss auf dieser Ebene auch das Verhältnis von öffentlich/ privat jenseits der Staatlichkeit angesiedelt sein. De facto haben hier die multinationalen Firmen, und darunter wiederum jene der Digitalisierung, ungeheure Ressourcen- und Machtkonzentrationen angesammelt, deren öffentliche Kontrolle nicht absehbar ist – in diesem Sinne können die Prozesse der Globalisierung und Digitalisierung als überwiegend „privat“ angesehen werden, und ihr steigender Einfluss entspricht demnach einer „Privatisierung“ (spiegelbildlich als Schwächung nationaler Strukturen/ AkteurInnen).
8. Neben dem Verschwimmen von öffentlichen und privaten Formen der Bereitstellung geht die größte Umwälzung in Richtung privater Bereitstellung durch die Entwicklung der **privatwirtschaftlichen profit-orientierten „Global Education Industry“** vor sich, die verschiedenste Teil- und Zwischenprodukte in den Lern- und Bildungsprozessen liefert wie Lernmaterialien, Prüfungs/ Testverfahren und -materialien, Infrastrukturen etc. In dem Maße, in dem diese Industrie (möglicherweise) in Zukunft „Gesamtlösungen“ für Bildungsinstitutionen entwickelt und bereitstellt,

¹⁰¹ Diese Unschärfe spiegelt sich in den österreichischen Diskursen anschaulich in der manchmal (polemisch, aber durchaus sinnhaftig) erhobenen Forderung nach „Privatisierung der Privatschulen“.

kann im Prinzip ein profit-orientiertes Bildungs-Teil-System entstehen, das mit den (zunehmend hybriden) öffentlichen Strukturen konkurriert.

9. In der Literatur wird die Frage, inwieweit die umfassende einzelwirtschaftliche **Bereitstellung von Bildungsleistungen profit-orientiert funktionieren** kann, eher abschlägig beantwortet (spezifische for-profit-AnbieterInnen überleben eher mittels Preiswettbewerb und „billiger“ Infrastruktur in Nischen). Die Produkte der Education Industry werden meist stark von den staatlichen Stellen und der Politik abgenommen oder gefördert, im Extremfall wenn Filialschulen privater for-profit-Konzerne voll öffentlich finanziert werden (man kann hier eine begrenzte Analogie zur Pharmaindustrie oder zur Waffenindustrie herstellen). Dass die volkswirtschaftliche/ gesellschaftliche Bereitstellung profit-orientiert privatwirtschaftlich funktionieren kann, wird aufgrund der essentiellen öffentlichen Funktionen des Bildungswesens ohnehin von niemandem angenommen. **Szenarien von Privatisierung öffentlicher Strukturen sind also „Hybridlösungen“, in denen sich öffentliche und private Beiträge/ Formen mit unterschiedlichen Gewichtungen mischen, oder segmentäre Lösungen, in denen (mehr oder weniger) „reine“ private for-profit-Angebote mit anderen Formen (in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen) konkurrieren** – die Frage ist hier dann nicht so sehr, ob die privaten Angebote das System „übernehmen“, sondern eher, welche Anteile diese erringen können bzw. sinnvollerweise sollen (wobei die Kriterien von „sinnvoll“ zu definieren sind). **Die Frage ist dann auch nicht so sehr, ob die privaten AnbieterInnen „besser“ oder „schlechter“ sind, sondern welchen Einfluss sie in einer bestimmten Konstellation auf die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems haben.**
10. Empirisch ergeben sich aus diesen Überlegungen **zwei Fragedimensionen**, erstens quantitativ nach dem **Ausmaß und der Veränderung privater Bereitstellung** innerhalb eines Systems, zweitens nach den **Vor- und Nachteilen privater Bereitstellung** bzw. ihrer Steigerung/ Verringerung. **Zu beiden Fragen geben die Daten und die Literatur keine klaren Antworten.**
 - Aufgrund der Überschneidung von exogenen und endogenen Prozessen, und dem Auseinanderfallen von Finanzierung und Beteiligung sind die konventionellen Indikatoren (Anteil privater Finanzierung, Anteil privater Beteiligung) nicht in der Lage, das Ausmaß wirklich zu messen – im Gegenteil sind diese Daten oft eher irreführend als aufschlussreich, da ein Herausgreifen einzelner Indikatoren für beliebige Zeitperioden und Länder/ Regionen – wie es meist v.a. in den politischen Diskursen geschieht – das Ausmaß nicht richtig feststellen kann. Ein sehr gutes Beispiel für diese Art von irreführenden Informationen ist die Entwicklung des langfristigen Anteils der privaten Beteiligung im Primarbereich in der EU nach den Weltbankdaten. Hier gibt es im gewichteten Mittel nach einer jahrzehnte-

langen Periode der Stagnation ab 2011 eine neue steigende Tendenz, dies könnte man als neue Tendenz in Richtung Privatisierung interpretieren. Betrachtet man diese Entwicklung genauer, löst sich diese Tendenz ziemlich auf. Berechnet man das ungewichtete Mittel (das die Entwicklung in allen Ländern, unabhängig von ihrer Größe wiedergibt), so sieht dieses bereits anders aus, es gibt längerfristig keine Stagnation, sondern eine leichte Steigerung, aber auch zwei Brüche, deren zweiter ausgerechnet die Steigerungstendenz ab 2011 im Jahr 2015 wieder abbrechen lässt. Betrachtet man die Entwicklung in den einzelnen Ländern ab 2000 näher, so ergibt sich ein sehr gemischtes Bild, aus dem man keine Tendenz zur Privatisierung mehr ablesen kann.

- Die Frage der *Vor- und Nachteile der privaten Bereitstellung* hängt mit der Messung des Ausmaßes zusammen, vor allem wenn man nach den systemischen Effekten fragt. Die Analyse der Literatur ergibt vor allem im Hochschulbereich eher eine Differenzierung von unterschiedlichen Dimensionen von Vor- und Nachteilen als Aussagen zu ihrer Bewertung.

6.1.1 Quantitative Details: Stand und Entwicklung der privaten Bereitstellung

Einige quantitative Details:¹⁰² Es wurden verschiedene Datenbasen für die verschiedenen Ebenen des Bildungswesens v.a. im Hinblick auf zwei Fragen ausgewertet:

- a. Gibt es eine universelle Privatisierungstendenz?
- b. Gibt es Länder mit herausragender Privatisierungstendenz?

DATEN UND BESTAND

- Ein erster Befund besteht darin, dass die **Datenlage** – vor allem längerfristig zurück – viel schlechter und lückenhafter ist, als man bei einer so wichtigen Frage erwarten würde.
- Das **Niveau der Privatisierung** nach Teilbereichen des Bildungswesens ist am höchsten in der Tertiärbildung und am niedrigsten in der Schulbildung, v.a. in der Pflichtschule, die Früherziehung liegt dazwischen, die Minimal-Länder-Werte liegen bei der privaten Beteiligung und Finanzierung nach wie vor bei oder nahe Null, die Maximalwerte sind bei der Beteiligung (Größenordnung 60%-bis-100%) höher als bei der Finanzierung (Größenordnung 25%-bis-70%).

¹⁰² Für nähere Informationen siehe auch Kapitel 4 im Hintergrundbericht zu dieser Studie, Lassnigg, Lorenz (2020) Potentiale und Dynamiken privater Angebote und Beteiligungen im Bildungswesen. Systematischer Review der Literatur und vergleichende internationale Datenbasen, Langfassung, IHS-Forschungsbericht. Wien.

- Das Hauptmerkmal ist die **große Heterogenität zwischen den Ländern** in allen Bereichen und die Zusammenhänge zwischen den Bereichen wie auch zwischen Beteiligung und Finanzierung sind teilweise gegeben, aber sehr schwach ausgeprägt (es gibt einzelne „hoch privatisierte“ und viele „nicht oder wenig privatisierte“ Länder, und viele dazwischen).

PRIVATISIERUNGSTENDENZ

- In der Entwicklung gibt es **längerfristige Daten zur privaten Beteiligung in der Primarschule**, hier kann seit etwa 2000 eine Steigerung (weltweit von 10% auf 17%) festgestellt werden, die in den unterschiedlichen Weltregionen unterschiedlich stark ausgeprägt ist (v.a. deutlich in den middle-income Ländern), und auch sukzessive zu unterschiedlichen Zeitpunkten einsetzt, am frühesten in Lateinamerika, und am spätesten und schwächsten in Europa und den high-income Ländern (in Nordamerika und den USA ist die Tendenz durchgängig rückläufig); im Vergleich der Bildungsbereiche gibt die Primarschule die Untergrenze an. Tiefere Betrachtungen der Daten ergeben unterschiedliche Entwicklungen.
- Im Gesamtbild der verfügbaren Informationen ist – im Unterschied zu den Erwartungen – **eine klare Privatisierungstendenz** v.a. in den EU und OECD Ländern **nicht festzustellen**, es überwiegt bei weitem die Heterogenität nach Bereichen und Zeitperioden, innerhalb derer leichte und gebrochene Privatisierungstendenzen bestehen.

DYNAMIK EINZELNER LÄNDER

- Die Betrachtung der Veränderungen der Indikatoren nach Ländern ergibt Veränderungen des exogenen Privatisierungsgrades v.a. im Hochschulbereich und in der EU auch in der Früherziehung, diese Veränderungen gehen in beide Richtungen – **Erhöhung und Verringerung** des Privatisierungsgrades – mit einem insgesamt leichten Überwiegen verstärkter Privatisierung, aber in Europa gibt es gegenläufige Tendenzen, Steigerung in der Früherziehung, Verringerung in der Hochschulbildung.
- Eine **klare Steigerung der Privatisierung ist v.a. in UK** zu verzeichnen, Früherziehung und Pflichtschule, private und Haushaltsfinanzierung der Hochschule, die private Beteiligung im Hochschulwesen wird seit längerem mit 100% gezählt und im Schulwesen ist diese kräftig angestiegen.
- Ansonsten gibt es **ausgeprägte Veränderungen in Chile und Korea** (Verringerung von sehr hohem Niveau), sowie in **Finnland** eine Steigerung im Hochschulwesen (institutionelle Veränderung im Polytechnic-Bereich) und in **Dänemark** im Bereich der Früherziehung (mit kontroversen inhaltlichen Umorientierungen und einer

Steigerung der Beteiligung in den 2000ern von Null auf 20%), in Slowenien, Luxemburg und den Niederlanden gibt es starke statistische Umklassifizierungen.

- Das **Auseinanderfallen von Finanzierung (exogen) und Management (endogen)** im Schulwesen geht in zwei unterschiedliche Richtungen, staatliche Finanzierung von privaten Einrichtungen (ausgeprägt in den Niederlanden, Belgien, Irland, Chile, und besonders stark in Hong Kong und Macao), umgekehrt ist die private Finanzierung von staatlichen Schulen durch Beiträge in einigen Ländern ausgeprägt (Mexiko, Türkei, Italien, Neuseeland, Kolumbien), die Einhebung von Gebühren im Bereich der 15/16-jährigen SchülerInnen ist in zwei Drittel der PISA-Länder verbreitet, in einem Drittel werden mehr als 10% des Schulbudgets durch Beiträge gedeckt (in fünf Ländern zu mehr als 30%).
- Eine neue Unterscheidung wird im Schulwesen zwischen **staatsabhängigen und staatsunabhängigen** privaten Einrichtungen getroffen, wobei meist die staatsabhängigen (stark regulierten und ev. staatlich finanzierten) dominieren, seitens der OECD wird neuerdings die staatliche Finanzierung von Privatschulen als „beste Lösung“ forciert, wobei noch einmal zwischen allgemeiner staatlicher Finanzierung (erhöht die Wahlfreiheit, aber auch die soziale Selektivität) und spezifischer – nach sozialen Kriterien fokussierter – staatlicher Finanzierung unterschieden wird, letztere würde auch den sozialen Ausgleich fördern.

6.1.2 Details zu Vor- und Nachteilen

Einige Details zu Vor- und Nachteilen der privaten Bereitstellung:¹⁰³ hier gibt es aufgrund der unterschiedlichen Privatisierungsmuster und -grade, wie auch der unterschiedlichen Informationsbasen, Unterschiede in der Erforschung zwischen Schul- und Hochschulwesen hinsichtlich der Forschungsfragen und -ansätze und der Ergebnisse. Im Schulwesen werden Wirkungen der exogenen und endogenen Privatisierung auf die Leistungen untersucht, in den viel komplexeren Verhältnissen im Hochschulwesen können eher Dimensionen von Privatisierung isoliert werden, auf denen es kaum klare Ergebnisse zu Vor- und Nachteilen gibt.

FRAGEN

- Bereichsübergreifend stellt sich die Frage nach den Vor- und Nachteilen der Emergenz der „Global Education Industry“ die in der empirischen Forschung bisher eher deskriptiv in ihren verschiedenen Ausformungen untersucht wird. Die Frage

¹⁰³ Für nähere Informationen siehe auch Kapitel 5.1 „Analysen zu Vor- und Nachteilen von Privatisierung“ im Hintergrundbericht zu dieser Studie, Lassnigg, Lorenz (2020) Potentiale und Dynamiken privater Angebote und Beteiligungen im Bildungswesen. Systematischer Review der Literatur und vergleichende internationale Datenbasen, Langfassung, IHS-Forschungsbericht. Wien.

nach Vor- und Nachteilen ist hier noch sehr stark mit theoretischen, politischen und ideologischen Erwartungen verknüpft: Inwieweit kann das private Profitinteresse zum öffentlichen Gut beitragen? Wie stellt sich diese Relation im Zusammenspiel zwischen mächtigen und ressourcenstarken globalen Konzernen einerseits und (im Extremfall schwachen) Staaten andererseits dar? Welche Rolle spielen internationale Organisationen, globale (unternehmensnahe) philanthropische Stiftungen und die Politik in dieser Entwicklung? Inwieweit werden hier Tatsachen geschaffen, bevor dies in der Forschung und Öffentlichkeit überhaupt wahrgenommen wird?

SCHULWESEN

- Im Schulwesen gibt es **kontroverse Ergebnisse** zu den Wirkungen von Privatschulen, und einen Konsens, dass diese sehr schwer definitiv zu isolieren sind, v.a. aufgrund der Selektionseffekte im Zugang zu den verschiedenen Schulen oder Schultypen.
- Im Schulwesen gibt es einen dominierenden Forschungsstrang zur endogenen Privatisierung, demzufolge in der institutionellen Bildungsökonomie ein „stilisiertes Fakt“ hegemoniales Gewicht bekommen hat: dass **die Kombination von autonomer Bereitstellung und externer standardisierter Leistungsmessung** die besten Ergebnisse erbringt; seitens der pädagogischen Bildungsforschung wird dies nicht so unbedingt anerkannt. Auch die exogene Privatisierung durch Privatschulen wird v.a. als **Wettbewerbsfaktor** allgemein positiv bewertet (jedoch weniger in den konkreten Ausformungen), aber auch bezweifelt.
- Im Schulwesen ergibt eine Zusammenschau von Ergebnissen aus PISA für den Bereich der 15/16-Jährigen **keine Vorteile der exogenen Privatisierung** auf die Leistungen, der Zusammenhang der Leistungen mit der sozialen Selektivität wird vielfach repliziert.

HOCHSCHULWESEN, THEMEN UND EMPIRISCHE ERGEBNISSE

- Im Hochschulwesen können hinsichtlich der Vor- und Nachteile von Privatisierung die folgenden **Dimensionen/ Diskurse** unterschieden werden, zu denen es meist kontroverse Ergebnisse gibt, Stichworte für diese Dimensionen sind: politisch-ideologische Mythen; Länderreviews privater Hochschulen; Bilder und Realität privater Hochschulen; entrepreneurial university und academic capitalism; for-profit-Universitäten; öffentlich-private Netzwerke in Gesellschaft und Universitäten; Digitalisierung öffentlich und privat; Philanthropie als Ausprägung der Zivilgesellschaft. Empirische Ergebnisse:
- Vor- und Nachteils**mythen** lösen sich bei genauerer Betrachtung auf;

- Länderstudien ergeben eine Reihe von **Trade-offs der Privatisierung**, der excessive demand der durch private Einrichtungen befriedigt wird, wird durch hochselektive elitäre staatliche Systeme „erzeugt“, Benachteiligte bekommen dadurch Zugang zu schlechteren aber teureren Institutionen mit hohem Drop-out;
- Das **„Idealbild“ der US-non-profit-Elite-Forschungsuniversitäten** ist völlig untypisch für die Privathochschulen insgesamt und es ist auch aufgrund struktureller Faktoren und der Entwicklung und Qualität dieser Institutionen selbst (kaum oder) unerreichbar.
- Seit es die Rankings gibt, heben sich diese aufgrund des **Statuswettbewerbs** noch weiter von den „VerfolgerInnen“ ab, als „Lehre“ aus den US-Institutionen für Europa wird das **Modell der Graduate School** vorgeschlagen, das als wesentlicher Teil der Forschungsuniversitäten sehr hohe Mittel erfordert, die ihnen über verschiedene (oft öffentliche) Kanäle zugeführt werden müssen (zur privaten Finanzierung wird ein differenziertes und ambivalentes Bild gegeben);
- In der **entrepreneurial university** und dem **academic capitalism** wird v.a. die Zunahme der privaten Praktiken in den öffentlichen Universitäten propagiert und untersucht. In der *entrepreneurial university* steht die Notwendigkeit der Diversifizierung der Einkommensquellen angesichts der (zwangsläufig eingeschätzten) Rationierung der öffentlichen Mittel in Kombination mit privatwirtschaftlichen Management-Formen im Mittelpunkt. Im *academic capitalism* werden die Probleme, die das für das öffentliche Gut bringt, fokussiert, mit dem empirischen Ergebnis, dass im (Elite)-Hochschulwesen der Statuswettbewerb gegenüber Effizienzkriterien überwiegt (höchste Rangpositionen „at all cost“);
- Zum sich zeitweilig rasch entwickelnden Sektor der **for-profit-Hochschulen** wird ein Mangel an Daten und die Schwierigkeit der Abgrenzung betont. Die Entwicklung zeigt in der Anfangsphase teilweise spektakuläre Wachstumsraten, aber sehr kleine Anteile und ein hohes Maß an Volatilität, sowie Bewertungs- und Imageprobleme. Ein wichtiges Ergebnis besteht in der hohen (direkten und indirekten) Interaktion zwischen öffentlichen und privaten Hochschulen, und der bleibenden institutionellen Dominanz des öffentlichen Sektors; Dominanz bedeutet jedoch nicht unbedingt größerer Umfang, sondern im Gegenteil, wird die Entwicklung eines quantitativ größeren privaten Sektors oft durch die Rationierungen eines kleinen staatlichen Elite-Sektors bedingt);
- Ein wichtiges empirisches Phänomen besteht darin, dass den komplexen Mischungen von öffentlich und privat durch **verstärkte Formen von Netzwerkorganisation** Rechnung getragen wird, die unterschiedliche Organisationsformen flexibel vereinigen kann. Es wird eine fundamentale Rolle der Networked oder Ecological

University in der Networked Knowledge Society postuliert, die mit verschiedensten Verschiebungen zwischen öffentlichen und privaten Instanzen (Tendenz zur Entmachtung der akademischen Oligarchie und des Staates zugunsten von öffentlichen Agencies), und mit unterschiedlichen Konstellationen von Struktur und Agency einhergeht (Dimensionen der Autonomisierung, penetrated hierarchies). Föderalismus und starke Differenzen zwischen (formeller) Regulation und (gelebter) Praxis sind in diesem Bereich wichtige Hindernisse;

- Die teilweise bereits massenhafte **Digitalisierung im Hochschulwesen** wird von privaten Initiativen aufgegriffen und diese differenziert sich stark, aber hinsichtlich ihrer tatsächlichen Potentiale und strukturellen Folgen, auch im Wechselspiel zwischen privaten Firmen und öffentlichen Hochschulen gibt es hauptsächlich Mutmaßungen, diese reichen von starken disruptiven Wirkungen bis zum inkrementellen Einbau in bestehende Institutionen, es gibt auch Hinweise auf starke bestehende Präferenzen für das face-to-face-System, neben Mischungen, bis zu rein digitalisierten Praktiken;¹⁰⁴
- Eine wichtige historisch gewachsene Finanzierungsquelle der US-non-profit-Elite-Institutionen ist **die (reiche) Philanthropie**, diese hat – wie die Uni-Institutionen selbst – weltweiten Vorbildcharakter gewonnen („warum soll das bei uns nicht funktionieren?“), es gibt dazu auch zunehmend empirische Forschung, in der es um das Verhältnis zwischen privaten Beiträgen/ Mitteln und dem öffentlichen Gut, so wie über das Verhältnis von Steuerfinanzierung und freiwilligen privaten Beiträgen geht, die hochgradig politisch-ideologisch besetzt sind.

6.1.3 Politikaspekte und Konzepte

- **Regulation:** Dabei geht es um die Frage der Gewährleistung des öffentlichen Gutes in der Privatisierung. Ein Credo des NPM und der endogenen Privatisierung besteht in der Ersetzung der traditionellen Form der Gewährleistung des öffentlichen Gutes mittels der Kombination aus öffentlichem Eigentum plus Bürokratie/ Kameralismus durch die neue Form aus Regulation plus Autonomie-Markt-Wettbewerb (also von Government zu Governance). Die Politik setzt Ziele, die autonomen Institutionen verwirklichen sie. Die große Frage, ob der Ansatz funktioniert, ist trotz vieler Forschung immer noch weitgehend eine Glaubensfrage und letztlich, ob die Probleme und Schwächen des traditionellen Modells von „democratic governance“ (March/Olsen) – wie versprochen – gelöst werden, oder, ob ihnen vielmehr eher neue Probleme und neue Schwächen gegenüberstehen (Stichworte: invisible hand und visible handshake; Marktversagen in Quasi-Märkten; GERM Global Educational Reform Movement). In der Literatur besteht (außer bei den eingefleischten marktgläubigen

¹⁰⁴ Siehe hierzu auch die Einschätzungen aus Sicht der ExpertInnen in Kapitel 0.

fundamentalistischen Ideologen, die ihre Versprechen noch nie einlösen konnten, weil es keine reinen Märkte gibt) Konsens, dass aufgrund der erforderlichen öffentlichen Beiträge des Bildungswesens Regulation nötig ist. Wie diese aussehen soll, ist ein weites Feld, und vor allem stellt sich die Frage, ob die in der Regel komplizierten und anspruchsvollen ausgeklügelten Modell-Vorschläge auch politisch umsetzbar sind (ein paradigmatisches Beispiel sind die income-contingent loans, wo eben wiederholt essentielle Punkte der Vorschläge nicht im Sinne der Erfinder umgesetzt wurden).

- Bei der Bewertung der Privatisierung sind die Formen von Öffentlichkeit, die im **„Zwischenbereich“ zwischen Markt und Staat** angesiedelt sind (Kommune, organisierte Zivilgesellschaft-NGOs/ dritter Sektor, Philanthropie, Commons) ein entscheidender Faktor. Dies vor allem angesichts des „Verschwimmens“ der klaren Grenze zwischen öffentlicher und privater Bereitstellung. Alle diese Bereiche erscheinen im österreichischen Diskurs stark unterbelichtet, eine vertiefende Beschäftigung könnte neue Perspektiven aufzeigen.
- Hinsichtlich der **Theorie und politischen Einbettung** sind die Fragen der Privatisierung sehr hochgradig politisch-ideologisch geladen und von Glaubensüberzeugungen geprägt. Im neueren Diskurs wird – auch angesichts des Verschwimmens der Dimensionen – zunehmend bewusst, dass den klassischen ökonomischen Formulierungen der öffentlichen und privaten Güter eine „Nullsummen-Annahme“ zugrunde liegt, die nur eine Zuordnung zu einer der beiden Seiten zulässt. Dies widerspricht sowohl den realen Tendenzen, als es auch – vermutlich – zur Schärfe der ideologischen Gräben beiträgt. Die Theorie der Commons bietet hier eine sehr interessante Alternative, die angesichts der speziellen Qualitäten der Digitalisierung neue Aktualität bekommen könnte.¹⁰⁵

6.2 Ableitungen zu Österreich

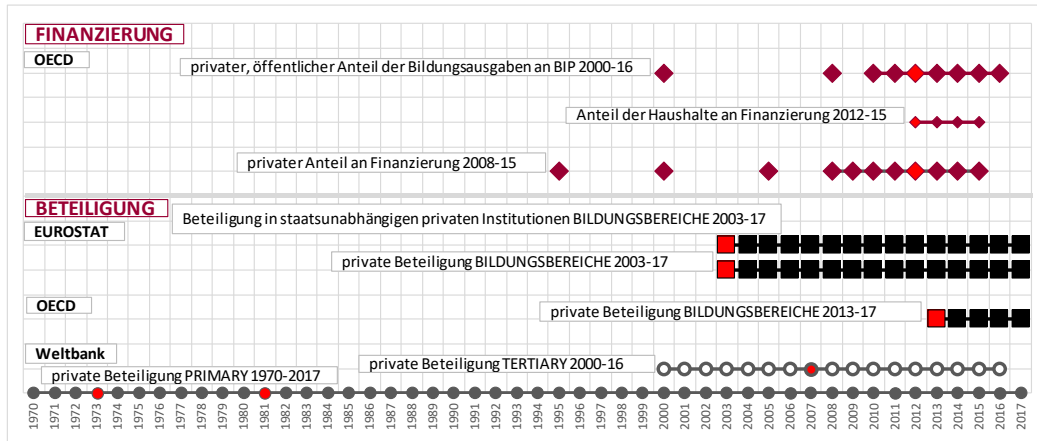
Österreich ist im internationalen Diskurs fast nicht vorhanden, Daten fehlen bzw. sind erst spät für kurze Zeitperioden verfügbar, v.a. hinsichtlich der Finanzierung und der privaten Beteiligung im Hochschulwesen. In der Literatur gibt es fast keine Repräsentation Österreichs, weder passiv durch Beobachtungen in der vergleichenden Forschung „von außen“, noch aktiv durch österreichische Beiträge; soweit es diese in der internationalen

¹⁰⁵ Diese wird auch bereits in einer Studie des RFTE angezogen.

Gründl, Harald; Fineder, Martina; Reitstätter, Luise; Haele, Ulrike; Heinrich, Viktoria (2017) Commons als Denkweise und Innovationsstrategie im Design. Von der Avantgarde zum neuen Industrieparadigma? Forschungsbericht. Institute of Design Research Vienna https://www.rat-fte.at/files/rat-fte-pdf/publikationen/2017/171220_IDRV_Commons-Forschungsbericht.pdf; sowie https://www.rat-fte.at/files/rat-fte-pdf/publikationen/2017/171220_IDRV_Anhang_Commons-Forschungsbericht.pdf.

Literatur gibt, werden sie in den inner-österreichischen Diskursen nicht (oder kaum) wahrgenommen.

Abbildung 12: Österreich in den internationalen und europäischen Indikatoren



Erläuterung: Rot markiert sind die Jahre des erstmaligen Auftretens Österreichs in den Datenquellen
Quelle: eigene Darstellung.

Österreich wäre aber ein interessanter Fall für internationale Vergleiche, da es einige Merkmale von „Exceptionalism“ zeigt, indem mehrere Wellen von weit verbreiteten Reformen nicht mitgemacht wurden (Gesamtschule, Differenzierung des Hochschulsystems, Expansion der Früherziehung), und daher eine eher „historische“ Struktur mit besonderen Merkmalen (hohe Berufsbildungsbeteiligung und Nebeneinander von starker BHS und starker Lehre in der Berufsbildung, in den Governance-Strukturen ein unkoordiniertes Nebeneinander von staatlicher und kollektiver skills formation,¹⁰⁶ ein weitgehend undifferenziertes und unkoordiniertes Hochschulsystem mit Dominanz der öffentlichen Universitäten,¹⁰⁷ traditioneller politisierter und bürokratisch überformter

¹⁰⁶ Lassnigg, Lorenz (2012) Die berufliche Erstausbildung zwischen Wettbewerbsfähigkeit, sozialen Ansprüchen und Lifelong Learning – eine Policy-Analyse. In: Nationaler Bildungsbericht 2012, Kap.8 doi:10.17888/nbb2012-2-8 online: <http://www.equi.at/dateien/nbb-berufsbildung.pdf>; Langfassung: <http://www.equi.at/dateien/nbb-hintergrund.pdf>.

Graf, Lukas; Lassnigg, Lorenz; Powell, Justin (2012) Austrian Corporatism and Institutional Change in the Relationship between Apprenticeship Training and School-Based VET. In: Bussemeyer, Marius R.; Trampusch, Christine, Eds. The Political Economy of Collective Skill Formation. Oxford: Oxford University Press, 150-178 DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199599431.003.0006 (fulltext researchgate).

Lassnigg, Lorenz (2011) The 'duality' of VET in Austria: institutional competition between school and apprenticeship. Journal of Vocational Education and Training (Special Issue), 63 (3), pp. 417-438.

Lassnigg, Lorenz (2017) Apprenticeship Policies Coping with the Crisis: A Comparison of Austria with Germany and Switzerland. In: Pilz, Matthias, (ed.) Vocational Education and Training in Times of Economic Crisis. Lessons from Around the World. Technical and Vocational Education and Training: Issues, Concerns and Prospects (24). Cham: Switzerland: Springer, pp. 127-148.

Lassnigg, Lorenz (2018) 'Ausbildungsberufe' – a necessary and complex ingredient of the 'Dual' apprenticeship frameworks. In: Loo, Sai, (ed.) Multiple Dimensions of Teaching and Learning for Occupational Practice. London: Routledge, 8-36.

¹⁰⁷ Hierzu gibt es so gut wie keine Repräsentation Österreichs in der globalen Hochschulforschung, gewisse sehr spezialisierte Ausnahmen Hans Pechar (Karrieroptionen), Attila Pausits (Third Mission) bestehen.

Verteilungsföderalismus mit sehr schwach ausgeprägter Autonomie im Schulwesen)¹⁰⁸ sich gegenüber den heutigen und absehbar auch zukünftigen Herausforderungen behaupten muss. Es gibt aber nur Diskurse über die Teilbereiche, hauptsächlich inkrementalistisch angelegt, die Funktionsweise des Gesamtsystems im Zusammenspiel all seiner Komponenten wird nicht berücksichtigt und auch nicht zureichend verstanden.

Der österreichische bildungspolitische Diskurs ist im Vergleich zum globalen Raum sehr beschränkt, und auf Deutschland fixiert (die Schweiz wird schon viel weniger wahrgenommen und andere Länder, die in der Schul-/ Berufsbildung z.T. ähnlicher sind, wie die Niederlande oder Dänemark, ev. Belgien, werden nicht wahrgenommen, im Hochschulbereich wären ebenfalls kleine Länder viel eher vergleichbar als Deutschland)¹⁰⁹ und nimmt daher diese Besonderheiten nicht entsprechend wahr; es gibt selektive Diskurse zu den einzelnen Bereichen (Pflichtschule, Hochschulzugang- und Finanzierung, Früherziehung, Lehrlingsausbildung...), die inhaltlich tendenziell in (überzogene) Kritik vs. Verteidigung (und „Hochjubeln“) zerfallen, aber das Gesamtbild nicht entsprechend zur

¹⁰⁸ Lassnigg, Lorenz; Bruneforth, Michael; Vogtenhuber, Stefan (2015) Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich. Kap.8 in NBB 2015 online https://www.bifie.at/wp-content/uploads/2017/05/NBB_2015_Band2_Kapitel_8.pdf.

Bruneforth, Michael; Chabera, Bernhard; Vogtenhuber, Stefan and Lassnigg, Lorenz (2015) OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools: Country Background Report for Austria.[Research Report] <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/4709/3/2015-bruneforth-chabera-vogtenhuber-lassnigg-oecd-policies-resource-use-schools.pdf>.

Lassnigg, Lorenz (2016) When Complexity Meets Evidence in Governance..... European Journal of Education, 51 (4), pp. 441-446.

Lassnigg, Lorenz (2016) Complexity in a bureaucratic-federalist education system. In: Tracey Burns and Florian Köster (ed.), Governing Education in a Complex World. Paris: OECD, 115-137. (online researchgate).

Lassnigg, Lorenz (2015) Politics - Policy - Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens.[Research Report] <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/4684/1/2015-ihs-report-lassnigg-weiterentwicklung-schulwesen.pdf>.

¹⁰⁹ Hier wäre zu diskutieren, inwieweit die Umstände und Praktiken im Zusammenhang mit einem „echten“ Finanzvergleich der Universitäten Wien-Zürich-München für die Genese der Hochschulforschung (bzw. zumindest indirekt auch noch für die heutige Situation) typisch oder repräsentativ sind.

Der Standard (2010) Unis. Wenig Geld, wenig Profs, viele Drop-outs. Wissenschaftsministerium hält Uni-Finanzvergleich seit fünf Jahren unter Verschluss (8. Juli 2010). <https://www.derstandard.at/story/1277337714592/unis-wenig-geld-wenig-profs-viele-drop-outs>.

Da seitens der damaligen politischen Spitzen erwartet worden war, dass der Vergleich hohe Finanzierungswerte für Österreich ergeben würde, war das (wissenschaftlich klar zu erwartende) Ergebnis niedriger Werte politisch desaströs, und die Studie musste geheim gehalten werden (was auch zu parlamentarischen Anfragen geführt hat

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_05899/index.shtml). In einer zweiten Welle vertiefender Erhebungen wurde die echte Weltklasse-Universität ETH Zürich als mit Wien „unvergleichbar“ durch Darmstadt ersetzt (gleichzeitig wurden die österreichischen Universitäten offiziell als „Weltklasse-Unis“ punziert, Falter 44/2001 https://www.falter.at/zeitung/20011031/www-weltklasse-uni-at/_1629430006; Der Standard 2008 <https://www.derstandard.at/story/1220460378131/noch-weiter-weg-von-der-weltklasse>) Ein ausführlicher Zwischenbericht des Finanzvergleichs ist mittlerweile öffentlich zugänglich http://www.equi.at/dateien/Universitaetsvergleich_Ergeb.pdf.

Sollten sich die Praktiken im Bereich der Hochschulen mittlerweile geändert haben, so sind im Bereich der übergreifenden Strategie LLL:2020 ganz ähnliche Praktiken der Unterdrückung der Evaluierungsberichte ohne ernsthafte Diskussion der Ergebnisse (trotz hochrangigem Protest) nach wie vor vorhanden.

Kenntnis nehmen. Ein Beispiel ist die Geschichte der LLL:2020 Strategie, deren Potentiale ohne ernsthafte öffentliche Auseinandersetzung in der Implementation versandet sind.

Folgende *übergreifende Aussagen* aus den Analysen der Forschungsliteratur können zur österreichischen Situation getroffen werden:

- Der exogene Privatisierungsgrad ist erst spät und unvollständig erfasst und er ist insgesamt gesehen eher niedrig oder sehr niedrig, der endogene Privatisierungsgrad ist im Hochschulwesen hoch und im Schulwesen (trotz der Reformansätze) niedrig; die Früherziehung fällt etwas heraus, mit vergleichsweise höherem Privatisierungsgrad und steigender Tendenz, auch im Primarbereich findet sich Österreich nicht unter den Ländern mit dem geringsten Privatisierungsgrad.
- Es wäre interessant zu vergleichen, inwieweit das öffentliche Gut (das zu operationalisieren wäre) im reformierten Hochschulbereich im Vergleich zum Schulbereich besser (oder schlechter) verwirklicht werden kann.
- In der Hochschulforschung wird der Föderalismus aufgrund der vielen Veto-Punkte teilweise als Reformhindernis gesehen, ebenso in den politischen Diskursen zur Früherziehung und teilweise auch zum Schulwesen, vergleichende Analysen wären hier hilfreich.

Aussagen zu den einzelnen Bereichen von früh bis tertiär:

- *Früherziehung*: In der Früherziehung dominiert die private Bereitstellung, die politischen Diskurse und Aktivitäten gehen in Richtung der Stärkung der öffentlichen Komponente.
- *Schule*: Im Privatschulbereich ist – entsprechend den globalen Diskursen – die Debatte um die öffentliche Finanzierung aufgrund der unterschiedlichen Regelungen nach dem Konkordat, und der (neoliberalen) Forderung der öffentlichen Finanzierung aller Privatschulen virulent, bei vielen offenen Fragen im Kontext der Regulierung und Autonomisierung; nach dem Tenor der Literatur sollte für ausgewogene Wirkungen keine allgemeine, sondern eine sozial differentielle Finanzierung ins Auge gefasst werden (was teilweise Abstriche implizieren würde).
- *Berufsbildung*: In der Berufsbildung stehen sich unkoordiniert zwei Systeme gegenüber, das staatliche Schulwesen und die Lehrlingsausbildung in der Form von collective skills formation mit der stärkeren Einbindung privater AkteurInnen. Hier gilt ebenso, dass diese Bereiche nicht in eine Gesamtbetrachtung eingebunden sind, sondern eher gegeneinander konkurrieren. Die sinnvolle Abstimmung zwischen Konkurrenz und Kooperation stellt eine alles andere als triviale Herausforderung dar; z.B. sind gerade die unkoordinierten parallelen Aktivitäten der beiden Bereiche

– mit der Arbeitsmarktpolitik als Dritter im Bunde – ein wesentlicher Faktor dafür, dass eine stärkere Steigerung der Jugendarbeitslosigkeit vermieden werden konnte.

- *Tertiär:* Die Finanzierung erfolgt weitgehend öffentlich (dies wird verstärkt, aber parallel ist auch ganz im internationalen Mainstream Diversifizierung angestrebt), die Regulation ist stark, wie auch die endogene Privatisierung, es gibt eine insgesamt schwache Differenzierung, im Diskurs gibt es Vorschläge dazu, aber wenig vertiefende Diskussion und viel Gegenwind (wie dringlich wäre dies? Was sind Vor- und Nachteile welcher Lösungen? etc.). Das Spektrum der globalen Hochschulforschung könnte hier neue Ideen einbringen. Bei den Privathochschulen wäre aufgrund der Literatur die Frage zu stellen, wie sich diese in das Gesamtsystem einfügen und welchen Funktionen sie im Hinblick auf seine Wirksamkeit am besten folgen sollten; weitere Fragen wären im Hinblick auf die Entwicklungen und Potentiale der Globalisierung und Digitalisierung zu stellen: Wie steht Österreich hinsichtlich des Importes und Exportes von Bildungsleistungen da?

Zu den konkreten Problemen der Gestaltung des Privathochschulsektors müssen die speziellen Untersuchungen in diesem Sektor Antworten liefern, die in den folgenden Kapiteln dokumentiert werden.

7. Private tertiäre Bildungsangebote in Österreich

Das österreichische Bildungswesen ist weitgehend vom öffentlichen Sektor geprägt. Betrachtet man ausschließlich den österreichischen Hochschulsektor, zeichnet sich dieses Bild ebenfalls ab. Neben öffentlichen Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen hat sich seit der Gründung im Jahr 1999 noch ein weiterer Sektor mehr als etabliert: Der Sektor der Privatuniversitäten ist rasch gewachsen und verzeichnet insbesondere seit Mitte der 2000er Jahre ein dynamisches Wachstum.¹¹⁰

Vor diesem Hintergrund knüpft dieser Teil der Studie an dem Begriff der „exogenen“ Privatisierung (d.h. Privatisierung von Bildungseinrichtungen bzw. die private Bereitstellung von Leistungen, die auch privat finanziert wird) an und beschäftigt sich mit dem Entwicklungspotential privater tertiärer Bildungsangebote, mit besonderem Fokus auf die Privatuniversitäten in Österreich. Hierfür erfolgt zunächst ein Einblick in die Entstehungsgeschichte der Privatuniversitäten sowie ein datenbasierter Überblick über Angebot und Nachfrage in diesem Sektor sowie über Überschneidungsbereiche mit den öffentlichen Universitäten (siehe Kapitel 7.1.2).

In Ergänzung wurden mit einer möglichst heterogenen Auswahl an ExpertInnen und StakeholderInnen aus dem Hochschulbereich insgesamt elf ExpertInneninterviews geführt.¹¹¹ Diese Interviews zielten darauf ab, bisherige Erfahrungen mit privaten Bildungsangeboten (v.a. mit Privatuniversitäten) in Österreich sowie deren damit zusammenhängenden Herausforderungen und mögliche zukünftige Entwicklungen aus ExpertInnen-sicht zu hinterfragen. Die Themen reichten von der Definition privater Hochschulbildung, der Rolle privater und öffentlicher Hochschulen (u.a. Unterschiede und Gemeinsamkeiten hinsichtlich Inhalte, Zielgruppe etc.) über die Qualitätssicherung von privaten und öffentlichen Bildungsangeboten an Hochschulen¹¹² bis hin zu Einschätzungen des künftigen Weiterentwicklungspotentials privater tertiärer Angebote sowie möglicher Handlungs- und Reformbedarf aus Sicht der ExpertInnen (siehe Kapitel 7.2).

¹¹⁰ Vgl. Schmidt, Kurt; Nowak, Sabine; Gruber, Benjamin; Petanovitsch, Alexander (2017) Privatuniversitäten – Entwicklung und Ausblick. ibw-Forschungsbericht Nr. 189, Wien.

¹¹¹ Die Liste der ExpertInnen bzw. InterviewpartnerInnen befindet sich im Anhang.

¹¹² Insbesondere die Qualitätssicherung nahm einen wesentlichen Stellenwert in den Interviews ein. Thematisiert wurden unter anderem Fragen zur Durchführung der Qualitätssicherung, v.a. zu den Unterschieden zwischen privaten und öffentlichen Bildungsangeboten hinsichtlich Standards, Qualität der Studien etc.

7.1 Private Hochschulbildung in Österreich

7.1.1 Privatuniversitäten in Österreich

Im Jahr 2000 begann mit der Umwandlung der „Katholisch-Theologischen Hochschule Linz / Theologische Fakultät (KTHL)“ in die „Katholisch-Theologische Privatuniversität Linz (KTU Linz)“¹¹³ die Geschichte der Privatuniversitäten in Österreich. Im Jahr darauf folgten die UMIT und die Webster-University, 2002 kam dann die Paracelsus-Universität hinzu. Derzeit (März 2020) gibt es 16 von der AQ Austria akkreditierte Privatuniversitäten,¹¹⁴ fünf ehemalige als Privatuniversitäten akkreditierte Institutionen existieren nicht mehr. Im Studienjahr 2018/19 betrieben 11.500 Studierende ein ordentliches und weitere knapp 3.000 Personen ein außerordentliches Studium an einer der damals 13 Privatuniversitäten.¹¹⁵ Für 2019/20 liegen bei Berichtlegung noch keine Zahlen vor, aber alleine die 2019 nach Wien übersiedelte CEU erhöht die Zahl der Studierenden um mehr als 1.300. Trotz stetigen Wachstums in den letzten 20 Jahren studieren somit 2018/19 nur 3,3% aller ordentlichen Studierenden in Österreich an einer Privatuniversität. Das österreichische Hochschulsystem ist also weiterhin stark vom öffentlichen Bereich dominiert.

1999 wurde das Universitäts-Akkreditierungsgesetz – UniAkkG beschlossen, das erstmals die Errichtung von Privatuniversitäten in Österreich ermöglichte. 2011 wurde es durch das bis heute geltende Privatuniversitätengesetz – PUG abgelöst. Das PUG gibt den Rahmen für die Organisation von Privatuniversitäten und ihre Akkreditierung vor. Das Verfahren der institutionellen und der Programm-Akkreditierung selbst ist im Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz (HS-QSG) und durch Vorgaben der unabhängigen Akkreditierungsbehörde AQ Austria geregelt.

Neben den Voraussetzungen, die für eine Akkreditierung erfüllt sein müssen (u.a. mindestens zwei mindestens dreijährige Studien sowie einen darauf aufbauenden Studiengang¹¹⁶) und grundlegende Regelungen für die Einrichtung von Studien, sowie die Organisation der Privatuniversität und ihrem Personal ist das Finanzierungsverbot des Bundes ein zentrales Element des PUG (§5). Damit ist explizit eine Finanzierung durch andere öffentliche Körperschaften nicht ausgeschlossen und eine Mehrheit der Privat-

¹¹³ Nunmehr: "Katholische Privat-Universität Linz" (KU Linz).

¹¹⁴ Zuletzt sind im STJ 2019/20 drei Privatuniversitäten hinzugekommen: Die Bertha von Suttner Privatuniversität in Sankt Pölten, die Studien in den Bereichen Psychotherapie, Soziales, Pädagogik und Wirtschaft anbietet und zur Hälfte von der Stadt St. Pölten getragen wird. Die Gustav Mahler Privatuniversität für Musik (das ehemalige Kärntner Landeskonservatorium) in Klagenfurt und die von Budapest nach Wien übersiedelte Central European University Private University (CEU PU).

¹¹⁵ Einschließlich ausländischer Standorte der Modul-Universität und seit dem Studienjahr 2016/17 inklusive ausländische Standorte der Sigmund Freud Privatuniversität.

¹¹⁶ Die Privatuniversitäten- Akkreditierungsverordnung 2019 (PU-AkkVO) der AQ Austria präzisiert jedoch, dass mindestens 2 Bachelor- und 1 Masterstudium angeboten werden müssen.

universitäten erhält auch Mittel von Bundesländern, bei einigen ist der Träger selbst das Bundesland. Mit „privat“ ist also nicht die Finanzierungsart gemeint, sondern dass eine Privatuniversität von jeder privaten juristischen Person gegründet werden kann und ihr Betrieb dem Privatrecht unterliegt. Daher dürfen Privatuniversitäten auch unbegrenzte Studiengebühren einheben.

Die Studiengebühren an den Privatuniversitäten sind insbesondere an den von den Bundesländern getragenen Musikuniversitäten relativ niedrig (ab 300€ pro Semester) und liegen zum Teil unter jenen Beiträgen, die an Fachhochschulen zu entrichten sind. Die höchste Gebühr wird derzeit an der Danube Private University (DPU) für die englische Version eines 12-semesterigen Zahnmedizinstudiums verrechnet: 20.800€ pro Semester, für das gesamte Studium also rund 250.000€ (Erhebung der ÖPUK).

Laut der Stellungnahme zu den Privatuniversitäten des Wissenschaftsrates von 2016¹¹⁷ sind zwei Privatuniversitäten (von damals 12), nämlich die DPU und die SFU for profit Organisationen, alle anderen sind nicht auf Gewinn ausgelegt. Die Rechtsformen sind vielfältig und reichen von (gemeinnützigen) Vereinen über Privatstiftungen bis zu GmbHs. Neben den Bundesländern sind auch die Wirtschaftskammern in Wien (Modul) und Niederösterreich (NDU) Träger je einer Privatuniversität, die Diözese Linz und ein Konsortium aus drei öffentlichen Universitäten sowie einer Fachhochschule (Meduniv. Wien, TU Wien, UWK und FH IMC) sind ebenfalls Träger je einer Privatuniversität (KU Linz bzw. Karl Landsteiner). An der UMIT ist auch die öffentliche Universität Innsbruck mit 10% beteiligt.¹¹⁸

Das PUG gibt den AntragstellerInnen keine Mindestvorgaben für ihre Forschungsaktivitäten vor. Es verlangt lediglich, dass Forschung und Lehre verbunden sein müssen, dass ein Entwicklungsplan vorliegt, der Maßnahmen in Lehre und Forschung enthält und dass für Forschung und Lehre „in den für die durchzuführenden Studien wesentlichen Fächern ein dem internationalen Standard entsprechendes, wissenschaftliches oder künstlerisch ausgewiesenes Lehr- und Forschungspersonal“ verpflichtet wird. Dieses Personal muss ab Beginn des Betriebes vorhanden sein. Für die Akkreditierung muss jedoch nachgewiesen werden, dass dem wissenschaftlichen Personal ausreichend Zeit zum Forschen (bzw. zur Entwicklung der Künste) zur Verfügung steht (PU-AkkVO §15 (8) Z5).

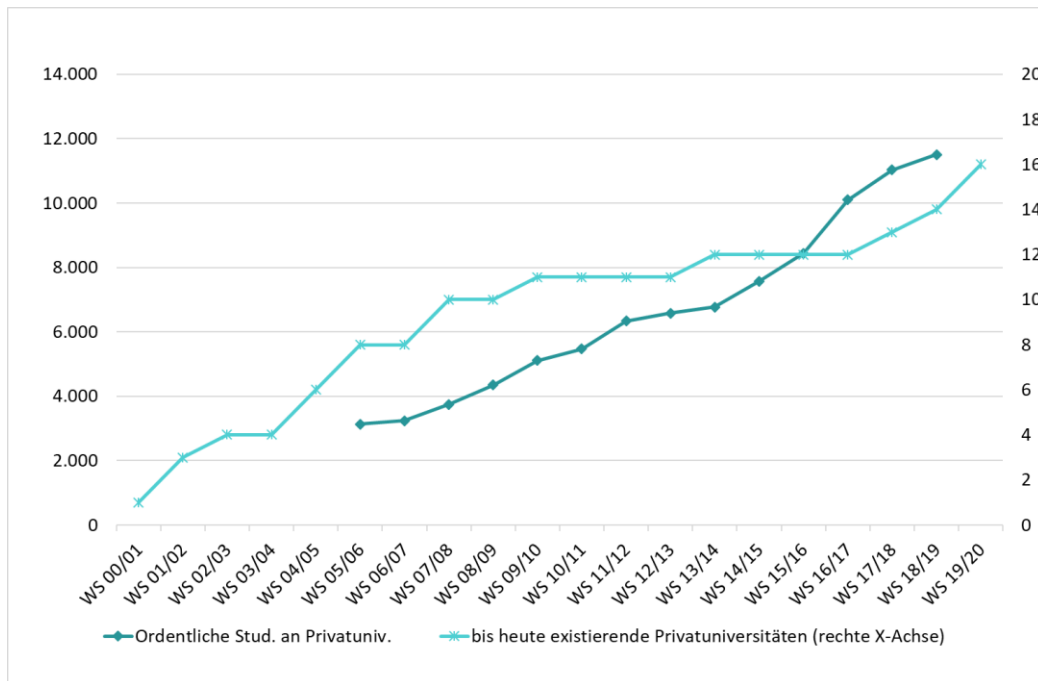
¹¹⁷ Vgl. Österreichischer Wissenschaftsrat (2016) Privatuniversitäten in Österreich. Stellungnahme und Empfehlungen, download
https://www.wissenschaftsrat.ac.at/downloads/Empfehlungen_Stellungnahmen/2018_2016/Endversion_Privatuniversitaeten_Empfehlungen_inkl-Deckblatt.pdf.

¹¹⁸ Vgl. ebd.

7.1.2 Die Privatuniversitäten in Zahlen

Die Akkreditierungen der derzeit aktiven 16 Privatuniversitäten verteilen sich relativ gleichmäßig auf die letzten 20 Jahre, nur zwischen 2009 und 2016 kam es lediglich zu einer Neu-Akkreditierung, seitdem sind vier weitere Privatuniversitäten akkreditiert worden (siehe Grafik 1). Die Zahl der ordentlichen Studierenden entwickelte sich ebenfalls stetig, allerdings hat sich in den letzten Jahren das Wachstum beschleunigt. Zudem sind in Grafik 1 die letzten drei Neu-Akkreditierungen noch nicht abgebildet. Ohne diese waren jedenfalls im WS 2018/19 genau 11.503 Studierende an den 14 Privatuniversitäten inskribiert.

Grafik 1: Entwicklung der Zahl der Privatuniversitäten (sofern sie bis heute existieren) und der Zahl der ordentlichen Studierenden an Privatuniversitäten



Keine Studierendenzahlen vor WS 05/06 und für WS 19/20.

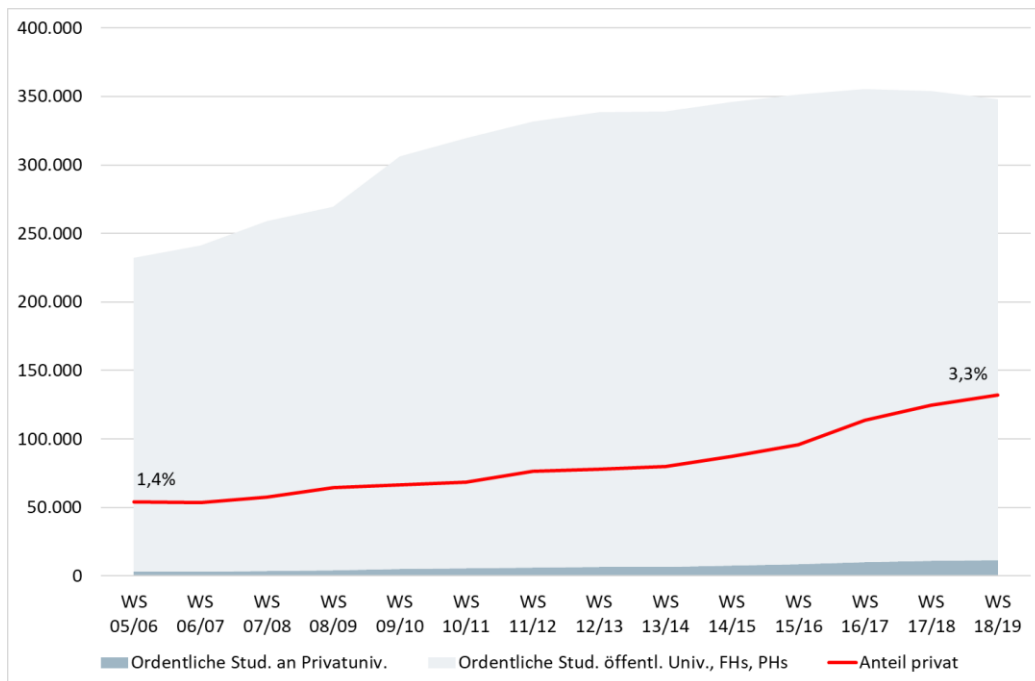
Einschließlich ausländischer Standorte der Modul-Universität und seit dem Studienjahr 2016/17 inklusive ausländische Standorte der Sigmund Freud Privatuniversität.

Quelle: ÖPUK, Statistik Austria.

Dieses Wachstum der Studierendenzahlen zeigt sich auch in Form des Anteils der Studierenden an Privatuniversitäten an der gesamten (ordentlichen) Studierendenpopulation in Österreich, der sich in den letzten knapp 15 Jahren mehr als verdoppelt hat. Allerdings studierten von den gut 360.000 Studierenden im WS 2018/19 „nur“ rund 11.500 an einer Privatuniversität, was einem Anteil von 3,3% entspricht (siehe Grafik 2). Der Anteil wird in nächster Zeit weiter steigen, da neue Privatuniversitäten hinzugekommen

sind und die Zahl der Studierenden an öffentlichen Universitäten und PHs leicht rückläufig ist.

Grafik 2: Zeitliche Entwicklung von ordentlichen Studierenden an öffentlichen Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen sowie ordentlichen Studierenden an Privatuniversitäten



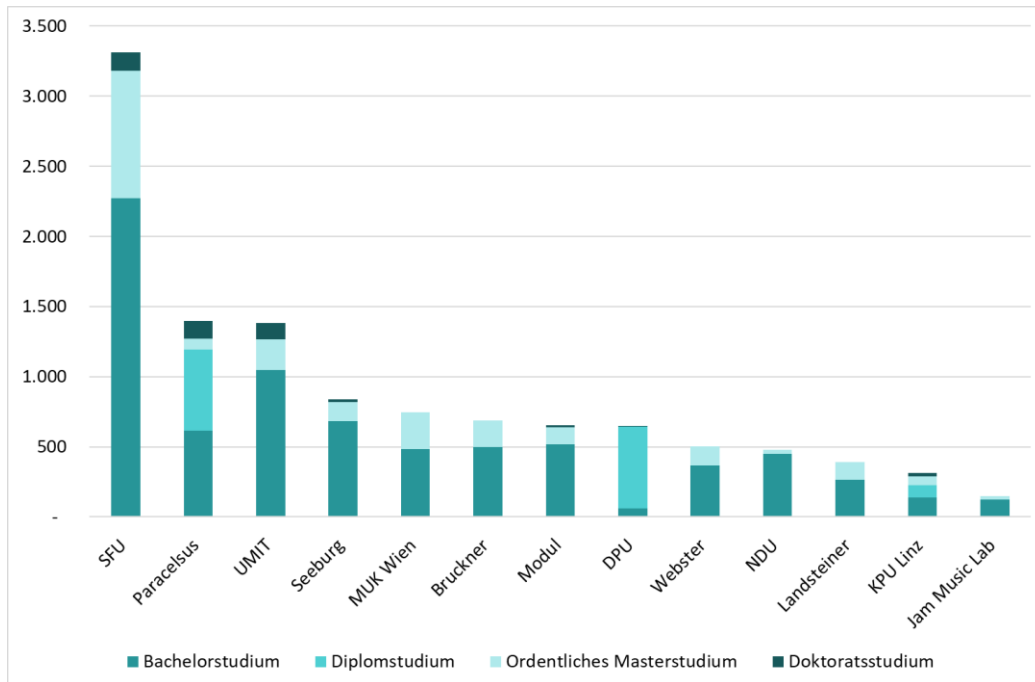
Privatuniversitäten: Angaben beziehen sich nicht auf das Wintersemester, sondern auf das jeweilige Studienjahr. Einschließlich ausländischer Standorte der Modul-Universität und seit dem Studienjahr 2016/17 inklusive ausländische Standorte der Sigmund Freud Privatuniversität.
Quelle: STATcube, unidata. Berechnungen des IHS.

Die mit Abstand größte Privatuniversität ist die Sigmund Freud (SFU) Privatuniversität in Wien mit mehr als 3.300 ordentlichen Studierenden im WS 2018/19 (das sind 29% aller PU-Studierenden), gefolgt von der Paracelsus Privatuniversität mit knapp 1.400 (12% aller) und der UMIT mit ebenfalls knapp 1.400 (12%). Somit studierte im WS 2018/19 knapp ein Drittel aller PU-Studierenden an der SFU, bzw. etwas mehr als die Hälfte aller PU-Studierenden an nur drei Universitäten (siehe Grafik 3). Nur diese drei Universitäten hatten auch mehr als 1.000 Studierende. Durch das Hinzukommen der CEU im WS 2019/20 wird sich das allerdings etwas verschoben haben. Die kleinste Privatuniversität war 2018/19 das Jam Music Lab in Wien mit 147 ordentlichen Studierenden.

Diplomstudien gibt es nur an der Paracelsus Universität, der Danube Private University und der KUL. Bachelorstudien werden an allen Privatuniversitäten angeboten und nur die DPU bietet kein Masterstudium an. Ein Doktoratsstudium konnte an sieben der damals 13 Privatuniversitäten betrieben werden (mit der CEU nunmehr an acht von 16). An den drei größten Universitäten werden jeweils mehr als 100 DoktorandInnen betreut,

an der KUL 25, an der Privatuniversität Schloss Seeburg 20, am Modul 15 und an der DPU 6.

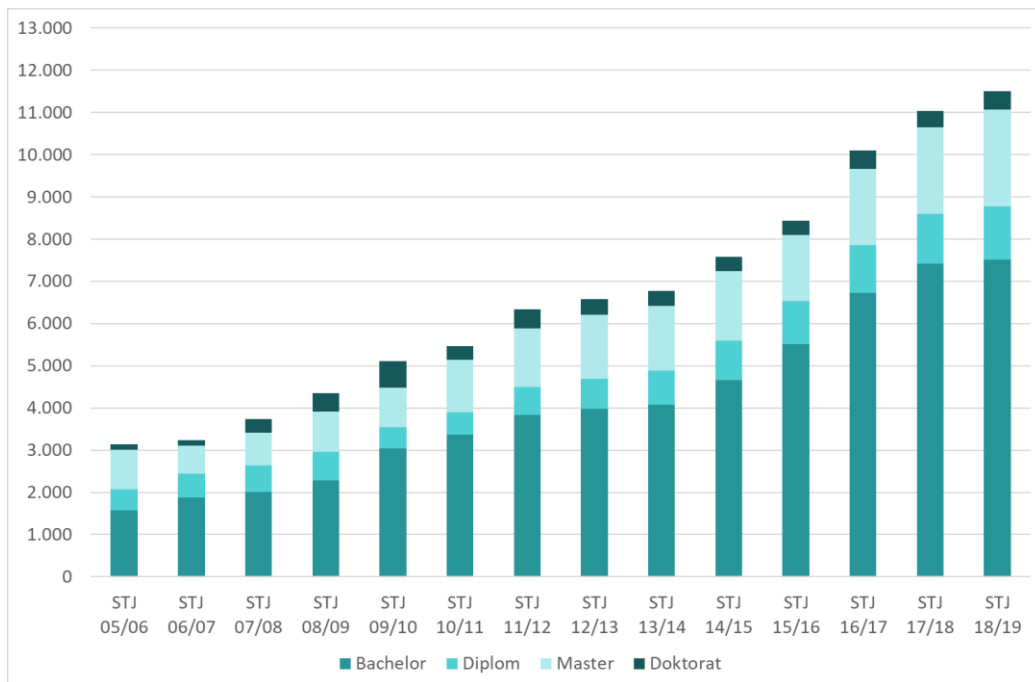
Grafik 3: Ordentliche Studierende an Privatuniversitäten nach Studienart je Universität (WS 2018/19)



Einschließlich ausländischer Standorte der Modul-Universität und seit dem Studienjahr 2016/17 inklusive ausländische Standorte der Sigmund Freud Privatuniversität.
Quelle: STATcube. Berechnungen des IHS.

Im Wintersemester 2018/19 betrieben 65% der ordentlichen Studierenden an Privatuniversitäten ein Bachelorstudium und 11% ein Diplomstudium (siehe Grafik 4). Zusammen sind also gut drei Viertel der Studierenden in sogenannten Erst- oder grundständigen Studien inskribiert. Hinzu kommen 20% Masterstudierende und 4% DoktorandInnen (438 Personen). Vor zehn Jahren waren noch 12% der Studierenden an Privatuniversitäten in Doktoratsprogrammen inskribiert (damals noch 629 Personen bei insgesamt 11 Universitäten).

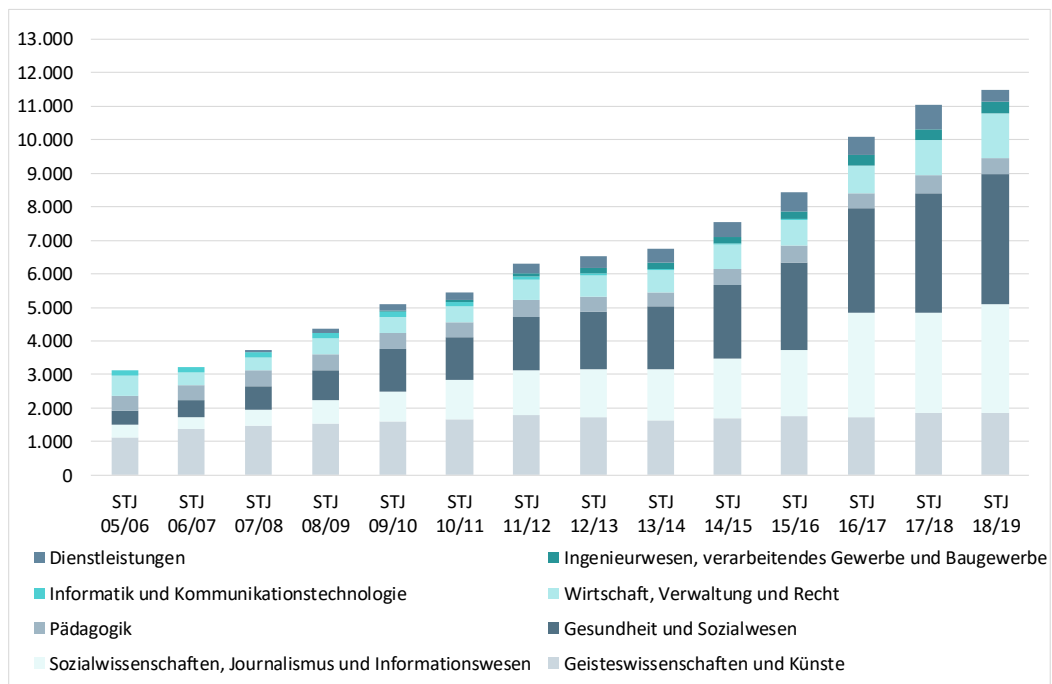
Grafik 4: Ordentliche Studierende an Privatuniversitäten nach Studienart



Einschließlich ausländischer Standorte der Modul-Universität und seit dem Studienjahr 2016/17 inklusive ausländische Standorte der Sigmund Freud Privatuniversität.

Quelle: STATcube. Berechnungen des IHS.

Die größte Gruppe der ordentlichen Studierenden („Regelstudium“) an Privatuniversitäten, genauer gesagt ein Drittel, betreibt ein Studium aus dem Bereich Gesundheitswissenschaften, der sowohl (Zahn)Medizin als auch zahlreiche andere medizinische Ausbildungen umfasst. 28% betreiben ein sozialwissenschaftliches, 16% ein geisteswissenschaftliches oder künstlerisches Studium und 12% ein wirtschaftswissenschaftliches Studium. Studienangebote in der Informatik gab es nur eine zeitlang bis etwa 2010, während seitdem ingenieurwissenschaftliche Studien geringfügig an Anteil auf zuletzt 4% zugelegt haben. Weitere 4% studieren ein pädagogisches Fach und 3% im Dienstleistungsbereich (zumeist Tourismus, siehe Grafik 5).

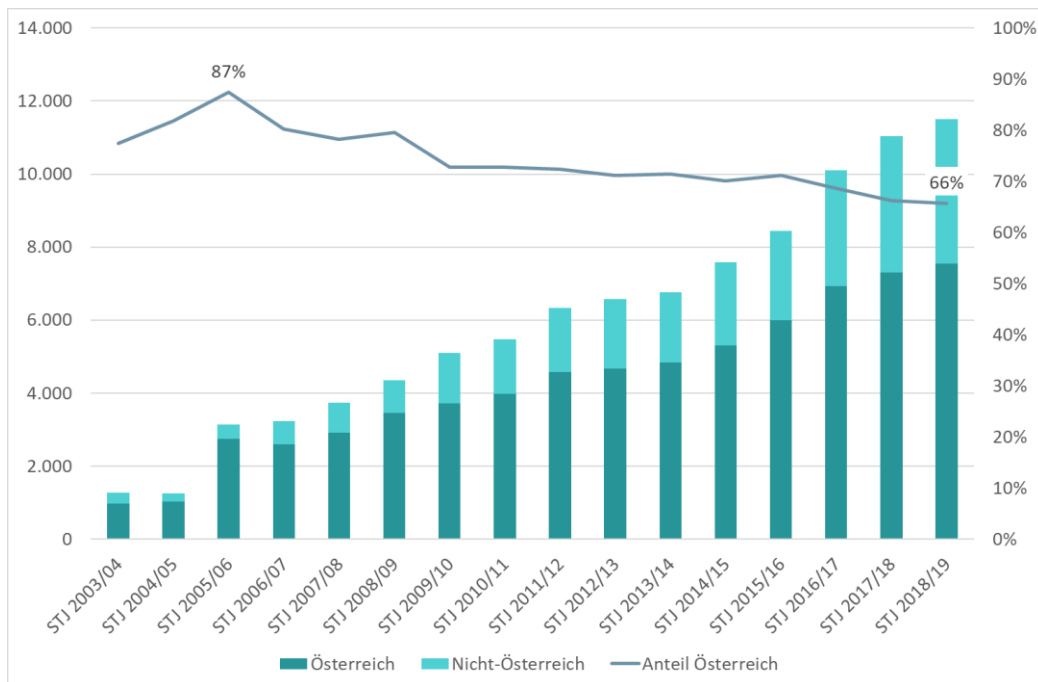
Grafik 5: Ordentliche Studierende an Privatuniversitäten nach Studienfeldern

Berücksichtigt wurden nur Studienfelder mit einer Mindestanzahl an 40 Studierenden zumindest zu einem beobachteten Zeitpunkt. Exkl. Feld unbekannt.

Einschließlich ausländischer Standorte der Modul-Universität und seit dem Studienjahr 2016/17 inklusive ausländische Standorte der Sigmund Freud Privatuniversität.

Quelle: STATcube. Berechnungen des IHS.

Derzeit (STJ 2018/19) kommen zwei Drittel der ordentlichen Studierenden an Privatuniversitäten aus Österreich (siehe Grafik 6). Zu Beginn des Sektors war dieser Anteil noch höher und erreichte 2005/06 den höchsten Wert mit 87% – seitdem steigt der Anteil internationaler Studierender im Sektor kontinuierlich. Allerdings unterscheiden sich die Anteile deutlich zwischen den einzelnen Universitäten: An vier Universitäten (Schloss Seeburg, NDU, Landsteiner und KPUL) kommen mehr als 90% der Studierenden aus Österreich. An der DPU kommen dagegen mehr als drei Viertel der Studierenden nicht aus Österreich, an der Webster Universität sind dies rund zwei Drittel und an der MUK Wien etwas mehr als die Hälfte. Insgesamt haben 56% der internationalen Studierenden eine deutsche Staatsbürgerschaft.

Grafik 6: Ordentliche Studierende an Privatuniversitäten nach Herkunftsstaat

Einschließlich ausländischer Standorte der Modul-Universität und seit dem Studienjahr 2016/17 inklusive ausländische Standorte der Sigmund Freud Privatuniversität.

Quelle: STATcube. Berechnungen des IHS.

Überschneidungsbereiche mit den öffentlichen Universitäten

Betrachtet man die Anzahl begonnener Studien von Personen mit einer österreichischen Heimatadresse an Privatuniversitäten im Vergleich zu jener an öffentlichen Universitäten so zeigt sich, dass Privatuniversitäten neben Nischenbereichen in erster Linie in jenen Bereichen ihre Studien anbieten, in welchen an öffentlichen Universitäten stark selektive Zugangsregelungen zur Anwendung kommen (z.B. Psychologie, Humanmedizin, Rechtswissenschaften). Lediglich in Human-/ Zahnmedizin haben die Privatuniversitäten einen Marktanteil (unter Studierenden aus Österreich) von mehr als 5%, in Psychologie beläuft sich ihr Anteil auf 4% (STJ 2018/19). Im Studienfeld „Dienstleistungen“ ist der Anteil der Privatuniversitäten rechnerisch höher, aber während die öffentlichen Universitäten hier vor allem Sportwissenschaften anbieten stammen die Inskriptionen an den Privatuniversitäten vor allem aus dem Bereich Tourismus (ein Bereich, in dem eher die Fachhochschulen aktiv sind). In sehr vielen Studienfeldern gibt es bis dato kein Angebot von Privatuniversitäten, so z.B. in Naturwissenschaften, Informatik und Kommunikationstechnologien, Land-/ Forstwirtschaft, Fischerei und Tiermedizin. Auch in Pädagogik und im Ingenieurwesen beginnen an Privatuniversitäten jährlich jeweils nur rund 60 Studierende mit österreichischer Heimatadresse.

Insofern stellen die Privatuniversitäten de facto keine Konkurrenz zu den öffentlichen Universitäten (oder Fachhochschulen) dar. Allerdings scheint das Expansionspotential in jenen Bereichen, die an öffentlichen Universitäten oder Fachhochschulen stark selektiv sind, auch begrenzt zu sein. Selbst in Humanmedizin, wo jährlich tausende BewerberInnen keinen Platz an öffentlichen Universitäten erhalten, sind die Inskriptionen von Personen aus Österreich an den Privatuniversitäten relativ gering.

7.1.3 Privat zu finanzierende Weiterbildungsangebote an Hochschulen

Neben den Studierenden in ordentlichen Studien, gibt es auch sogenannte außerordentliche Studierende in Lehrgängen oder speziellen Master-Programmen. Auch diese Programme müssen an Privatuniversitäten von der AQ Austria akkreditiert werden. Öffentliche Universitäten sind gesetzlich verpflichtet derartige Programme mindestens zu Vollkosten anzubieten und auch Fachhochschulen erhalten keine Studienplatzfinanzierung seitens des Bundes für diese Lehrangebote. Dementsprechend hoch sind die Teilnahmegebühren in einigen dieser Programme (einige Master-Lehrgänge an öffentlichen Universitäten sind in diesem Segment die teuersten Angebote). Allerdings werden die Teilnahmegebühren in einigen Fällen auch vom Arbeitgeber oder bei besonderem Mangel an ausgebildeten Fachkräften in spezifischen Bereichen unter Umständen auch von der öffentlichen Hand übernommen. Unabhängig davon wer die Kosten trägt, sind diese Lehrgänge oder Weiterbildungs-Master jedenfalls privat zu finanzieren, weshalb auch das Segment hochschulischer Weiterbildung manchmal zu den privaten Bildungsangeboten in Österreich gezählt wird (siehe hierzu auch die Meinungen der ExpertInnen in Kapitel 7.2.1).

Die Pädagogischen Hochschulen haben ebenfalls ein sehr umfassendes Weiterbildungsangebot, allerdings gemäß ihrem Auftrag vor allem für PädagogInnen und in Form vieler sehr kurzer Lehrgänge, die in der Regel für Lehrkräfte kostenfrei zu besuchen sind. Da es sich hierbei um ein spezielles Segment handelt (und die Datenlage hierzu eher dürftig ist), werden die Weiterbildungsangebote an Pädagogischen Hochschulen in der Folge nicht berücksichtigt.

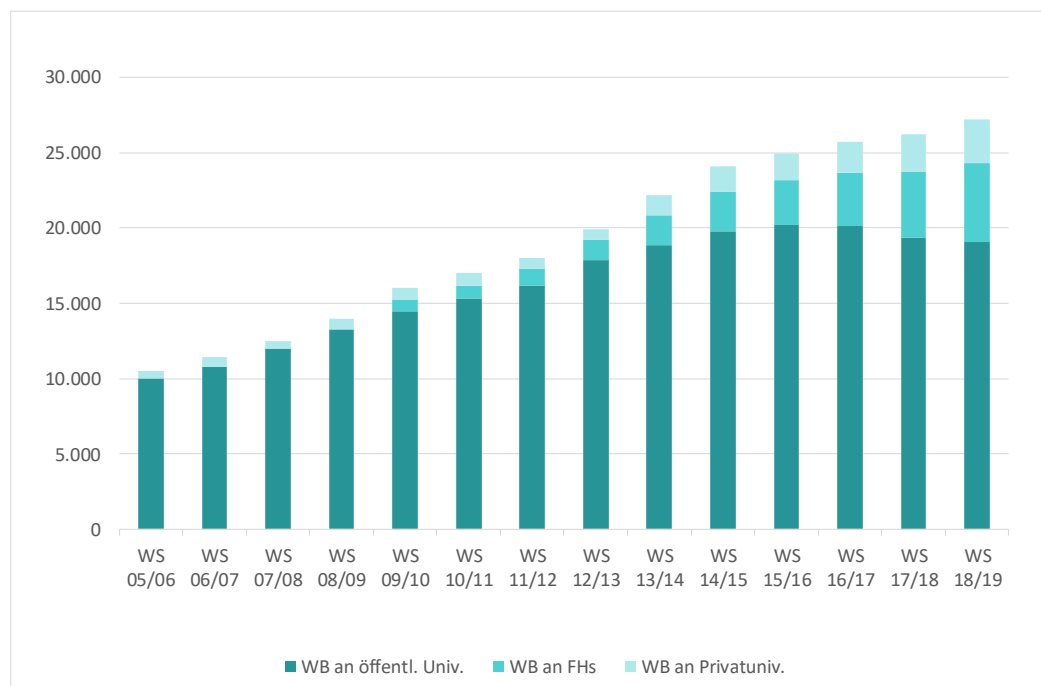
Aktuelle Details zu den Weiterbildungsangeboten österreichischer Hochschulen sind in Kulhanek et al. (2019) zu finden.

An öffentlichen Universitäten, Fachhochschulen und Privatuniversitäten studierten im Wintersemester 2018/19 insgesamt 27.223 Personen in einem Hochschullehrgang oder einem Weiterbildungs-Master (siehe Grafik 7). Diese Zahlen inkludieren allerdings auch Studierende in Vorbereitungslehrgängen (z.B. auf die Studienberechtigungsprüfung). In Summe ist der Weiterbildungsbereich (ohne PHs) gemessen an den Studierendenzahlen also fast 2,4 mal größer als der Sektor der Privatuniversitäten. Allerdings sind viele Weiterbildungsangebote auch keine vollständigen Studien und umfassen dementsprechend

wenige ECTS. Die Verweildauer der Weiterbildungsstudierenden ist also wesentlich kürzer.

An Privatuniversitäten studierten im WS 2018/19 fast 3.000 Personen in einem Weiterbildungsangebot. Dies entspricht einem Marktanteil (ohne PHs) von 10,8% und somit deutlich mehr als der Anteil der ordentlichen Studierenden an Privatuniversitäten im gesamten Hochschulbereich ausmacht. Zudem gehen die Zahlen im Weiterbildungsbereich an öffentlichen Universitäten zurück, während sie an FHs und Privatuniversitäten steigen. Außerdem betreiben fast drei Viertel aller Weiterbildungsstudierenden an Privatuniversitäten ein entsprechendes Masterstudium – ein Anteil der deutlich höher als in den anderen Sektoren ist (siehe Kulhanek et al. 2019).

Grafik 7: Studierende in Lehrgängen oder außerordentlichen Master-Programmen an öfftl. Universitäten, Fachhochschulen und Privatuniversitäten



Einschließlich ausländischer Standorte der Modul-Universität und seit dem Studienjahr 2016/17 inklusive ausländische Standorte der Sigmund Freud Privatuniversität.

Einschliesslich Studierender in Vorbereitungslehrgängen (z.B. Deutsch, Studienberechtigungsprüfung).

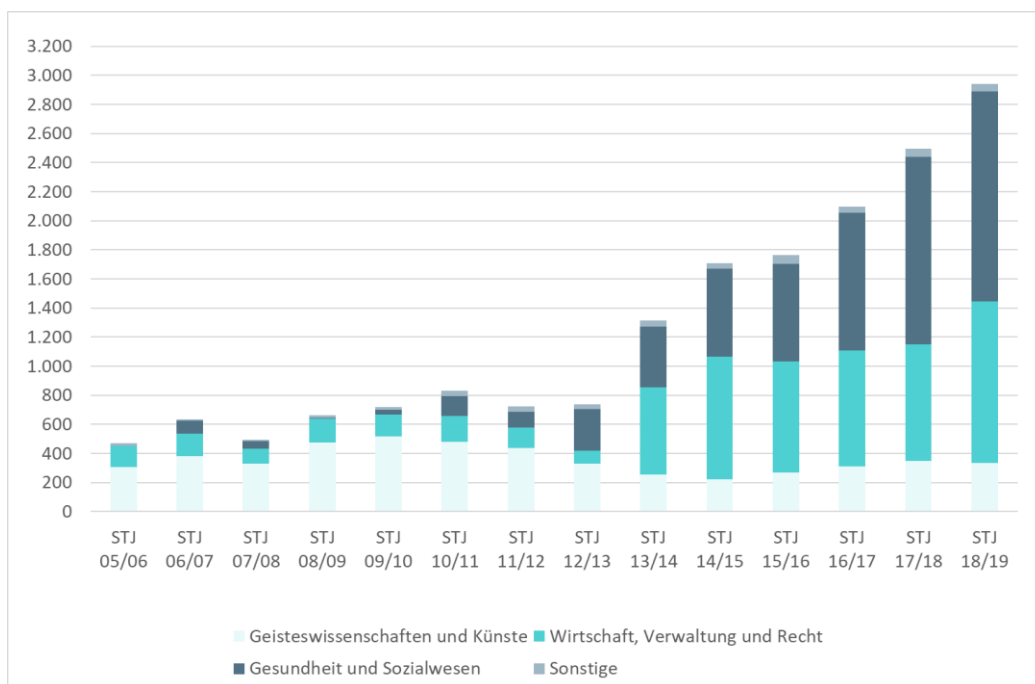
Quelle: STATcube. Berechnungen des IHS.

Auffällig ist auch die Fächerverteilung der Weiterbildungs-Studierenden an Privatuniversitäten (siehe Grafik 8). Im Gegensatz zu den ordentlichen Studierenden (siehe Grafik 5 auf Seite 103) betreibt fast die Hälfte der Weiterbildungs-Studierenden ein Studium im Bereich Gesundheit/ Medizin (unter den ordentlichen Studierenden sind es 34%) und weitere 38% ein Studium der Wirtschaftswissenschaften (unter den ordentlichen Studierenden sind es 12%). Auf Geisteswissenschaften und Kunst entfallen 11% (unter den ordentlichen 16%) und auf sonstige Studienangebote 2%. Ein Teil dieser Differenz lässt sich

mit dem umfangreichen ordentlichen Studienangebot im Bereich Sozialwissenschaften (inkl. Psychologie) erklären, das von 28% der Studierenden betrieben wird, in dem es aber keine Weiterbildungsstudierenden gibt.

Die Dominanz der Gesundheitswissenschaften/ Medizin ist auch im Vergleich zu den öffentlichen Universitäten und Fachhochschulen auffällig. Hier dominieren eindeutig die Weiterbildungsangebote im Bereich Wirtschaftswissenschaften (siehe Kulhanek et al. 2019).

Grafik 8 Weiterbildungs-Studierende an Privatuniversitäten nach Studienfeldern



Quelle: STATcube. Berechnungen des IHS.

7.2 Erfahrungen & Einschätzungen zu privater Hochschulbildung aus ExpertInnensicht

7.2.1 „Private Hochschulbildung“ aus ExpertInnensicht

Wesentliches Ziel dieser Studie war es, die Potentiale auszuloten, die sich aus zusätzlichen privaten Angeboten und Beteiligungen zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen an das tertiäre Bildungswesen ergeben können. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Definitionen privater Hochschulangebote (siehe hierzu Kapitel 3) stellte sich jedoch zunächst die Frage, was die interviewten ExpertInnen unter privaten tertiären Angeboten konkret in Österreich verstehen bzw. wie sie private Hochschulbildung

definieren. Orientiert man sich generell an einer breiteren Definition, so könnte man neben Privatuniversitäten als privatrechtliche Bildungsinstitutionen zum Beispiel auch privatrechtliche Angebote öffentlicher Bildungsinstitutionen (wie z.B. Weiterbildung an öffentlichen Universitäten) zu den privaten tertiären Bildungsangeboten zuordnen.

Aus Sicht der InterviewpartnerInnen ist dies eine zentrale Frage, da in Österreich **keine eindeutige und klare Definition von privaten tertiären Angeboten** existiert. Als wesentliches Kriterium für die Definition privater tertiärer Angebote wurde mit Ausnahme von einer Interviewperson die **Finanzierung** herangezogen. Aufgrund der **vielen Mischformen privater und öffentlicher Finanzierung** im tertiären Sektor ist jedoch auch dieses Merkmal aus Sicht der ExpertInnen **nicht trennscharf**.

Insbesondere **Fachhochschulen** werden in einigen Interviews aufgrund ihrer **Mischfinanzierung** (Bund, Länder, Gemeinden, private Beteiligung) und privatrechtlichen Organisationsform ebenso als potentiell privates Bildungsangebot genannt. Nach Ansicht eines Experten könnte man die Fachhochschulen durchaus als „Hybrid“ sehen, *„da sie ursprünglich als Private Public Partnership konstruiert wurden“*. Anders als die öffentlichen Universitäten sind sie auf befristete Förderverträge angewiesen, bekommen zwar durch eine Studienplatzfinanzierung öffentliche Bundesmittel, für diese gebe es jedoch keine gesetzliche Sicherstellung, so eine Interviewperson. Dennoch haben sie wie auch öffentliche Universitäten einen **öffentlichen Bildungsauftrag** (siehe z.B. FHStG oder Entwicklungspläne der Fachhochschulen), weshalb die Mehrheit der ExpertInnen die Fachhochschulen als eindeutig öffentliches tertiäres Bildungsangebot sieht.

Bei den **Weiterbildungsangeboten an öffentlichen Universitäten** handelt es sich um Angebote, die seitens der Universitäten kostendeckend kalkuliert sein müssen und die sich daher auf einem Markt bewegen. Hier gestaltet sich die Zuordnung nach Angaben der InterviewpartnerInnen weitaus schwieriger. Während ein Drittel der ExpertInnen diese Weiterbildungsangebote als private tertiäre Angebote sieht, wird diese Zuordnung von den anderen InterviewpartnerInnen deutlich kritisiert: auch wenn Weiterbildungsangebote durch TeilnehmerInnengebühren vollständig finanziert werden müssen und ein privatrechtlicher Vertrag zwischen Institution und TeilnehmerInnen besteht, finden diese an einer öffentlichen Bildungseinrichtung statt und können als Angebote im Sinne des Life-Long-Learning-Auftrags als Teil eines **öffentlichen Bildungsauftrags** verstanden werden.

Im Hinblick auf **Privatuniversitäten** sind sich alle ExpertInnen jedoch einig, dass diese private Hochschulangebote sind. Diese haben zwar häufig auch eine öffentliche Trägerschaft, sie müssen sich aber am Bildungsmarkt durchsetzen, da ihnen im Gegensatz zu Fachhochschulen keine geldwerten Leistungen des Bundes (Bundesmittel) zuerkannt werden dürfen (siehe auch § 5 Abs. 1 PUG). Alle anderen Institutionen aus den anderen

Sektoren sind von öffentlicher Hand so stark finanziert, dass „*man eigentlich nicht von privaten Angeboten, sondern lediglich von der Nutzung privatrechtlicher Rahmenbedingungen für die Entfaltung entsprechender Aktivitäten sprechen kann*“ (I10).

Lediglich ein Interviewpartner weist darauf hin, dass nicht in erster Linie die Finanzierung als Differenzierung herangezogen werden sollte, da es ein **eindeutiges Merkmal** für die Definition privater tertiärer Hochschulbildung gibt, und zwar die **gesetzliche Grundlage**: Das **Privatuniversitätengesetz** (PUG) bezieht sich im Gegensatz zum Universitätsgesetz 2002 (UG) bzw. Fachhochschulstudiengesetz (FHStG) **nur auf die formale Rechtsform** („privatrechtlich“) und umfasst nur (Mindest)Vorgaben, die es benötigt, eine Privatuniversität betreiben zu dürfen. Im Gegensatz zu den **öffentlichen Universitäten und Fachhochschulen mit hoheitlichem Recht** fehlen wesentliche Elemente (d.h. Aufgaben, die im Sinne des Staates zu übernehmen sind).

Zudem werden in den Interviews vereinzelt auch entsprechende **private Hochschuleinrichtungen**, die **aus dem Ausland** kommen und in Österreich Bildungsangebote (wie z.B. in Form von Weiterbildung) anbieten, erwähnt. Diese sind jedoch nicht im Fokus dieser Studie.

In ETER,¹¹⁹ dem von der EU finanzierten „European Tertiary Education Register“, werden drei Status unterschieden: „public“, „private“ und „private government dependent“. Der letzte Datenstand ist hier von 2016 und enthält Informationen zu 69 Hochschulen in Österreich. Demnach sind 32 „public“, nämlich alle öffentlichen Universitäten, die neun öffentlichen pädagogischen Hochschulen und die vom Verteidigungsministerium getragene Fachhochschule. Privat sind alle (damaligen) Privatuniversitäten sowie die katholischen pädagogischen Hochschulen, in Summe 17 Einrichtungen. 20 Fachhochschulen sind als „private government dependent“ klassifiziert. ETER wendet hierfür die gemeinsame Definition der UNESCO, der OECD und der EU an. Öffentlich oder privat hängt demnach davon ab, wer die „ultimate control“ hat, wer also die allgemeine Politik der Institution bestimmt, die Führungskräfte auswählt und entscheidet, ob eine Institution geöffnet oder geschlossen wird. Eine private Einrichtung ist dann „government dependent“, wenn mehr als 50% ihrer Finanzierung von einer staatlichen Einrichtung stammen oder das Lehrpersonal von der öffentlichen Hand finanziert wird. Die Datenquelle sind die Nationalen Statistikämter, also Statistik Austria im Fall von Österreich. Angesichts der (teilweisen) Finanzierung einiger Privatuniversitäten durch Bundesländer und Gemeinden kann man allerdings auch diese Klassifikation für Österreich hinterfragen.

¹¹⁹ www.eter-project.com

7.2.2 Rolle privater vs. öffentlicher Hochschulen

In Österreich gibt es neben einem weitgehend öffentlichen Hochschulsystem, das im Sinne des klassischen Bildungsauftrags auf tertiärer Ebene öffentlich getragen, finanziert und organisiert wird, auch Privatuniversitäten. Damit ist Hochschulbildung nicht nur ein öffentliches, sondern auch ein privates Gut. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich auch die Rolle von privaten und öffentlichen Hochschulen unterscheidet.

Die ExpertInnen sind sich einig, dass sich die Privatuniversitäten als relativ junger Sektor mit einem dynamischen Wachstum und einer Angebotsvielfalt in der österreichischen Hochschullandschaft bereits etabliert haben. Allerdings ist aus ihrer Sicht ein Vergleich aufgrund der Größenunterschiede der beiden Bereiche (öffentliche und private Hochschulen) eher schwierig (vgl. auch Kapitel 7.1.2). Als **wesentliches Unterscheidungskriterium** privater und öffentlicher Hochschulen wird aber von nahezu allen ExpertInnen die **KundInnenorientierung** bzw. **Orientierung an potentiellen StudieninteressentInnen** genannt: Privatuniversitäten orientieren sich demnach aufgrund des wirtschaftlichen Aspekts stärker als öffentliche Universitäten an der Nachfrage potentieller Studierender und daran, wen sie als mögliche „KundInnen“ gewinnen können. Vor diesem Hintergrund erklärt sich nach Angaben der InterviewpartnerInnen die Hauptzielgruppe von selbst, da die Studierenden in der Lage sein müssen, entsprechende Studiengebühren zahlen zu können, d.h. es ist eine **Frage der finanziellen Ausstattung** des Elternhauses bzw. der Studierenden selbst. Darüber hinaus war das ursprüngliche Ziel der Privatuniversitäten, sich stärker auf den **internationalen Markt** (d.h. internationale Studierende nach Österreich zu holen) auszurichten als dies öffentliche Universitäten tun. Dies treffe jedoch laut einigen ExpertInnen nicht im gewünschten Ausmaß zu. Vereinzelt werden auch ältere bzw. berufstätige Studierende als Zielgruppe genannt, ebenso wie Studierende mit alternativen Hochschulzugängen (z.B. ohne Matura). Jene Studierenden, die bei den beschränkten Studienplätzen an öffentlichen Hochschulen keinen Platz bekommen haben, wurden nur in einem Interview genannt.

Als mögliche Gründe für die Wahl eines Studiums an einer Privatuniversität nennen einige ExpertInnen die **bessere Betreuungsrelation** sowie die **Frage der Planbarkeit des Studiums** (z.B. Studium in Regelstudienzeit abschließen zu können). Zudem sei die **Reputation der Institution** (z.B. in Form von Rankings, Bewertungen, Preisen) für die Wahl eines Studiums an einer Privatuniversität von enormer Bedeutung, so mehrere Interviewpersonen.

In Bezug auf die **inhaltliche Ausrichtung** werden aus Sicht der ExpertInnen **kaum Unterschiede** zwischen öffentlichen und privaten Angeboten wahrgenommen. Mit Ausnahme der Medizin bieten die Privatuniversitäten aber **eher Studienrichtungen an, die ohne teure Infrastruktur auskommen und daher relativ schnell und kostengünstig** eingeführt

werden können (z.B. Sozialwissenschaften, Kunst, Rechtswissenschaften, Wirtschaft). Dass es auch private Angebote im Gesundheits- und Medizinbereich gebe, sei aus Sicht eines Interviewpartners verständlich, da es sich hier aufgrund **guter Berufschancen** lohnen würde, in die eigene Bildung zu investieren. Vereinzelt werden zudem **auch Nischenbereiche** an Privatuniversitäten angeboten, die noch gar nicht oder kaum im öffentlichen Bereich vorhanden sind (z.B. Innenarchitektur). Einzelne ExpertInnen sehen den Bedarf weniger im Bereich der Vollzeit-Ausbildungen, sondern **eher in berufsbegleitenden Studienrichtungen**.

Wenn es um die Einführung kostenintensiver Studienrichtungen geht, sehen einige ExpertInnen die Privatuniversitäten aufgrund fehlender Basisfinanzierung im Nachteil. Privatuniversitäten hätten kaum Ressourcen für Bereiche mit notwendiger Großforschungsinfrastruktur, so eine Interviewperson. In diesem Zusammenhang weisen allerdings mehrere ExpertInnen darauf hin, dass im Vergleich zu öffentlichen Universitäten die **Forschungskomponente an Privatuniversitäten zu gering ausgeprägt** ist. Die Forschung findet *„in einem anderen Umfang oder kaum statt. Aber das ist glaube ich auch der große zentrale Unterschied zu den Ansprüchen und Qualitäten von öffentlichen Universitäten, die in Österreich ja tatsächlich eigentlich als Forschungsuniversitäten konzipiert, gedacht und finanziert sind. Wenn man das Innovationssystem anschaut und (...) auf diese Forschungsmission, die diese Universitäten haben, dann [sieht man] aufgrund der Gewachsenheit auch die große Hauptaufgabe (...) der Breitenakademisierung, was ja in anderen Ländern, durchaus auch anderen Hochschultypen stärker anvertraut wird. Da kann man private Universitäten schon klar unterscheiden, wohin sie schauen, welche Mission sie haben, mit welchen Qualitätsstrukturen sie agieren und was sie machen“* (I11).

7.2.3 Qualitätssicherung

Interne und externe Qualitätssicherung

Die **interne Qualitätssicherung** ist je Hochschulsektor sehr unterschiedlich gesetzlich geregelt und ausgestaltet. Trotzdem gelten für alle Hochschulen, unabhängig vom jeweiligen Hochschulsektor, zwei rechtliche Bestimmungen: *„Die Hochschulen sind zur Einrichtung eines Qualitätsmanagementsystem verpflichtet. An allen Hochschulen ist eine Beurteilung der Lehre durch die Studierenden durchzuführen.“*¹²⁰ Mit der Einführung des Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz (HS-QGS) im Jahr 2011 wurde ein gemeinsamer Referenzrahmen für die **externe Qualitätssicherung** der öffentlichen Universitäten,

¹²⁰ Barbara, Birke; Achim, Hopbach (2015), S. 29.

Barbara, Birke; Achim, Hopbach (2015) Qualitätssicherung an österreichischen Hochschulen – Eine Bestandsaufnahme. Bericht gemäß § 28 HS-QSG zum Stand 2015. AQ Austria Bericht, facultas, Wien, https://www.aq.ac.at/de/analysen-berichte/dokumente-analysen-berichte/web_AQ-3Jahresbericht.pdf.

Fachhochschulen und Privatuniversitäten in Österreich geschaffen. Dieser zielt auf die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und die gegenseitige Anerkennung zwischen diesen Hochschulsektoren ab, ebenso darauf, den Stand der Qualitätssicherung an den Hochschulen offenzulegen und damit der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.¹²¹ Das HS-QSG unterscheidet zwei externe Qualitätssicherungsverfahren: die **Akkreditierung** und die **Zertifizierung durch ein Audit**. Beide verfolgen unterschiedliche Ziele. Akkreditierungsverfahren sind für die staatliche Anerkennung einer hochschulischen Bildungseinrichtung (institutionelle Akkreditierung) und/oder eines Studienganges (Programmakkreditierung) erforderlich und beispielsweise für Privatuniversitäten und deren Studienprogramme sowie für Fachhochschulen und deren Neueinrichtung von Studiengängen verpflichtend. Die öffentlichen Universitäten und die etablierten Fachhochschulen müssen sich Audits unterziehen, um die Leistungsfähigkeit des institutionellen (internen) Qualitätsmanagements einer Hochschule beurteilen zu können. Für die Durchführung von Akkreditierungsverfahren ist in Österreich die AQ Austria als unabhängige Einrichtung zuständig, Audits können auch von anderen, international anerkannten Qualitätssicherungsagenturen durchgeführt werden.¹²²

Qualitätssicherung privater und öffentlicher Hochschulen

Aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen gibt es in Österreich **kein einheitliches Qualitätssicherungssystem**; sondern die Qualitätssicherung ist je nach Hochschulsektor unterschiedlich organisiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die ExpertInnen die Qualitätssicherung an den Hochschulen generell bzw. in weiterer Folge die Qualität der privaten Angebote im Vergleich zu den öffentlichen wahrnehmen.

Die InterviewpartnerInnen sind sich einig, dass sich durch die Qualitätssicherungsverfahren in den letzten Jahren bereits viel verändert hat, hinsichtlich der unterschiedlichen Vorgaben und Handhabung von Qualitätssicherung zwischen den Sektoren gehen die Meinungen der ExpertInnen allerdings deutlich auseinander: Während einige ExpertInnen der Auffassung sind, dass ein **einheitliches Qualitätssicherungssystem für alle Sektoren gar nicht zielführend** wäre, da die jeweiligen Sektoren unterschiedliche Ansprüche haben und bestehenden (unterschiedlichen) Vorgaben ausreichend ausdifferenziert sind, fordert die Mehrheit der ExpertInnen ein **einheitliches Qualitätssicherungssystem**

¹²¹ Vgl. Barbara, Birke; Achim, Hopbach (2015) Qualitätssicherung an österreichischen Hochschulen – Eine Bestandsaufnahme. Bericht gemäß § 28 HS-QSG zum Stand 2015. AQ Austria Bericht, facultas, Wien, https://www.aq.ac.at/de/analysen-berichte/dokumente-analysen-berichte/web_AQ-3Jahresbericht.pdf.

¹²² Vgl. <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/Hochschule-und-Universitaet/Hochschulsystem/Akkreditierung-Qualitaetssicherung.html>.

Vgl. auch Barbara, Birke; Achim, Hopbach (2015) Qualitätssicherung an österreichischen Hochschulen – Eine Bestandsaufnahme. Bericht gemäß § 28 HS-QSG zum Stand 2015. AQ Austria Bericht, facultas, Wien, https://www.aq.ac.at/de/analysen-berichte/dokumente-analysen-berichte/web_AQ-3Jahresbericht.pdf.

für alle Hochschulen unabhängig vom Sektor (siehe auch Handlungs- und Reformbedarf aus Sicht der ExpertInnen in Kapitel 7.2.5).

Die unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen und Standards bei den Akkreditierungsregelungen führten aus Sicht der InterviewpartnerInnen bereits zu einem sehr **ungleichen Qualitätsverständnis und Qualitätsniveau** in den einzelnen Hochschulsektoren. Um dem entgegenzuwirken, wurde das HS-QSG im Jahr 2011 eingeführt, dennoch sei man noch immer weit von einem einheitlichen Qualitätsverständnis entfernt, so eine Interviewperson.

Eine wesentliche Rolle spielt aus ExpertInnensicht in diesem Zusammenhang auch die **Frage des institutionellen Vertrauens**. Dabei wird von einem Experten kritisiert, dass die Qualitätsmanagement-Anforderungen generell **in Abhängigkeit von der Trägerschaft** unterschieden werden. Neben einem gesetzlich fundierten Qualitätssicherungssystem gebe es im Privatuniversitätssektor auch verpflichtende Programmakkreditierungen durch die AQ Austria, ebenso wie hochschulinterne Qualitätssicherungssysteme, so ein Interviewpartner.¹²³ Während sich der PU- und FH-Sektor aber einer externen Qualitätssicherung von Bildungsangeboten und Hochschulstrukturen unterziehen müssten, haben öffentliche Universitäten ihre eigenen Qualitätsmanagement-Tools, denen vertraut werde. Demnach scheine die **Frage der Trägerschaft** einerseits bei den Privatuniversitäten (und Fachhochschulen) **Misstrauen**, bei den öffentlichen Universitäten andererseits **Vertrauen** hervorzurufen, so der Experte. Ein Interviewpartner weist in diesem Zusammenhang aber auch auf das umfangreiche Berichtswesen der öffentlichen Universitäten hin, die neben einem Audit ebenfalls als Pflichten für die Erbringung der Qualitätssicherung zu sehen sind: *„Wie groß ist dann der Unterschied zwischen einer jährlichen Berichtspflicht, die die Fachhochschule machen muss, allerdings an einen anderen Adressaten, ja, in dem Fall an die AQ und nicht ans Ministerium, aber so groß in dem, was du an Volumina und an Informationen [liefern musst], ist der Unterschied eigentlich nicht mehr. Nur in einem Fall wird es als reines Steuerungsinstrument genannt und im anderen Fall ist es auch gesetzlich definiert, als Teil der Qualitätssicherungsmaßnahmen und da glaube ich, werden viele Unterschiede überbetont, die es gar nicht gibt.“ (I5)*

Andere ExpertInnen sind der Auffassung, dass die Vorstellungen von Qualitätssicherung auch **zwischen den einzelnen Hochschulen innerhalb der Sektoren** durchaus **stark variieren**. Ein Experte sieht in diesem Zusammenhang auch die **Größe der Institutionen** als einen entscheidenden Faktor für die Umsetzung von Qualitätssicherung. Demnach haben kleinere Hochschulen häufig Schwierigkeiten in der Umsetzung basaler Prozesse und

¹²³ Laut einer Studie des ibw geben alle befragten Privatuniversitäten an, die wesentlichen QM-Instrumente (wie z.B. MitarbeiterInnengespräche, Feedbackschleifen mit Studiengangsleitungen, Stabstelle Lehre und Rektorat, Rückmeldungen der Studierenden sowie strategische Entwicklungsplanung) anzuwenden. Vgl. Schmidt, Kurt; Nowak, Sabine; Gruber, Benjamin; Petanovitsch, Alexander (2017) Privatuniversitäten – Entwicklung und Ausblick. ibw-Forschungsbericht Nr. 189, Wien.

Logiken im Bereich der Qualitätssicherung, häufig sind sie nur informell organisiert. Größere Hochschulen verfügen im Gegensatz dazu über entsprechende Ressourcen und seien im Umfang mit formalisierter Qualitätssicherung deutlich im Vorteil, so der Experte.

Qualitätssicherung in der wissenschaftlichen Weiterbildung

Im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung und den sektoralen Unterschieden werden von einigen ExpertInnen auch die **wissenschaftlichen Weiterbildungsangebote** angesprochen. Das Weiterbildungsangebot wird dabei insgesamt als „Baustelle“ oder als „Wildwuchs“ in der österreichischen Hochschullandschaft von Seiten der InterviewpartnerInnen beschrieben¹²⁴ und ist aus ExpertInnensicht mit dem regulären Studienangebot in den unterschiedlichen Sektoren nur bedingt vergleichbar. Zurückzuführen ist dies einerseits darauf, dass der Weiterbildungsbereich durch einen jahrelangen, großteils „unkontrollierten“, aber kontinuierlichen Zuwachs insgesamt „intransparent“ geworden ist bzw. folglich als „undurchsichtiger Bereich“ beschrieben wird. Vor allem herrschen wettbewerbsverzerrende Bedingungen vor, da nicht alle Lehrgänge kostendeckend kalkuliert seien, so mehrere ExpertInnen. Dabei lassen sich aus Sicht der InterviewpartnerInnen häufig auch Angebote in der Weiterbildung finden, die eher dem Regelstudium zuzuordnen wären. In diesem Zusammenhang werden beispielsweise Fachhochschulen genannt, die durch eine begrenzte Anzahl an regulären Studienplätzen aufgrund der Studienplatzfinanzierung thematisch idente Lehrgänge im Weiterbildungsbereich anbieten, um zusätzliche Studienplätze vergeben zu können.

Die ExpertInnen sind sich einig, dass sich **am Weiterbildungsmarkt viele Angebote** finden, **die nicht den Qualitätsansprüchen der jeweiligen Hochschulen entsprechen**. Dies kann einerseits dazu führen, dass die Reputation der jeweiligen Institution darunter leidet oder aber auch, dass aufgrund von einigen mangelhaften Angeboten die gesamte tertiäre Weiterbildung in Verruf gerät. Ein Interviewpartner widerspricht dieser Ansicht und verweist auf verschiedene Informationsquellen (z.B. Hochschulrankings, Homepages der Hochschulen etc.), wodurch man sich ein gutes Bild über das vorhandene Angebot verschaffen kann.

Im Zusammenhang mit den **Weiterbildungsangeboten** an österreichischen Hochschulen werden auch **internationale Drittanbieter**, die beispielsweise mit einer heimischen Bildungseinrichtung kooperieren, als Konkurrenz wahrgenommen. Diesen steht ein Teil der ExpertInnen aufgrund der fehlenden Transparenz hinsichtlich der Qualitätssicherung der Angebote eher skeptisch gegenüber. Andere nehmen diese Problematik nicht wahr, da

¹²⁴ Siehe hierzu auch die umfangreiche Weiterbildungsstudie von Kulhanek et al. 2019. Kulhanek, Andrea; Binder, David; Unger, Martin; Schwarz, Anna (2019) Stand und Entwicklung wissenschaftlicher Weiterbildung in Österreich, IHS Studie im Auftrag des BMBWFs [derzeit unveröffentlicht].

diese Angebote EU-rechtlich gleichgestellt sind und somit auch den österreichischen Qualitätsansprüchen genügen sollten.

7.2.4 Entwicklungspotential von Privatuniversitäten

Aus ExpertInnensicht werden die **Privatuniversitäten** neben den öffentlichen Universitäten und Fachhochschulen als relativ junger, aber – aufgrund des dynamischen Wachstums und der Angebotsvielfalt – **bereits etablierter Sektor** in der österreichischen Hochschullandschaft wahrgenommen. Aufgrund der Größe und des kürzeren geschichtlichen Hintergrunds sei der Sektor der Privatuniversitäten aber **nur bedingt vergleichbar** mit den öffentlichen Universitäten oder/und Fachhochschulen, so die interviewten ExpertInnen. Die Privatuniversitäten treten in der österreichischen Hochschullandschaft **komplementär** zu den anderen Sektoren auf, sie haben durchaus **regionalpolitische Bedeutung**, das Wachstumspotential von Privatuniversitäten wird aber insgesamt als **eher moderat** eingeschätzt.

Nichtsdestotrotz müsse man sich um den privaten Sektor keine Sorgen machen, solange es die Nachfrage gibt, so lange wird es auch private Angebote geben, so ein Experte. Während einige ExpertInnen durchaus einen privaten Markt für an öffentlichen Universitäten überlaufene Studienrichtungen sehen, widersprechen andere dieser Ansicht und sehen überwiegend dort Potential, wo sie bereits Fuß gefasst haben (z.B. Sozialwissenschaften, Kunst, Rechtswissenschaften, Wirtschaft). Potential gäbe es auch bei (zahlungskräftigen) Studierenden aus dem Ausland, allerdings ist dies eine global stark umworbene Klientel und Newcomer mit noch relativ geringer Tradition und internationalem Renommee hätten es hier schwer, Fuß zu fassen. Dafür seien markante Investitionen im Marketing erforderlich.¹²⁵ Kein Wunder also, dass derzeit die mit Abstand größte Gruppe aus Deutschland stammt und sich auf Medizin und Musik konzentriert (siehe Grafik 6 auf Seite 104).

Als wesentliche **Herausforderung bzw. als Hindernis für die Weiterentwicklung** von Privatuniversitäten werden von einigen befragten ExpertInnen die **fehlende öffentliche (Basis-)Finanzierung** genannt und folglich werden die **ökonomischen Grenzen** der Privatuniversitäten als erschwerend für die (Weiter-)Entwicklung des Sektors gesehen. Dies habe vor allem Auswirkungen auf die Forschungstätigkeiten im Sektor der Privatuniversitäten, so die Interviewpersonen. Gerade unter den Privatuniversitäten findet man überwiegend Institutionen mit **kaum bzw. nur unzureichender Forschungsleistung**. Als Idealmodell einer Privatuniversität mit umfassender Forschungstätigkeit wird von mehreren ExpertInnen die nach Österreich übersiedelte Privatuniversität „Central European University“ (CEU) gesehen. Demnach zeige sich, dass es für eine „richtige“ Universität

¹²⁵ Vgl. auch Schmidt, Kurt; Nowak, Sabine; Gruber, Benjamin; Petanovitsch, Alexander (2017) Privatuniversitäten – Entwicklung und Ausblick. ibw-Forschungsbericht Nr. 189, Wien.

entweder eine (hohe) öffentliche Basissubvention oder ein hohes Endowment [Stiftungskapital] benötige, um Forschung zu finanzieren zu können, so ein Experte. Von Seiten mehrerer InterviewpartnerInnen wurde die CEU als positives Beispiel für den privaten Sektor gesehen und es wird erwartet, dass sie für die künftige Entwicklung des Privatuniversitätssektors in Österreich eine wesentliche Rolle spielen wird.

Digitalisierung im (privaten) Hochschulsektor

Nahezu alle ExpertInnen sind sich einig, dass Digitalisierung im Hochschulsektor bereits einen wesentlichen Stellenwert einnimmt und künftig **zunehmend wichtiger** wird. Dabei nennen die ExpertInnen keine konkreten Vorschläge, in welche Richtung sich Digitalisierung im Hochschulsektor (weiter-)entwickeln wird bzw. könnte. Obwohl Digitalisierung nahezu flächendeckend an den Hochschulen in unterschiedlicher Form (z.B. digitale Lehr- und Lernformen, Online-Studien etc.) eingesetzt wird, sehen einige ExpertInnen nicht die **Privatuniversitäten**, sondern eher die öffentlichen Hochschulen als „Trendsetter“ im Digitalisierungsbereich. Begründet wird dies damit, dass **Digitalisierung** immer auch eine **Frage der Investition** ist. Demnach müssen die Hochschulen in der Lage sein, (teilweise) hohe Kosten für Software, Hardware und Schulungsmaßnahmen für das Personal zu investieren. Aufgrund der kleineren Studierendengruppen und der besseren Betreuungssituation stehen die Privatuniversitäten auch **nicht so sehr unter Druck, auf Digitalisierung setzen zu müssen**, so eine Interviewperson. In diesem Zusammenhang wird von einigen ExpertInnen darauf hingewiesen, dass Präsenzzeiten im Studium durchaus als Qualitätskriterium gesehen werden können und somit nicht durch Digitalisierung ersetzt werden können.

Im Gegensatz zu den Privatuniversitäten werden in der Umsetzung von Digitalisierung die **Fachhochschulen im Bereich der Lehre** bzw. die **öffentlichen Universitäten im Bereich Open Science** als Vorreiter gesehen. Letztere haben auch zunehmend an Breite von Digitalisierungsaktivitäten und -qualitäten im Lehrbereich gewonnen, es gäbe aber im Vergleich zum englischsprachigen Raum noch genug Entwicklungspotential, so ein Experte.

7.2.5 Handlungs- und Reformbedarf aus Sicht der ExpertInnen

Stärkung der Profilbildung

Betrachtet man die gesetzlichen Vorgaben und Richtlinien zeigt sich, dass die Privatuniversitäten **keiner gesamtstaatlichen hochschulpolitischen Strategie unterliegen** und daher im gesamten österreichischen Hochschulraum (bisher) nicht strategisch mitgeplant sind. Bereits in einer Stellungnahme des Österreichischen Wissenschaftsrats zu Privatuniversitäten in Österreich im Jahr 2016 (S. 38) wird dies angemerkt: „Im Unterschied zum gesellschaftlichen Bildungsauftrag der öffentlichen Universitäten und seiner

*Erfüllung über die Leistungsvereinbarungen liegt für den Sektor der Privatuniversitäten in Österreich kein politisch begründetes Gründungs-, Steuerungs- und Differenzierungsinteresse vor.*¹²⁶

Die fehlende staatliche Steuerung und die unzureichenden gesetzlichen Vorgaben haben historisch bedingt zu einem sehr heterogenen Bild im Privatuniversitätssektor geführt – so mehrere ExpertInnen. Obwohl die Profilbildung von öffentlichen Universitäten und Fachhochschulen bekannt ist, sehen die ExpertInnen durchaus eine **Notwendigkeit zur Stärkung der Profilbildung** am tertiären Bildungsmarkt, insbesondere jener **der Privatuniversitäten**. Die Rollen und Aufgaben der Privatuniversitäten im gesamten Hochschulsektor seien mit Ausnahme weniger Merkmale weitgehend unklar (siehe auch Kapitel 7.2.1), was im Laufe der Zeit zu **großen Qualitätsunterschieden innerhalb des Privatuniversitätssektors** führte, so mehrere ExpertInnen. Auch der Österreichische Wissenschaftsrat verwies in diesem Zusammenhang in seiner Stellungnahme auf das unterschiedliche Angebot im Privatuniversitätssektor: *„Während einige Privatuniversitäten tatsächlich nach Größe und Qualität in Forschung und Lehre das universitäre Niveau erreichen, bilden andere Einrichtungen nicht einmal eine Disziplin in allen ihren Fächerteilen ab, können kaum habilitiertes oder gleichwertig qualifiziertes, selten über qualitativ anspruchsvolle Berufungsverfahren gewonnenes Personal und damit für eine Universität angemessene Forschungs- und Lehrleistung aufweisen.“* (ebd.)

Vor diesem Hintergrund äußern einige InterviewpartnerInnen den Wunsch nach einer **klaren Strategie bzw. Steuerungsverantwortung** seitens des Ministeriums für den Sektor der Privatuniversitäten. Unter anderem brauche es eine klare Differenzierung der grundsätzlichen Aufgabenbereiche, d.h. wie private Bildungsangebote in den Kontext zu öffentlichen gesetzt werden sollten bzw. welche Rolle den Privatuniversitäten zugeteilt werden sollte, so mehrere ExpertInnen. Insbesondere sei dies aus Sicht eines Experten notwendig, da man an den öffentlichen Universitäten mit zunehmenden Einschränkungen in bestimmten Studienbereichen/ Fächern rechnen müsse.

Einige ExpertInnen sehen bereits den bevorstehenden **Hochschulplan 2030** als Möglichkeit, den tertiären Bildungsstandort Österreich mit seinen unterschiedlichen Rollen und Aufgabenbereichen näher zu differenzieren. Zudem könne auch die verpflichtende Offenlegung von Studieninformationen (z.B. Onlinestellen von Ausbildungsverträgen, Informationen zu Träger, Lehrende und Inhalt) zu **mehr Transparenz hinsichtlich der Qualität** eines Studiums führen. Um die jeweiligen Schwerpunkte der Hochschulen in den

¹²⁶ Österreichischer Wissenschaftsrat (2016) Privatuniversitäten in Österreich. Stellungnahme und Empfehlungen, download https://www.wissenschaftsrat.ac.at/downloads/Empfehlungen_Stellungnahmen/2018_2016/Endversion_Privatuniversitaeten_Empfehlungen_inkl-Deckblatt.pdf.

einzelnen Sektoren herauszuarbeiten, könne man aber auch die Dachverbände (also uniko, FHK und ÖPUK) einbinden, so eine Interviewperson.

Vereinheitlichung der Qualitätsstandards im Hochschulsektor

Während der größte Sektor autonom und demnach seine Qualitätssicherung von den Universitäten selbst geregelt ist, ist sie im Fall der Fachhochschulen aufgrund der streng reglementierten Studienplatzfinanzierung klar vorgegeben. Einige ExpertInnen weisen in diesem Zusammenhang auf das historisch bedingte **institutionalisierte Vertrauen** gegenüber öffentlichen Universitäten hin und stellen sich die Frage, ab welchem Reifegrad einer Institution die Verantwortung übertragen werden kann bzw. soll, analog zu den Universitäten autonom handeln zu dürfen.

Die Mehrheit der InterviewpartnerInnen sieht in Bezug auf die Qualitätssicherung im Hochschulsektor den Bedarf an einer **Vereinheitlichung der Qualitätsstandards**. Ein Experte beschreibt diese Notwendigkeit folgendermaßen: *„Solange es kein System gibt, wo man sich als Hochschule bzw. Sektor vergleichen muss oder kann, solange ist der Begriff Qualität zahlos. Es braucht kein riesiges unüberblickbares System, sondern es braucht nur Input und Output.“* (I5)

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Handhabung der Qualitätssicherung sowohl innerhalb der Privatuniversitäten, aber auch der anderen Sektoren, und um wettbewerbsfaire Bedingungen zu erzielen, fordern daher einige ExpertInnen **ein einheitliches Qualitätssicherungssystem**, das **für alle Hochschulen** angewendet werden muss. Dabei könnten die Hochschulen eine durchaus autonome Rolle einnehmen: Demnach könnte es in der **Autonomie einer Hochschule** liegen, selbst ein für sie geeignetes Qualitätssicherungssystem bzw. Qualitätsmanagement-Verfahren zu finden. Durchaus können dabei staatliche Empfehlungen eine Rolle spielen, aber es sollte den Hochschulen selbst überlassen sein, einen eigenen Qualitätssicherungsmaßstab und eigene Instrumente zu definieren, mit denen Qualität gemessen und transparent gemacht werden soll. Einige ExpertInnen fordern demnach **Autonomie für die interne Qualitätssicherung**, ebenso aber **gleiche Rahmenbedingungen für alle Hochschulen** bei der **externen Qualitätssicherung**.

Reformierung des Privatuniversitätengesetzes (PUG)

Eng im Zusammenhang mit der Kritik an den großen Qualitätsunterschieden im Sektor der Privatuniversitäten stehen insbesondere die gesetzlichen Rahmenbedingungen im **Privatuniversitätengesetz (PUG)**. Die Mehrheit der Interviewpersonen sieht die Notwendigkeit einer Reform des Privatuniversitätengesetzes. Dieses sei eine *„Fehlkonstruktion“*, da es im Vergleich zu den gesetzlichen Vorgaben der öffentlichen Universitäten und Fachhochschulen nicht umfassend genug sei und wesentliche Vorgaben hinsichtlich des

Inhalts, der Qualität und des Studienrechts fehlen würden, so die ExpertInnen. Dies führte nach Ansicht einer Interviewperson zu einer „*catch all-Kategorie*“ für sämtliche private Angebote mit unterschiedlichen Qualitätskriterien. Ein Experte ist der Ansicht, dass es sich bei einigen Privatuniversitäten aufgrund ihres Forschungsumfeldes und ihrer Leistungen nicht um Universitäten im eigentlichen Sinne handelt.

Die Privatuniversitäten in Österreich haben **derzeit laut Gesetz keine explizite Verpflichtung zu forschen und Promotionsstudien anzubieten** (müssen aber u.a. Lehre und Forschung verbinden). Insbesondere ist gesetzlich kein Mindestumfang an Forschung bzw. Forschungspersonal vorgegeben (siehe auch Kapitel 7.1). Vor diesem Hintergrund äußern einige ExpertInnen den Wunsch, bei den nächsten gesetzlichen Novellierungen den Begriff der „**Privaten Hochschule**“ für jene Hochschulen einzuführen, die keine Promotionsstudien anbieten bzw. nicht in einem gewissen Umfang forschen. Auch bestehende Institutionen sollten (nach einer Übergangszeit) entsprechend umbenannt werden, da das Charakteristikum einer *Universität* eben die Verbindung von Forschung und Lehre, insbesondere vermittelt in Promotionsstudien, sei. Andererseits sollen jene Hochschulen, die forschungsintensiv sind und auch permanent ausreichend qualifiziertes Forschungspersonal angestellt haben, ein Anrecht darauf haben, sich Privatuniversität zu nennen, so eine Interviewperson.

Mit der Einführung von *Privathochschulen* hätten nach Ansicht der ExpertInnen auch neue Initiativen die Möglichkeit als Hochschule in den Lehrbetrieb einzusteigen, kontinuierlich zu wachsen und ggf. später intensive Forschung aufzunehmen, um den Universitätsstatus zu erlangen. In diesem Fall müsse Forschung nicht in allen Studienrichtungen vorhanden sein, aber es sollte in einer gewissen „Grundgravität“ Forschung stattfinden, so ein Interviewpartner. Für bestehende Privatuniversitäten könne man sich eine Übergangsfrist (beispielsweise von fünf Jahren) überlegen, bis zu welcher sie ein Doktoratsstudium einführen müssen, um Privatuniversität bleiben zu können, meinte ein Experte.

Einige ExpertInnen stehen der Einführung eines neuen Begriffs bzw. eines neuen Hochschultyps eher skeptisch gegenüber, da dies zu weiterer Verwirrung im österreichischen Hochschulsektor führen würde. Es müsste zumindest geklärt werden, was dann der Unterschied zwischen einer privaten Hochschule und einer (öffentlich finanzierten) Fachhochschule sei oder ob es nicht eher private Fachhochschulen geben können sollte. Falls diese sich aber zu Universitäten weiterentwickeln könnten, müsste das auch für die (öffentlich finanzierten) Fachhochschulen gelten (die ja schon länger das Promotionsrecht fordern). Daher schlagen einige InterviewpartnerInnen vor, das Fachhochschulstudien-gesetz dergestalt zu ändern, dass rein privat finanzierte Studienangebote möglich sind (d.h. kein gesetzlicher Deckel für Studiengebühren vorgegeben wird), damit es (bis auf die Finanzierung) gleiche Voraussetzungen für vergleichbare Institutionen gibt. Dem wiederum wird entgegnet, dass so ein Vorgehen früher oder später nur zur Entlastung

der öffentlichen Budgets verwendet werden würde und sich der Staat dann schrittweise aus seiner Finanzierungsverantwortung zurückziehen würde.

Von einem Interviewpartner wurde in diesem Zusammenhang auch vorgeschlagen, die Finanzierung gänzlich über Bildungsgutscheine abzuwickeln, also z.B. die Studienplatzfinanzierung an den Fachhochschulen (virtuell) an die Studierenden auszuzahlen, die damit wiederum ihren (öffentlichen oder privaten) Bildungsanbieter finanzieren können.

8. Synthese der Erkenntnisse zu den privaten tertiären Bildungsangeboten in Österreich

Durch die vergleichenden internationale Datenbasen und den systematischen Literaturreview im ersten Teil der Studie (siehe Kapitel 4 und 5 bzw. Synthese in Kapitel 6) konnte aufgezeigt werden, dass Österreich im internationalen bildungspolitischen Diskurs kaum vorkommt. Neben fehlenden bzw. lückenhaften Daten wird auch im innerösterreichischen bildungspolitischen Diskurs der globale Raum nur sehr beschränkt wahrgenommen und ist wenn, dann stark auf den deutschen Diskurs fixiert. Der exogene Privatisierungsgrad ist in Österreich erst spät und unvollständig erfasst und er ist insgesamt gesehen (sehr) niedrig.¹²⁷

Im zweiten Teil der Studie stand das Entwicklungspotential privater tertiärer Bildungsangebote in Österreich, insbesondere jenes der Privatuniversitäten, im Mittelpunkt des Forschungsinteresses (siehe Kapitel 7). Durch einen quantitativen Datenüberblick und Interviews mit ExpertInnen aus dem Hochschulbereich können folgende Erkenntnisse abgeleitet werden:

- Derzeit existiert keine eindeutige Definition von privaten tertiären Angeboten. Mit Ausnahme der Privatuniversitäten (die von allen als privat identifiziert wurden) werden von unseren InterviewpartnerInnen auch verschiedene andere Angebote bzw. Institutionen aufgrund der Mischformen privater und öffentlicher Finanzierung und den unterschiedlichen Rechtsformen der Trägerorganisationen dem privaten Hochschulangebot in Österreich zugeordnet. Die Unterscheidung nach den Inhalten der entsprechenden Gesetze ermöglicht allerdings die Einordnung der Privatuniversitäten als privates Hochschulangebot, während öffentliche Universitäten und Fachhochschulen aufgrund des hoheitlichen Rechts in ihrer gesetzlichen Grundlage ein öffentliches Hochschulangebot darstellen.
- Das österreichische Hochschulsystem ist stark vom öffentlichen Bereich dominiert. Trotz stetigen Wachstums in den letzten 20 Jahren studierten 2018/19 nur 3,3% aller ordentlichen Studierenden in Österreich an einer Privatuniversität. Privatuniversitäten treten in der österreichischen Hochschullandschaft komplementär zu den anderen Sektoren auf, d.h. der Überschneidungsbereich im Fächerangebot, das explizit von Studierenden aus Österreich nachgefragt wird, ist eher gering. In Summe kommen derzeit zwei Drittel aller ordentlichen Studierenden an

¹²⁷ Für die wesentlichen Hauptergebnisse und die jeweiligen Ableitungen zu Österreich zur Privatisierung im Bildungsbereich auf Grundlage der vergleichenden internationalen Datenbasen und dem systematischen Literaturreview siehe Kapitel 3 und 4 sowie die ausführlicheren Darstellungen in der Langfassung des Berichts.

Privatuniversitäten aus Österreich – ein Anteil (aber nicht die Absolutzahl!), der von Jahr zu Jahr sinkt.

- Hinsichtlich der Zielgruppe zeigen sich Unterschiede zwischen privaten und öffentlichen Universitäten: Unter anderem die flexiblere Zulassung an Privatuniversitäten von Studierenden mit alternativen Hochschulzugängen, andererseits spielt die Frage der finanziellen Ausstattung der Studierenden eine wesentliche Rolle bei der Wahl ihrer (Aus)Bildungsinstitution. Auch der Fokus auf internationale Studierende, den einige Privatuniversitäten haben, unterscheidet die Zielgruppen.
- In Bezug auf ihre inhaltliche Ausrichtung bieten Privatuniversitäten mit Ausnahme der Medizin eher Studienrichtungen an, die ohne teure Infrastruktur auskommen und daher relativ schnell und kostengünstig eingeführt werden können. Neben Nischenbereichen sind das in erster Linie jene Bereiche, in welchen an öffentlichen Universitäten selektive Zugangsregelungen zur Anwendung kommen (z.B. Psychologie, Kunst, Rechtswissenschaften, Wirtschaft, Pharmazie). Die weitere Entwicklung der Privatuniversitäten hängt somit auch von der weiteren Entwicklung der Aufnahmeregelungen an den öffentlichen Universitäten bzw. dem Ausbau des FH-Sektors ab.
- Digitalisierung nimmt im gesamten Hochschulsektor einen wesentlichen Stellenwert ein und wird zunehmend wichtiger. Aufgrund geringerer finanzieller Mittel für Investitionen erwarten die befragten ExpertInnen hier jedoch keine Vorreiterrolle der Privatuniversitäten. Im Gegenteil ist aufgrund der Kleinheit der Studiengänge gerade die persönliche und individuelle Betreuung der Studierenden eine Stärke der Privatuniversitäten, die vorrangig in Präsenzeinheiten zur Geltung kommt.
- Unter den Privatuniversitäten findet man überwiegend Institutionen mit kaum bzw. geringer Forschungsleistung. Nur 7 von 13 Privatuniversitäten boten im STJ 2018/19 Doktoratsstudien an. Daher wird neben möglichen gesetzlichen Reformen in diesem Bereich (siehe auch Kapitel 7.2.5) auch in der nach Österreich übersiedelten „Central European University“ (CEU) großes Potential für die künftige Entwicklung des forschenden Privatuniversitätssektors in Österreich gesehen.
- Es bestehen (sehr) unterschiedliche Regelungen zur, aber auch Vorstellungen von der Qualitätssicherung zwischen den Sektoren und zwischen den einzelnen Hochschulen innerhalb eines Sektors. In unseren Interviews forderte die Mehrheit der (nicht für alle Sektoren repräsentativen) ExpertInnen ein einheitliches Qualitätssicherungssystem für alle Hochschulen unabhängig vom Sektor, d.h. unabhängig von der Trägerschaft.

- Handlungsbedarf wird daher von den befragten ExpertInnen vor allem in folgenden Bereichen gesehen:
 - Präzise Definition der Rollen und Aufgaben der verschiedenen Hochschulsektoren für den gesamten österreichischen Hochschulbereich, darunter auch eine Abgrenzung was unter den öffentlichen (Aus)Bildungsauftrag fällt und was eben nicht. Diesbezüglich wird große Hoffnung auf den gerade in Ausarbeitung befindlichen Gesamtösterreichischen Hochschulplan gesetzt.
 - Präzisere staatliche Vorgaben zum Umfang von Forschungstätigkeiten (u.a. Angebot von Doktoratsstudien) an Universitäten und einheitliche Mindeststandards und Regularien zur Qualitätssicherung in allen Hochschulsektoren.
 - In diesem Zusammenhang wird auch die Diskussion um private Hochschulen oder private Fachhochschulen wieder aufgegriffen. Diese könnten im Gegensatz zu (privaten) Universitäten einen geringeren Forschungsauftrag haben, sollten aber auch die Möglichkeit haben sich zu (forschenden) Universitäten weiter zu entwickeln.
 - Der Frage nach dem Weiterentwicklungspotential der Privatuniversitäten in Österreich begegneten die befragten ExpertInnen sehr vorsichtig. Insbesondere werden Möglichkeit im Ausbau bestehender Angebote gesehen oder, je nach Entwicklung bei den Aufnahmeverfahren an den öffentlichen Universitäten, auch begrenzte Möglichkeiten für neue private Angebote. Internationale Studierende werden als eine wichtige Zielgruppe gesehen, allerdings werden auch große Investitionen nötig sein, um hier im globalen Wettbewerb erfolgreich zu sein. Große Hoffnungen werden jedoch in die CEU als renommierte Forschungsuniversität gesetzt, die auch zur Entwicklung neuer Standards im Privatuniversitätssektor beitragen dürfte.

9. Literaturverzeichnis

- Adloff, Frank (2005) Zivilgesellschaft: Theorie und politische Praxis, Frankfurt/New York: Campus.
- Anderson, Elizabeth (2019) „Private Regierung“. Wie Arbeitgeber über unser Leben herrschen (und warum wir nicht darüber reden). Aus dem Englischen von Karin Wördemann. Suhrkamp Verlag, Berlin
<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/buecher/rezensionen/sachbuch/elizabeth-andersons-neues-buch-private-regierung-16083560.html>.
- APA-ots (2019) Studie über Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft in Österreich konstatiert "Klimaänderung" im politischen Diskurs. Podiumsdiskussion zum "Civil Society Index - Update 2019" im Palais Epstein (23. April 2019) Online
https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190423_OTS0141/studie-ueber-rahmenbedingungen-der-zivilgesellschaft-in-oesterreich-konstatiert-klimaaenderung-im-politischen-diskurs.
- Barnett, Ronald (2017) The ecological university. A feasible utopia. London: Routledge.
- Barr, Nicholas; Crawford, Iain (2005) Financing Higher Education. Answers from the UK. London: Routledge.
https://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr-Crawford_TOC.pdf.
- Beck, Ulrich (2000) Mehr Zivilcourage bitte. Ein Vorschlag an die Adresse Gerhard Schröders: Wir brauchen eine Gesellschaft engagierter Individuen. Die Zeit 25. Mai 2000. Online
https://www.zeit.de/2000/22/200022.der_gebaendigte_.xml/komplettansicht.
- Benkler, Yochai (2006) The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom. Yale University Press. New Haven and London.
- Benkler, Yochai (2011) Between Spanish Huertas and the Open Road: A Tale of Two Commons? Konferenzpapier 'Convening Cultural Commons conference', NYU, September 23-24, 2011.
http://www.benkler.org/Commons_Unmodified_Benkler.pdf.
- Benkler, Yochai (2015) Peer production, commons and the future of capitalism. Präsentation, Workshop 'Peer Production Networks', Northwestern University, Oct. 29-31, 2015. http://sonic.northwestern.edu/wp-content/uploads/2015/11/Benkler_-Peer-production-Commons-Future-of-Capitalism-SONIC-ANN-NICO-02-Optimized.pdf.
- Barbara, Birke; Achim, Hopbach (2015) Qualitätssicherung an österreichischen Hochschulen – Eine Bestandsaufnahme. Bericht gemäß § 28 HS-QSG zum Stand 2015. AQ Austria Bericht, facultas, Wien,
https://www.aq.ac.at/de/analysen-berichte/dokumente-analysen-berichte/web_AQ-3Jahresbericht.pdf.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF)
<https://www.bmbwf.gv.at/Themen/Hochschule-und-Universitaet/Hochschulsystem/Akkreditierung-Qualitaetssicherung.html>.
- Bozeman, Barry (2002) Public Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. Public Administration Review, 62, 2, 134-151.
- Bozeman, Barry (2007) Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

- Bozeman, Barry (2018) Public values: citizens' perspective, Public Management Review, DOI: 10.1080/14719037.2018.1529878f (online researchgate).
- bpb-Bundeszentrale Politische Bildung (2012) Zivilgesellschaft - Ein Leitbild. Online <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138712/zivilgesellschaft>; siehe auch <https://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/41629/zivilgesellschaft> .
- bpb-Bundeszentrale Politische Bildung (2015) Lernen / Digitale Bildung / werkstatt.bpb.de / Themen / MOOCs und E-Learning 2.0 <https://www.bpb.de/lernen/digitale-bildung/werkstatt/205402/moocs-und-e-learning-2-0> .
- Brighouse, Harry; Ladd, Helen F.; Loeb, Susanna; Swift, Adam (2016) Educational goods and values: A framework for decision makers. Theory and Research in Education 14(1), 3–25 <https://doi.org/10.1177/1477878515620887> .
- Brighouse, Harry; Ladd, Helen F.; Loeb, Susanna; Swift, Adam (2018) Educational Goods: Values, Evidence, and Decision-Making. Chicago: University of Chicago Press.
- Broucker, Bruno; De Wit, Kurt; Verhoeven, Jef C.; and Leišytė, Liudvika (Eds.) (2019) Higher Education System Reform. An International Comparison after Twenty Years of Bologna.
- Bruneforth, Michael; Chabera, Bernhard; Vogtenhuber, Stefan; Lassnigg, Lorenz (2015) OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools: Country Background Report for Austria.[Research Report] <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/4709/3/2015-bruneforth-chabera-vogtenhuber-lassnigg-oecd-policies-resource-use-schools.pdf> .
- Busemeyer, Marius R.; Lergetporer, Philipp; Woessmann, Ludger (2017) Public Opinion and the Acceptance and Feasibility of Educational Reforms. EENEE Analytical Report Nr.28 (January) online http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR28.pdf .
- Busemeyer, Marius R.; Trampusch, Christine, Hg. (2012) The Political Economy of Collective Skill Formation. Oxford: Oxford University Press. https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/46747/Busemeyer_2-1io13f45gl2xn4.pdf?sequence=1&isAllowed=y .
- Christmann, Holger (2001) Stichwort: Zivilgesellschaft - Karriere eines Begriffs. FAZ 10.01.2001, Online <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/stichwort-zivilgesellschaft-karriere-eines-begriffs-114025.html>.
- Clark, Burton R. (1998) Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways of transformation. Oxford, UK: Pergamon Press for the International Association of Universities.
- Cohen, Jean L.; Arato, Andrew (1994) Civil Society and Political Theory, Cambridge: MIT Press.
- Current Trends in the Global Education Sector <https://www.euromonitor.com/current-trends-in-the-global-education-sector/report>; Global Higher Education Market 2019-2023 <https://www.technavio.com/report/global-higher-education-market-industry-analysis>.
- Davies, Rhodri (2019) Philanthropy is at a turning point. Here are 6 ways it could go (29 April) WEF <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/philanthropy-turning-point-6-ways-it-could-go/>.
- Der Standard (2010) Unis. Wenig Geld, wenig Profs, viele Drop-outs. Wissenschaftsministerium hält Uni-Finanzvergleich seit fünf Jahren unter Verschluss (8. Juli 2010). <https://www.derstandard.at/story/1277337714592/unis-wenig-geld-wenig-profs-viele-drop-outs>.

- Deutscher Bundestag (2002) Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Drucksache 14/8900, 14. Wahlperiode 03. 06. 2002 http://kulturrat.de/wp-content/uploads/alt-docs/dokumente/studien/enquete_be.pdf.
- Early Childhood Education and Care Policy in Denmark – Background Report (2000) Published by: The Ministry of Social Affairs in consultation with the Ministry of Education. <https://www.oecd.org/education/school/2475168.pdf>.
- Edureach <https://www.edureach.co.uk/investor-partnership/global-education-market/>.
- Eryaman, Mustafa Y.; Schneider, Barbara (Eds.) (2017) Evidence and Public Good in Educational Policy, Research and Practice. Educational Governance Research. doi:10.1007/978-3-319-58850-6.
- Frantz, Christiane; Kolb, Holger, Hg. (2009) Transnationale Zivilgesellschaft in Europa. Traditionen, Muster, Hindernisse, Chancen, Münster: Waxmann Verlag.
- Global Education <https://ourworldindata.org/global-education>.
- Global education market insights: Australian International Education Conference by FutureLearn on 08 Nov 2019 <https://about.futurelearn.com/research-insights/global-education-market-insights-australian-international-education-conference>.
- Global Issue: Education and Skills <https://intelligence.weforum.org/topics/a1Gb0000000LPfEAO?tab=publications>.
- Goddard, John; Hazelkorn, Ellen; Kempton, Louise; Vallance, Paul (2016) The Civic University. The Policy and Leadership Challenges. Cheltenham: Edward Elgar DOI: 10.4337/9781784717728.
- Gough, David; Oliver, Sandy; Thomas, James (2017) An Introduction to Systematic Reviews Second Edition London: Sage.
- Graz 2017: Tag der Lehre 2017 - Responsible University. Verantwortung in Studium und Lehre (9. Nov. 2017) <https://lehr-studienservices.uni-graz.at/de/lehrservices/lehrkompetenz/tag-der-lehre/archiv-tag-der-lehre/tag-der-lehre-2017-responsible-university-verantwortung-in-studium-und-lehre-9-nov-2017/>.
- Greenpeace online <https://demokratie.greenpeace.at/parteien-garantie-fuer-gemeinnuetzige-und-ehrenamtliche-arbeit/> ; vgl. auch https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190923_OTS0019/parteien-garantie-fuer-gemeinnuetzige-und-ehrenamtliche-arbeit.
- Gründl, Harald; Fineder, Martina; Reitstätter, Luise; Haele, Ulrike; Heinrich, Viktoria (2017) Commons als Denkweise und Innovationsstrategie im Design. Von der Avantgarde zum neuen Industrieparadigma? Forschungsbericht. Institute of Design Research Vienna https://www.rat-fte.at/files/rat-fte-pdf/publikationen/2017/171220_IDRV_Commons-Forschungsbericht.pdf; sowie https://www.rat-fte.at/files/rat-fte-pdf/publikationen/2017/171220_IDRV_Anhang_Commons_Forschungsbericht.pdf.
- Gulløv, Eva (2012) Kindergartens in Denmark: Reflections on continuity and change. In The modern child and the flexible labour market: Early childhood education and care. Edited by Anne Trine Kjørholt, and Jens Quortrup, 90–111.

- GUNi-Global University Network for Innovation (2017) Towards a Socially Responsible University: Balancing the Global with the Local. Higher Education in the World 6. Girona: GUNi https://www.researchgate.net/profile/Ellen_Hazelkorn/publication/314840832_Editor's_Introduction_Towards_a_Socially_Responsible_University_Balancing_the_Global_with_the_Local/links/58ce7a9792851c374e16e2f7/Editors-Introduction-Towards-a-Socially-Responsible-University-Balancing-the-Global-with-the-Local.pdf.
- Gutmann, Amy (1999) Democratic Education. Princeton: Princeton Univ.Press. https://erwachsenenbildung.at/magazin/16-28/15_lassnigg.pdf.
- HBdV-Hochschulnetzwerk Bildung durch Verantwortung 2019 Hochschulen in der Gesellschaft, 21. - 22. November 2019 in Essen <https://www.conftool.com/hbdv2019/index.php?page=error>, Beiträge <https://www.hbdv2019.de/>, Projekte und Initiativen <https://uploads.strikinglycdn.com/files/09e969db-21ed-4ccf-ad83-80f83ab17c04/Diskurswerkstätten.pdf>.
- Hillebrand-Augustin, Elisabeth; Salmhofer, Gudrun; Scheer, Lisa (2019) Responsible University. Verantwortung in Studium und Lehre. Graz: Universitätsverlag-Leykam.
- Hoffman, David M.; Välimaa, Jussi, Eds. (2016) Re-becoming Universities? Higher Education Institutions in Networked Knowledge Societies. Dordrecht: Springer DOI 10.1007/978-94-017-7369-0.
- International Society for Third-Sector Research (Baltimore) <https://www.istr.org/page/Info>, Europa: <https://www.istr.org/page/EurNetwork>.
- IOE-Institute of Education (2008) The Academies programme: Progress, problems and possibilities. A report for the Sutton Trust. By Andrew Curtis, Sonia Exley, Amanda Sasia, Sarah Tough and Geoff Whitty. Institute of Education, University of London (December) <https://dera.ioe.ac.uk/30364/1/AcademiesReportFinal2-1.pdf>.
- Jacobs, Bas; van der Ploeg, Frederick (2006) Guide to reform of higher education: a European perspective. Economic Policy 21(47, July), 536–592, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2006.00166.x>.
- Jessen, Ralph; Reichardt, Sven; Klein, Ansgar, Hg. (2004) Zivilgesellschaft als Geschichte. Studien zum 19. Und 20. Jahrhundert, Wiesbaden: VS.
- Jezard, Adam (2018) Who and what is 'civil society?' 23 April, WEF online <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/what-is-civil-society>.
- Kauko, Jaakko; Diogo, Sara (2011) Comparing higher education reforms in Finland and Portugal: different contexts, same solutions? Higher Education Management and Policy 23(3), 115-133, OECD, <https://doi.org/10.1787/17269822>.
- Kehm, Barbara M.; Teichler, Ulrich; (Eds.) (2013) The Academic Profession in Europe: New Tasks and New Challenges. Dordrecht: Springer DOI10.1007/978-94-007-4614-5_7.
- Kinser, Kevin; Levy, Daniel C. (2005) The For-Profit Sector: U.S. Patterns and International Echoes in Higher Education, NCSPE WP-115 <https://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/OP115.pdf>.
- Klein, Ansgar (2001) Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung, Opladen: Leske + Budrich.
- Krüger, Karsten; Parellada, Marti; Samoilovich, Daniel; Sursock, Andrée, Eds. (2018) Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal. Cham: Springer.

- Kulhanek, Andrea; Binder, David; Unger, Martin; Schwarz, Anna (2019) Stand und Entwicklung wissenschaftlicher Weiterbildung in Österreich, IHS Studie im Auftrag des BMBWFs [im Erscheinen].
- Lassnigg, Lorenz (2011) The 'duality' of VET in Austria: institutional competition between school and apprenticeship. *Journal of Vocational Education and Training* (Special Issue), 63 (3), pp. 417-438.
- Lassnigg, Lorenz (2012) Die berufliche Erstausbildung zwischen Wettbewerbsfähigkeit, sozialen Ansprüchen und Lifelong Learning – eine Policy-Analyse. In: Nationaler Bildungsbericht 2012, Kap.8 doi:10.17888/nbb2012-2-8 online: <http://www.equi.at/dateien/nbb-berufsbildung.pdf>, Langfassung: <http://www.equi.at/dateien/nbb-hintergrund.pdf>.
- Lassnigg, Lorenz (2015) Politics – Policy – Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens. IHS-Forschungsbericht für AK (Oktober). Langfassung: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-lang.pdf>, Kurzfassung: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-kurz.pdf>, Präsentation: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-praes.pdf>.
- Lassnigg, Lorenz (.2016) When Complexity Meets Evidence in Governance.... *European Journal of Education*, 51 (4), pp. 441-446.
- Lassnigg, Lorenz (2017) Apprenticeship Policies Coping with the Crisis: A Comparison of Austria with Germany and Switzerland. In: Pilz, Matthias, (ed.) *Vocational Education and Training in Times of Economic Crisis. Lessons from Around the World*. Technical and Vocational Education and Training: Issues, Concerns and Prospects (24). Cham: Switzerland: Springer, pp. 127-148.
- Lassnigg, Lorenz (2018) 'Ausbildungsberufe' – a necessary and complex ingredient of the 'Dual' apprenticeship frameworks. In: Loo, Sai, (ed.) *Multiple Dimensions of Teaching and Learning for Occupational Practice*. London: Routledge, 8-36.
- Lassnigg, Lorenz; Bruneforth, Michael; Vogtenhuber, Stefan (2015) Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich. Kap.8 in NBB 2015 online https://www.bifie.at/wp-content/uploads/2017/05/NBB_2015_Band2_Kapitel_8.pdf.
- Lassnigg, Lorenz; Laimer [nun: Kulhanek], Andrea (2012) Berufsbildung in Österreich: Hintergrundbericht zum Nationalen Bildungsbericht 2012. IHS Forschungsbericht. Wien online <http://www.equi.at/dateien/nbb-hintergrund.pdf>.
- Lassnigg, Lorenz; Trippl, Michaela; Sinozic, Tanja; Auer, Alexander (2012) Wien und die "Third Mission" der Hochschulen: Endbericht. Studie im Auftrag der MA23 - Wirtschaft, Arbeit und Statistik, Stadt Wien. <https://www.wien.gv.at/wirtschaft/standort/pdf/third-mission.pdf>.
- Lassnigg, Lorenz (2020) Potentiale und Dynamiken privater Angebote und Beteiligungen im Bildungswesen. Systematischer Review der Literatur und vergleichende internationale Datenbasen.
- Levin, Henry M. (2002) Potential of For-Profit Schools for Educational Reform. Occasional Paper No. 47 National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University https://www.researchgate.net/profile/Henry_Levin2/publication/247215561_POTENTIAL_OF_FOR-PROFIT_SCHOOLS_FOR_EDUCATIONAL_REFORM/links/540ef1fa0cf2df04e759279b/POTENTIAL-OF-FOR-PROFIT-SCHOOLS-FOR-EDUCATIONAL-REFORM.pdf.
- Levin, Henry M. (2006) Why is educational entrepreneurship so difficult? <https://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/OP116.pdf>.

- Levin, Henry M., Ed. (2018 [2001]) *Privatizing Education: Can The School Marketplace Deliver Freedom Of Choice, Efficiency, Equity, And Social Cohesion?* New York: Routledge.
- Levin, Henry M. (1987) Education as a Public and Private Good. *Journal of Policy Analysis and Management* 6(4, Privatization: Theory and Practice, Summer), 628-641 (JSTOR).
- Levy, Daniel C. (2011) Public Policy for Private Higher Education: A Global Analysis, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 13(4), 383-396, DOI: 10.1080/13876988.2011.583107.
- Luijckx, Ruud; de Heus, Manon (2008) The educational system of the Netherlands. Web: https://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/misc/iscsed_97/luij08_the_educational_system_of_the_netherlands.pdf.
- Marginson, Simon (1997) Imagining Ivy: Pitfalls in the Privatization of Higher Education in Australia. *Comparative Education Review* 41(4, Nov.), 460-480 (JSTOR).
- Marginson, Simon (2016) Public/private in higher education: a synthesis of economic and political approaches. Working paper no.1 (June) Centre for Global Higher Education working paper series, UCL Institute of Education, London <https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp1.pdf>.
- Marginson, Simon (2016) The Public Dimension of Universities: A New Approach. In: Scott, Peter, Gallacher, Jim; Parry, Gareth, Eds. *New Languages and Landscapes of Higher Education*. Oxford: Oxford University Press.
- Marginson, Simon; Considine, Mark (2000) *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- More-Hollerweger, Eva; Bogorin, Flavia-Elvira; Litofcenko, Julia; Meyer, Michael (2019) Civil Society in Central and Eastern Europe: Monitoring 2019. Vienna: ERSTE Foundation <http://www.erstestiftung.org/cms/wp-content/uploads/2019/09/civil-society-in-central-and-eastern-europe-monitoring-2019-1.pdf>.
- Münch, Richard (2013) Wissenschaft im Wettbewerb um Exzellenz – Die List der Vernunft in der Hand der strategiefähigen Hochschule? In: *Exzellenz in der Wissenschaft. Österreich im internationalen Vergleich* Tagungsband 57-76 https://www.wissenschaftsrat.ac.at/downloads/Konferenzbände/Tagungsband-2013-Exzellenz_inkl-Deckblatt.pdf.
- Nee, Eric; Morgan, Jenifer; Cardinali, Dan; Jones, Robert, Eds. (2020) *Civil Society for the 21st Century*. o.O: Leland Stanford Jr. University <https://independentsector.org/resource/ebook-civil-society-for-the-21st-century/>.
- News ORF (2018) Internationales Monitoring. Zivilgesellschaft in Österreich „eingeeengt“ (20. November 2018) Online <https://orf.at/stories/3101377/>.
- OECD (2012), *Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en>, S.59-61, download <http://www.oecd.org/pisa/50110750.pdf>.
- Österreichischer Wissenschaftsrat (2016) *Privatuniversitäten in Österreich. Stellungnahme und Empfehlungen*, download https://www.wissenschaftsrat.ac.at/downloads/Empfehlungen_Stellungnahmen/2018_2016/Endversion_Privatuniversitaeten_Empfehlungen_inkl-Deckblatt.pdf.

- Patrinos, Harry A. (2013) Private education provision and public finance: the Netherlands. *Education Economics*, vol. 21(4 September), 392-414, download preprint
<https://www.gov.gg/CHttpHandler.ashx?id=97544&p=0>.
- Pinheiro, Rómulo; Geschwind, Lars; Hansen, Hanne F.; Pulkkinen, Kirsi (Eds.) (2019) *Reforms, Organizational Change and Performance in Higher Education. A Comparative Account from the Nordic Countries*. Cham: Palgrave-Springer.
- Rauscher, Hans (2018) Wer ist die Zivilgesellschaft? Flüchtlingshelfer, Protestversammler, politische Aktivisten, Umweltschützer – sie zählen zur Zivilgesellschaft und springen ein, wenn Parteien und Staat versagen. Überblick. *Der Standard* (30. September 2018) Online
<https://www.derstandard.at/story/2000088295699/wer-ist-die-zivilgesellschaft>.
- Reskilling Revolution Platform <https://www.weforum.org/projects/reskilling-revolution-platform>.
- Rosenman, Mark (2012) Opinion. Paying Taxes and Giving to Charity Aren't the Same Thing. *The Chronicle of Philanthropy*, September online <https://www.philanthropy.com/article/Paying-TaxesGiving-to/156155>.
- Schleicher, Andreas (2018) *World Class: How to build a 21st-century school system, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/4789264300002-en>.
- Schmidt, Jürgen (2007) *Zivilgesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement von der Antike bis zur Gegenwart. Texte und Kommentare*, Reinbek: Rowohlt.
- Schmidt, Kurt; Nowak, Sabine; Gruber, Benjamin; Petanovitsch, Alexander (2017) *Privatuniversitäten – Entwicklung und Ausblick*. ibw-Forschungsbericht Nr. 189, Wien.
- Soylev, Arda (2017) MOOCs 2.0: The social era of education. *Turkish Online Journal of Distance Education-TOJDE* 18(2, April), Article 5. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1145217.pdf>.
- The Reskilling Revolution: Better Skills, Better Jobs, Better Education for a Billion People by 2030
<https://www.weforum.org/press/2020/01/the-reskilling-revolution-better-skills-better-jobs-better-education-for-a-billion-people-by-2030>.
- Verger, Antoni; Lubienski, Christopher; Steiner-Khamsi, Gita (Eds.). *World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry*. New York: Routledge, 2016. https://www.researchgate.net/profile/Antoni_Verger/publication/282101082_The_2016_World_Yearbook_on_Education_The_Global_Education_Industry/links/5641a44408ae24cd3e41ddfd/The-2016-World-Yearbook-on-Education-The-Global-Education-Industry.pdf?origin=publication_detail.
- Verger, Antoni (2016) The Global Diffusion of Education Privatization: Unpacking and Theorizing Policy Adoption, in: *Handbook of Global Education Policy*, Ed. by Karen Mundy, Andy Green, Bob Lingard, Antoni Verger. Chichester: Wiley-Blackwell, S.64-81.
- Waks, Leonard J. (2016) *The Evolution and Evaluation of Massive Open Online Courses: MOOCs in Motion*. New York: Springer.
- WEF and Pact (2019) *Civil Society in the Fourth Industrial Revolution: Preparation and Response*. White Paper (January) http://www3.weforum.org/docs/WEF_Civil_Society_in_the_Fourth_Industrial_Revolution_Response_and_Innovation.pdf, <https://www.weforum.org/whitepapers/civil-society-in-the-fourth-industrial-revolution-preparation-and-response>.

- Weiß, Manfred; Steinert, Brigitte (1996) Markt und Privatisierung im Bildungsbereich: Internationale Tendenzen. *Tertium Comparationis. Journal für Internationale Bildungsforschung* 2(1), 1-16.
- Whitley, Richard; Gläser, Jochen; Engwall, Lars (2010) *Reconfiguring Knowledge Production: Changing Authority Relationships in the Sciences and their Consequences for Intellectual Innovation*. Oxford: OUP DOI:10.1093/acprof:oso/9780199590193.001.0001.
- Williams, Ruth (2019) 35 Millionen Euro mehr für Bildungsprojekte? Studie zeigt Potenzial bei Ausweitung der Spendenabsetzbarkeit. In: FVA – Fundraising Verband Austria, Spendenbericht 2019, S.11 Online https://www.fundraising.at/wp-content/uploads/2019/12/Spendenbericht_2019_WEB.pdf.
- Zgaga, Pavel; Teichler, Ulrich; Brennan, John (Eds.) (2013) *The Globalisation Challenge for European Higher Education: Convergence and Diversity, Centres and Peripheries*. Frankfurt: Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Zuboff, Shoshana (2018) *Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus*. Frankfurt/M.: Campus Verlag (orig. 2018 *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. New York: Public Affairs).
- Zysman, John; Kenney, Martin (2014) *Where Will Work Come from in the Era of the Cloud and Big Data? Or Sustainable Growth and Work in the Era of Cloud and Big Data: Will Escaping the Commodity Trap Be our Undoing?* BRIE Working Paper 2014-6 Berkeley Roundtable on the International Economy. Berkeley. <https://brie.berkeley.edu/sites/default/files/where-will-work-come-from-in-the-era-of-the-cloud-and-big-data.pdf>.

10. Anhang

10.1 Information zu den verwendeten Datenbasen

10.1.1 OECD Datenbasen und Definitionen

Verschiedene Datenbasen, (1) financial indicators (vorgefertigte Masken mit ausgewählten Daten), und (2) student data (Datenbank mit mehr Auswahlmöglichkeiten). Informationen wurden heruntergeladen und in Excel verarbeitet; (3) wurden ergänzend publizierte Statistiken verwendet, Education at a Glance.

1 Financial indicators, OECD data education <https://data.oecd.org/education.htm>, [https://data.oecd.org/education.htm#profile-Education resources](https://data.oecd.org/education.htm#profile-Education%20resources)

a. Education spending

OECD (2019), Education spending (indicator). doi: 10.1787/ca274bac-en (Accessed on 21 October 2019); Education spending covers expenditure on schools, universities and other public and private educational institutions. Spending includes instruction and ancillary services for students and families provided through educational institutions. Spending is shown in USD per student and as a percentage of GDP.

b. Spending on tertiary education

OECD (2019), Spending on tertiary education (indicator). doi: 10.1787/a3523185-en (Accessed on 21 October 2019); Spending on tertiary education is defined as the total expenditure on the highest level of education, covering private expenditure on schools, universities, and other private institutions delivering or supporting educational services. The measure is a percentage of total education spending. At the tertiary level educational institutions in OECD countries are mainly publicly funded, although there are substantial and growing levels of private funding. At this level, the contribution to the costs of education by individuals and other private entities is more and more considered an effective way to ensure funding is available to students regardless of their economic backgrounds. "Households" refers to students and their families. "Other private entities" include private businesses and non-profit organisations, such as religious organisations, charitable organisations, and business and labour associations. Expenditure by private companies on the work-based training of apprentices and students is also taken into account, together with spending on research and development by educational institutions. Subsidised funding data available only for 2012.

c. Public spending on education

OECD (2019), Public spending on education (indicator). doi: 10.1787/f99b45d0-en (Accessed on 21 October 2019); Public spending on education includes direct expenditure on educational institutions as well as educational-related public subsidies given to households and administered by educational institutions. This indicator is shown as a percentage of GDP, divided by primary, primary to post-secondary non-tertiary and tertiary levels. Public entities include ministries other than ministries of education, local and regional governments, and other public agencies. Public spending includes expenditure on schools, universities and other public and private institutions delivering or supporting educational services. This indicator shows the priority given by governments to education relative to other areas of investment, such as health care, social security, defence and security. Education expenditure covers expenditure on schools, universities and other public and private institutions delivering or supporting educational services.

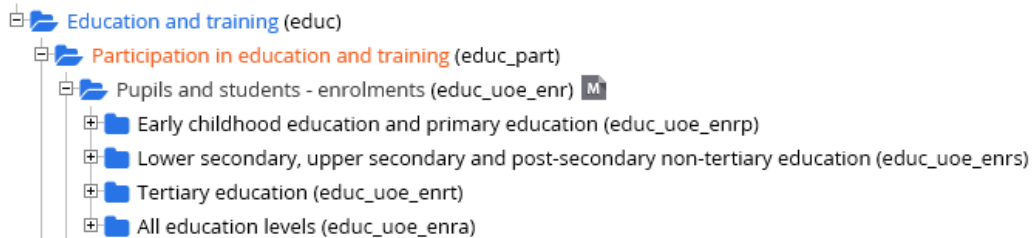
d. Private spending on education

OECD (2019), Private spending on education (indicator). doi: 10.1787/6e70bede-en (Accessed on 21 October 2019); Private spending on education refers to expenditure funded by private sources which are households and other private entities. This indicator is shown as a percentage of GDP, divided into primary, primary to post-secondary non-tertiary and tertiary levels. Private spending on education includes all direct expenditure on educational institutions, net of public subsidies, also excluding expenditure outside educational institutions such as textbooks purchased by families, private tutoring for students and student living costs. Private spending includes expenditure on schools, universities and other public and private institutions delivering or supporting educational services.

2 Beteiligung in privaten Angeboten, Datenbank-Abrufe, OECD.stat, student numbers, z.B. Early education link https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?dataset-code=EDU_ENRL_INST&lang=en

10.1.2 Eurostat Datenbank

Abschnitt über education and training (et), darunter participation in et, pupils and students enrolments aufgeschlüsselt nach den Bildungsebenen, mit zwei nicht direkt vergleichbaren Zeitperioden 2003-12 und 2013-17



darunter Tabellen mit type of institutions (sectors)

Label
Total
Public institutions
Private institutions
Private government dependant institutions
Private government independent institutions

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/data/database>

10.1.3 Weltbank Datenbank Education Statistics

Die Weltbank verfügt über umfangreiche Bildungsstatistiken mit 271 Ländern und 3.811 Zeitreihen mit Beginn 1970, es gibt auch umfangreiche Gruppierungen von Ländern nach verschiedensten Kriterien (Subregionen, Einkommensniveau, verschiedene Projektgruppen etc.), eine Suche in den Indikatoren nach „privat“ ergibt nur 26 Treffer, darunter beziehen sich viele auf spezielle Projekte und viele enthalten Absolutzahlen; zur Privatisierung ist % private enrolment auf der Primarebene längerfristig seit 1970 verfügbar (alle Aggregate befüllt), und % private enrolment auf der Tertiärebene seit 1999 für einen Teil der Länder (Aggregate nicht befüllt); <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=education-statistics~-all-indicators#>

10.2 Methodologie des systematischen Literaturreviews

Für die Methodologie wurde ein systematischer Review¹²⁸ der Literatur angewandt. Diese Methodologie besteht darin, zu einem bestimmten Thema oder einer

¹²⁸ Gough, David; Oliver, Sandy; Thomas, James (2017) An Introduction to Systematic Reviews Second Edition London: Sage.

Fragestellung in verfügbaren Quellen die vorhandene Literatur zu suchen, diese zu klassifizieren und im Hinblick auf gesicherte Ergebnisse durcharbeiten. Im Hinblick auf die konkrete Vorgangsweise und Tiefe gibt es viele Möglichkeiten, die nicht zuletzt von den Ressourcen abhängig sind. Wichtig ist dabei Einseitigkeiten zu vermeiden und vom gesamten Bild als Basis auszugehen.

Wegen der Emotionalität und Umstrittenheit der Thematik und der darauf aufbauenden Gefahr der „Politisierung“ und des Verfangens in speziellen „Glaubensblasen“ wurde der Review sehr streng angegangen und dokumentiert.¹²⁹ Es wurde für das Hochschulwesen eine sehr offene Suche in internationaler und deutschsprachiger Literatur durchgeführt, um ein Bild der angesprochenen Aspekte zu bekommen.

Im Hinblick auf die Fragestellungen für das Projekt war dieses Bild aus dem systematischen Review über Privatisierung im Hochschulwesen aber sehr lückenhaft und undeutlich, daher wurde anschließend gezielt nach bestimmten Pfaden (und in diesem Sinne weniger rigoros gegenüber der Gefahr von Einseitigkeiten) weitergesucht. In den letzten Jahren, etwa seit der Mitte der 2000er, ist v.a. im Bereich der vergleichenden sozialwissenschaftlichen und historischen Hochschulforschung¹³⁰ ein riesiger Literaturkörper entstanden, der sich mit der globalen Entwicklung des Hochschulwesens beschäftigt und kaum überschaubar ist.

¹²⁹ Für nähere Informationen siehe Kapitel 6 und 7 im Hintergrundbericht zu dieser Studie, Lassnigg, Lorenz (2020) Potentiale und Dynamiken privater Angebote und Beteiligungen im Bildungswesen. Systematischer Review der Literatur und vergleichende internationale Datenbasen, Langfassung, IHS-Forschungsbericht. Wien.

¹³⁰ Zu dieser Entwicklung hat die European Science Foundation wesentlich beigetragen, in dem sie half, die Hochschulforschung als Feld stärker zu institutionalisieren und zunächst 2006-07 ein Foresight-Projekt „Higher Education Looking Forward (HELF)“ förderte, in dem Grundlagen und Forschungsthemen/fragen für ein Programm 2009-12 „Higher Education and Social Change (EuroHESC)“ im Rahmen von EUROCORES entwickelt wurden, Vgl. ESF 2012. In der ersten Phase wurden fünf verbundene Themen behandelt, u.a. mittels Reviews der Literatur:

- Higher education and the needs of the knowledge society
- Higher education and the achievement (or prevention) of equity and social justice
- Higher education and its communities: interconnections and interdependencies
- Steering and governance of higher education
- Differentiation and diversity of institutional forms and professional roles

In einem Ausschreibungs- und Auswahlprozess 2008-09 wurden vier kollaborative Projekte mit einer Reihe von angeschlossenen Projekten entwickelt:

- Change in Networks, Higher Education and Knowledge Societies (CINHEKS), vgl. Hoffman, David M.; Välimaa, Jussi, Eds. (2016) RE-BECOMING UNIVERSITIES? Higher Education Institutions in Networked Knowledge Societies. Dordrecht: Springer DOI 10.1007/978-94-017-7369-0.
- The Academic Profession in Europe: Responses to Societal Challenges (EUROAC), mit österreichischer Beteiligung, vgl. Kehm, Barbara M., Teichler, Ulrich, Eds. (2013) The Academic Profession in Europe: New Tasks and New Challenges. Dordrecht: Springer DOI10.1007/978-94-007-4614-5_7.
- Re-Structuring Higher Education and Scientific Innovation (RHESI), vgl. Whitley, Richard; Gläser, Jochen; Engwall, Lars (2010) Reconfiguring Knowledge Production: Changing Authority Relationships in the Sciences and their Consequences for Intellectual Innovation. Oxford: OUP DOI:10.1093/acprof:oso/9780199590193.001.0001.
- Transforming Universities in Europe (TRUE).

Der Review basiert letztlich auf folgenden Elementen:

- Hochschulwesen:
 - systematische Stichwortsuche nach Privatisierung in internationalen und deutschen Literaturbasen
 - verfügbare Reviews zu öffentlichen und privaten Beiträgen der Hochschulen, zu Budgeting, und zur Entwicklung der privaten Hochschulen in ausgewählten Ländern
 - verfügbare Literaturnachbearbeitung/zusammenstellung zur Internationalisierung im Hochschulwesen und zu educational finance
 - Auswertung von 14 größeren edited volumes aus der neueren internationalen Hochschulforschung
- Schulwesen:
 - ein verfügbarer systematischer Review zur Privatisierung
 - verfügbare Analysen/Reviews zur Global Education Industry
 - ein verfügbarer Review zu Privatschulen in Entwicklungsländern
 - verfügbares Mapping und Reviews zur Bildungspolitik
 - verfügbare Analysen zur Shadow Education

Übersicht A1: Begrifflichkeiten und Befunde zu Privatisierung im neueren wissenschaftlichen Diskurs (Stichworte zu den Analyseergebnissen)

Bildungswesen übergreifend

-GRUNDKONZEPTE, KONFLIKT INDIVIDUELLE VS. SOZIALE KRITERIEN

*Kriterien: Wahlfreiheit, Effizienz, Equity-Gerechtigkeit, soziale Kohäsion; Konflikt Wahrfreiheit/soziale Kohäsion

-ERKLÄRUNGEN ZUR ENTWICKLUNG DES PRIVATEN SEKTORS/ZUGANGES (SCHWERPUNKT AUF HOCHSCHULEN)

*excess demand

*Qualität, Bewertung des öffentlichen Sektors

*Faktoren für privates Hochschulwesen: more, better, different

-ANALYSEN ZU VOR- UND NACHTEILEN VON PRIVATISIERUNG

*Unterschiede Schulwesen-Hochschulwesen (Schulwesen exogen-endogen; Hochschulwesen vielfältige Kriterien)

*Übergreifend: Global Education Industry

*Schule: Effekte von Privatschulen, ungelöstes Problem: Selektionseffekte

*Schule: endogene Privatisierung, Autonomie und standardisierte Testung

*Schule: PISA-Ergebnisse, kein Unterschied öffentlich-privat

*Hochschule: Differenzierung der Einschätzungen, Vorteils-und-Nachteils-Mythen

*Hochschule: Privathochschulen in sechs Ländern

*Hochschule: unerreichbare non-profit Global Research University, Ranking und Prestige-Wettbewerb

*Hochschule: Forschungsfinanzierung, Academic Capitalism, Entrepreneurial University

*Hochschule: for-profit-Institutionen

*Hochschule: Zusammenspiel öffentlich-privat, Effizienz, De-Privatisation

*Hochschule: Netzwerke, Intermediäre, networked knowledge societies

*Hochschule: Digitalisierung

*Hochschule: Finanzierungsquelle Philanthropie

Spezielle Analysen/Ansätze zum Hochschulwesen

-MODELL PRIVATER FINANZIERUNG: INCOME-CONTINGENT-LOANS

*Versprechen der Verbindung von effizienter zusätzlicher Mittelaufbringung mit Gerechtigkeit

*anspruchsvolle Designanforderungen, bei Umsetzung nicht eingelöst

-MARKTGERECHTE HOCHSCHULREFORM

*Regulation gegen Marktversagen erforderlich, anspruchsvolle Bedingungen

-KOORDINierter AKADEMISCHER KAPITALISMUS

*Analyse der Hochschulprivatisierung im Konzept der Varianten des Kapitalismus, Rolle der Kontextfaktoren

Spezielle Analysen/Ansätze zum Schulwesen

-GLOBALER REVIEW, PRIVATE BETEILIGEN SICH AN AKTIVITÄTEN, DIE STAATLICHE AUFGABE WAREN

*Analytischer Rahmen: politische Förderung, exogene-endogene Privatisierung,

*Privatisierungsbereiche neben privater Bereitstellung: periphere Dienste, Partnerschaften, education-industry-links, Dienstleistungsmarkt

-ENTWICKLUNGSPFADE DER PRIVATISIERUNG

*UK Vorreiter

*Nordische sozialdemokratische Privatisierung

*weitere Pfade: scaling-up (USA), low-fee; historisch: öffentlich finanzierte kirchliche Schulen; Katastrophenfinanzierung

-OECD PUBLIC-PRIVATE SCHOOLS, SEGREGATION, ÖFFENTLICHE FINANZIERUNG

*Eigentum und Management, zentrale Frage Verhinderung von Segregation, gezielte öffentliche Finanzierung von privaten Institutionen

Quelle: Zusammenstellung der Hauptpunkte zum erweiterten Literaturreview aus Kapitel 6.

10.3 Liste der InterviewpartnerInnen

Eckl Martha, Arbeiterkammer Wien

Grüner Herbert, New Design University St. Pölten

Hopbach Achim, Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (AQ Austria)

Lichtmanegger Rudolf, Wirtschaftskammer Österreich

Pichl Elmar, Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

Possanner Nikolaus, Österreichischer Wissenschaftsrat

Ribitsch Raimund, Österreichische Fachhochschul-Konferenz (FHK)

Stöttinger Barbara, WU Executive Academy der Wirtschaftsuniversität Wien

Vettori Oliver, Netzwerkportal der österreichischen Universitäten „Qualitätsmanagement und Qualitätsentwicklung in der Praxis“

Vitouch Oliver, Österreichische Universitätenkonferenz (uniko)

Weber Maria, Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (AQ Austria)

Wöber Karl, Österreichische Privatuniversitäten Konferenz (ÖPUK)

