

PAPERS

TAGUNG

**MENSCHENRECHT AUF
BILDUNG - ZUGÄNGE,
ÜBERGÄNGE, AUSSCHLÜSSE**

14. NOVEMBER 2009, BERLIN

Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.)

**Menschenrecht auf Bildung – Zugänge, Übergänge,
Ausschlüsse**

Tagung am 14. November 2009, Berlin

Impressum
papers wird herausgegeben von der
Rosa-Luxemburg-Stiftung und erscheint unregelmäßig
Redaktion: Marion Schütrumpf-Kunze
Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · Tel. 030 44310-12
Fax -122 · m.schuetrumpf@rosalux.de · www.rosalux.de

Inhalt

Torsten Bultmann

Am gesellschaftlichen Bedarf vorbeigetestet 3

Adeline Duvivier

Das mehrgliedrige Schulsystem: reformieren! Aber wie? 6

Jana Schultheiss

Marktliche Steuerung von Bildungszugängen 13

Morus Markard

Begabung und Handlungsfähigkeit 19

Andreas Keller

Gefahr in Verzug.

Das Zulassungschaos an den Hochschulen ist nicht nur bildungspolitisch verfehlt, sondern auch grundrechtswidrig 25

Klemens Himpele, Sonja Staack

Das Recht auf ein Studium umsetzen.

Von der Kapazitätsverordnung bis zum Hochschulpakt 32

Mechthild Schrooten

Bildungsfinanzierung. Ein Kommentar 37

Am gesellschaftlichen Bedarf vorbeigetestet

Im Jahre 1985 veröffentlichte der Wissenschaftsrat seine »Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem«, die in der Folgezeit heftig diskutiert und – damals noch – von den relevanten wissenschaftspolitischen Organisationen zurück gewiesen wurden. Erstmals in der deutschen hochschulpolitischen Debatte wurde in diesem Papier die Position formuliert, dass ein stärkerer Wettbewerb zwischen den Hochschulen auch als Wettbewerb um Studierende, über deren »Eignung« die *einzelnen* Hochschulen künftig selbst befinden sollten, angelegt werden müsse. Gleichzeitig räumte der Wissenschaftsrat dabei indirekt ein, dass dieses Ansinnen der herrschenden Rechtssprechung und der deutschen Hochschultradition widerspräche: 1834 wurden in Preußen Hochschulaufnahmeprüfungen abgeschafft und die pauschale Attestierung einer »Hochschulreife« dem gymnasialen Abitur zugewiesen.

Dennoch gewann der einmal auf die Schiene gesetzte Gedanke, Hochschulen sollten sich ihre Studierenden selbst aussuchen, statt das Recht auf Studium durch ein entsprechendes Angebot an Studienplätzen zu garantieren, ab Ende der 1990er Jahre an neuem Schwung, seitdem mit der 4. HRG-Novelle (1998) Schritt für Schritt die Möglichkeit einer hochschulinternen Studienplatzvergabe eröffnet und in den folgenden Jahren sukzessive erweitert wurde.

In der politischen Kommunikation wird dies als eine rein verfahrenstechnische oder verwaltungsförmige Änderung dargestellt, zuweilen sogar als ein Beitrag zu mehr Bildungsgerechtigkeit und Chancenvervielfältigung für Studienplatzbewerber, weil etwa die Würdigung von deren »Gesamtpersönlichkeit« das bloße Schielen auf den Abiturdurchschnitt ersetzen würde.

Das ist jedoch eine Bagatellisierung, welche die Dimension der angestrebten Veränderung vollständig verfehlt. Dieser liegt eine komplette Transformation des Leitbildes der Hochschulen zugrunde, die sich anhand von zwei eng mit einander verbundenen Komponenten beschreiben lässt.

Erstens: Hochschulen werden nicht mehr begriffen als relativ gleichwertige Einrichtungen, die einen gesellschaftlichen Bildungsauftrag erfüllen, sondern als Quasi-Unternehmen, die in Konkurrenz zueinander stehen und auf einem Markt für ökonomisch nachgefragte Qualifikationen und Forschungsdienstleistungen unterschiedliche »Profile« entwickeln. Das ist natürlich nur dann möglich, wenn das jeweilige Hochschulmanagement, das die entsprechende Hochschule leitet, auch die Personalhoheit bekommt. Das nordrhein-westfälische »Hochschulfreiheitsgesetz« (2007) überträgt etwa die Dienstherreneigenschaft über das wissenschaftliche Personal vom Land auf die Einzelhochschule, vertreten durch das Präsidium. Die hochschulinterne Studienplatzvergabe lässt sich auch als Komplettierung dieser Personalhoheit verstehen – weil das neue Leitbild »unternehmerische Hochschule« es im Kern ausschließt, dass sich jeder Krethi und Plethi mit einem formalen Rechtstitel »Hochschulreife« irgendwo immatrikuliert, wo er möchte – und möglicherweise durch seinen Eigensinn die Profilbildungspolitik

des Präsidenten ›stört‹. Bereits damit ist schon gesagt, dass dieses Verfahren mit einer Logik der unvoreingenommenen Ermöglichung von Entwicklungs- und Bildungschancen nicht das Geringste zu tun hat, sondern ausschließlich in einer Logik der Anpassung begründet ist. In seinen schließlich 2004 veröffentlichten »Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs« sagte dies der Wissenschaftsrat ganz wörtlich: hochschulinterne Studienplatzvergabe sei »ein Mittel zur Förderung von Profilbildung und Wettbewerb«. Besser kann man eigentlich die Fremdbestimmung und die Aushebelung des Rechtsanspruches auf Hochschulbildung nicht ausdrücken. Bildung ist nicht der Zweck, erst recht kein Selbstzweck, sondern die Hochschulzulassung ist ein pures Vehikel oder Mittel der profilbildenden Absichten des Präsidiums, Absichten also, die völlig außerhalb der Persönlichkeit des jeweiligen Bewerbers abgedelt sind.

Zweitens: Konkurrenz erzeugt und will Hierarchien. »Wettbewerb um Studierende« (Wissenschaftsrat 1985) meint natürlich auch ›Wettbewerb um die Besten‹, sonst ergäbe dieses Postulat gar keinen Sinn. Suggestiert wird: es gibt exzellente, durchschnittliche und unterdurchschnittlich befähigte Studienplatzbewerber, die auf die für sie jeweils passenden Hochschulen verteilt werden müssen. Die ausdrückliche Absicht eine entsprechende Hierarchisierung der Hochschullandschaft wurde durch die Exzellenzinitiative seit 2005 eingeleitet. Hochschulinterne Studienplatzvergabe und Exzellenzinitiative komplettieren sich also gegenseitig.

Was soll nun in den diversen, derzeit aus dem Boden schießenden Testverfahren und ›Eignungsfeststellungen‹, mit denen aktuell immer mehr Studienplätze dezentral vergeben werden, eigentlich genau herausgefunden werden? Die Rede ist von ›Studierfähigkeit‹. Je unübersichtlicher die Studiengänge infolge der Bologna-Reform werden, umso häufiger ist auch die Rede von ›studiengangsspezifischer Studierfähigkeit‹ – so als sei jeder Studiengang ein besonderes Biotop, welches sich seine passenden Nischenbewohner sucht. Die Rede von der ›Studierfähigkeit‹ kam in den 1980er Jahren auf, und zwar über den Diskurs einer angeblich ›abnehmenden Studierfähigkeit‹ als Massenphänomen. Bereits damals kritisierten GEW und BdWi, dass die Vorstellung einer vorgeschalteten Studierfähigkeit als eine Art persönliche Eigenschaft, die sich testförmig ermitteln ließe, eine ideologische Konstruktion sei, die vor allen Dingen den Zweck erfüllt, von den Bedingungen, die an den Hochschulen selbst herrschen, abzulenken. Studienabbruchquoten oder verlängerte Durchschnittstudienzeiten – infolge von BAföG-Ausfall und erzwungener Erwerbstätigkeit während des Studiums – konnten als Ausdruck mangelnder ›Studierfähigkeit‹ uminterpretiert werden. Auf diese Weise wurden die materiellen und sozialen Studienbedingungen aus dem Blick genommen und ein politisches Problem, etwa defizitärer Hochschulfinanzierung, ließ sich personalisieren bzw. als angeblich mangelnde Eignung der Studierenden klein arbeiten.

Diese Entpolitisierung und Personalisierung wird mit den heutigen Verfahren noch einmal auf die Spitze getrieben – und im gleichen Verhältnis wird eine wirkliche, an den eigentlichen Problemen ansetzende Hochschulreform politisch aktiv hintertrieben.

Man kann bestenfalls sagen, ›Studierfähigkeit‹ *entsteht* während des Studiums: in aktiv-tätiger Auseinandersetzung mit den vorgefunden Bedingungen und – wenn erforderlich – im Kampf deren Veränderung. Studierende sind in diesem Prozess auch Subjekte der Gestaltung und

Veränderung ihres Studiums. »Studierfähigkeit« hat also in dieser Sichtweise auch oder gerade etwas zu tun mit den Bedingungen, die die Hochschulen gewährleisten – oder auch nicht – und kann schon deswegen nicht als persönliche Eigenschaft ideologisiert werden.

Wenn ich aber diese Bedingungen als statisch und unveränderbar setze, indem ich die Studierenden »passend« zu ihnen auswähle oder von ihnen verlange, sich an sie anzupassen oder auch, indem ich die Profilbildungspolitik des jeweiligen Hochschulmanagements im Sinne einer Norm der Anpassung undiskutabel mache, kann ich im gesellschaftlichen Resultat auch nur Statik und Veränderungsresistenz fördern – und einen denkbaren objektiven gesellschaftlichen Bildungs- und Wissenschaftsbedarf komplett verfehlen.

Schließlich werden durch solche Formen der Studienplatzvergabe diesen entsprechende Anpassungsstrategien der Studienplatzbewerber/-innen gefördert. Hier hat dann die über diesem Diskussionsblock unserer Veranstaltung stehende Formulierung »neoliberale Subjektformierung« ihre volle Berechtigung. Bereits vor Studienaufnahme sind die Bildungsinteressierten individualisiert. Der Gedanke der Konkurrenz wird ihnen förmlich eingepflegt, da sie kein *Recht* auf ein Studium ihrer Wahl mehr haben, sondern gegen eine unüberschaubare Vielzahl von Mitbewerbern um knappe Studienplätze konkurrieren.

Die Situation hat einen neuen Markt geschaffen, der von einer boomenden Ratgeberliteratur unter Titeln wie »Wie bewerbe ich mich erfolgreich auf einen Studienplatz?« bedient wird. Wie bei anderen ähnlichen Ratgebern auch – etwa für Bewerbungsgespräche auf Stellenausschreibungen – geht es nicht um Wahrhaftigkeit, Transparenz und ehrliches Interesse, sondern vorrangig um Selbstmarketing und erfolgsversprechende Präsentationstechniken in Verbindung mit einer zielgenauen Erkundung dessen, was die Tester möglicherweise von mir erwarten.

Ich fasse zusammen: Das alles sind Mechanismen

- der Produktion ideologischen Scheins oder systematischen Bluffs;
- der dogmatischen Setzung des Bestehenden – sowohl der Studienbedingungen als auch der angebotenen Wissenschaft – als Norm, d.h. als Norm der Anpassung;
- der Förderung von Identifikation mit dem Vorhandenen und Angebotenen und damit der gleichzeitigen Austreibung von Widerspruch und Kritik.

Damit wären aber auch die Entwicklungsmomente innovativer Wissenschaft, die nur im Medium von Kritik und Widerspruch gedeihen kann, gleich mit beseitigt.

Fazit: ein flächendeckendes System hochschulinterner Studienplatzvergabe produziert nicht nur Ungleichheit – und verstärkt damit vorausgehende soziale Ungleichheit –, sondern ist in letzter Konsequenz auch bildungs- und wissenschaftsfeindlich.

Torsten Bultmann ist Mitglied im Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi).

Adeline Duvivier

Das mehrgliedrige Schulsystem: reformieren! Aber wie?

Der Beitrag von Adeline Duvivier untersucht, wie bis in die jüngste Gegenwart alle Versuche, die vertikale Gliederung und damit die soziale Selektivität des deutschen Schulsystems zu relativieren, immer wieder an der Besitzstandssicherung des Bildungsbürgertums scheitern. Vor diesem Hintergrund werden auch aktuelle Ansätze der Schulreform diskutiert.

Der aktuelle ›schwarz-grüne‹ Kompromiss in der Hamburger Bürgerschaft zum längeren gemeinsamen Lernen bis zur 6. Klasse bricht die Fronten zwischen GegnerInnen und BefürworterInnen des gegliederten Schulwesens nur teilweise auf. Das, was als grüne Revolution in die neueste Geschichte des Bildungswesens hätte eingehen können, wird keine grundsätzliche Veränderung mit sich bringen. Dennoch gingen tausende GegnerInnen der neuen integrierten Stadtteilschule auf die Straße, um gegen den vermeintlichen Werteverfall und das Ende des Gymnasiums zu protestieren.

Schon seit Jahren wird Deutschland von internationalen Organisationen dafür gerügt, die SchülerInnen so früh in ein gegliedertes Schulsystem einzusortieren. »Sozial selektiv«, »chancenungerecht« sind Stichworte, die in regelmäßigen Abständen fallen: ob in der PISA-Studie¹, in der UNICEF-Studie² oder im Bericht des UN-Sonderberichtserstatters für das Recht auf Bildung Vernor Muñoz. Alle Instanzen sind sich einig: die Mehrgliedrigkeit ist längst überholt. Vernor Muñoz kommentierte exemplarisch:

»Es ist richtig, dass weder PISA noch PIRLS eine direkte Verbindung zwischen Schulstruktur und Schullaufbahn herstellen, weil sie diese Beziehung nicht unmittelbar behandeln. Dem Sonderberichtserstatter ist bewusst, dass die dreigliedrige Struktur in Deutschland eine lange Tradition hat, dennoch macht er auf die Existenz zahlreicher Elemente aufmerksam, die darauf hindeuten, dass die Bildungsstruktur sehr wohl einen entscheidenden Einfluss auf Schulabschluss, Lernerfolg und Unterrichtsqualität hat.«³

Es hat in Deutschland eben Tradition. Da wo andere Industrieländer zugunsten einer größeren sozialen Gerechtigkeit ihre Bildungssysteme auf institutionelle Integration umgestellt haben, scheitert dies in Deutschland immer noch am Einfluss des Bildungsbürgertums, das seine Privilegien verteidigt.

Kurzer geschichtlicher Rückblick

Schon neuhumanistische Bildungsreformsansätze zu Beginn des 19. Jahrhunderts unter Einfluss der Französischen Revolution konnten nicht in ihren hehren Zielen umgesetzt werden⁴.

Durch den Abbau ständischer Privilegien qua Geburt sollte allen heranwachsenden Mitgliedern der Gesellschaft, auch den ärmsten, eine »allgemeine Menschenbildung« zuteil werden. Die bildungspolitische Programmatik stieß aber auf entschiedene GegnerInnen und das zu abstrakt-idealistische Programm verlor angesichts der realen gesellschaftlichen Verhältnisse schnell jede Realisierungschance.

Der Einfluss der ständischen sozialen Herkunft im Feudalismus, dem man mit diesen Reformen entgegenwirken wollte, wurde durch eine Dominanz der vererbaren »Bildungsstände« überlagert und bekräftigt⁵. Wer die höheren Instanzen der Bildung erreicht hatte, konnte die Eintrittskarte dafür an seine Nachkommen weiter geben. Verschiedene Impulse zu einer sozialen Öffnung erstreckten sich zeitlich vom Vormärz bis in das späte Kaiserreich: nicht nur von BildungspolitikerInnen sondern auch von der LehrerInnenschaft wurden immer wieder Vorstöße zur sozialen Öffnung des Bildungssystems unternommen. Diese waren auch Bestandteil der 1848er-Revolution und kamen in einem Aufstand der VolksschullehrerInnen und den Forderungen des *Allgemeinen Deutschen Lehrervereins* zum Ausdruck. Diese Versuche mussten aber an den traditionellen Eliten (Adlige, höhere Beamte und akademische Berufsstände) scheitern. Die formale Gleichstellung der Realgymnasien und Oberrealschulen mit den (altsprachlichen) humanistischen Gymnasien (zwischen 1900 und 1907), welche bis dahin das Monopol auf die Zertifizierung der »allgemeinen Hochschulreife« hatten, kann angesichts dieser Widerstände sogar als Meilenstein angesehen werden.

Bildungsvererbung bis heute

Hundert Jahre und zahlreiche Reformen später besteht die Mehrgliedrigkeit der deutschen Schule als mittlerweile weltweit einzigartiges und kritisiertes Modell weiter. Allgemein wird von einer »Dreigliedrigkeit« des deutschen Schulsystems gesprochen. Dahinter verbirgt sich aber eine viel kompliziertere Struktur: So haben einige ostdeutsche Bundesländer schon längst nur noch zwei Schulzweige und die Chancen, auf ein Gymnasium zu kommen, sind regional sehr unterschiedlich. In Ostdeutschland etwa ist die Ungleichheit der Bildungschancen relativ gering. Während hier ein Kind aus der sogenannten oberen Mittelschicht eine 3,89 mal so große Chance hat, auf das Gymnasium zu gelangen wie ein Facharbeiterkind, liegt die Chance im Westen bei dem 7,26-fachen.⁶ Als Rechtfertigung wird die Sozialstruktur vorgeschoben, insbesondere der Hinweis darauf, dass es im Osten weniger AusländerInnen gebe. Doch Studien zeigen, dass auch AusländerInnen im Osten besonders erfolgreich sind. In Brandenburg, wo 44 Prozent der Kinder mit Migrationshintergrund die Schule mit Abitur verlassen, lernen die GrundschülerInnen bis zur 6. Klasse zusammen.

Zusätzlich nehmen internationale ExpertInnen am »vierten Rad am Wagen«, der Existenz von Sonder- bzw. Förderschulen, erheblichen Anstoß. Denn diese werden als Abstellgleis für alle die Kinder benutzt, die »einen besonderen Förderbedarf« aufweisen, d.h. in der Regel als (lern-)behindert eingestuft werden. Durch eine solche Segregation verlieren diese Kinder dann den Anschluss an das Regelschulsystem⁷.

Die Förderschule darf jedoch nicht als getrennt vom Regelschulwesen sondern eher als ein fester Bestandteil desselben betrachtet werden. Sie kann sogar exemplarisch für die gesamte Schullandschaft stehen: Kinder werden nicht als Individuen innerhalb einer heterogenen SchülerInnenenschaft gesehen. Unter dem Vorwand der Homogenisierung als angeblich günstigerer Bedingung zum Lernen werden SchülerInnen mit unterschiedlichen Lernschwächen und somit unterschiedlichem individuellen Förderbedarf aussortiert und gemeinsam unterrichtet – bis sie sich der Schulpflicht entbinden[?]. Zuweilen werden sogar Kinder mit Körperbehinderung und Kinder, denen »nur« eine Lernschwäche attestiert wird, aus finanziellen Einsparungsmotiven in gemeinsamen Klassen zusammen unterrichtet.

Vererbung von sozialer Ungleichheit

Von internationalen ExpertInnen wird vor allem bemängelt, dass die deutsche Schule die Vererbung sozialer Ungleichheiten immer wieder bekräftigt. Dies allerdings scheint nicht nur ein Nebeneffekt der Schulstruktur zu sein, sondern ist dieser systemimmanent. Wie bereits angedeutet wird Mehrgliedrigkeit pädagogisch mit einer Homogenisierung der Lerngruppen und somit einer angeblich einfacheren Lernsituation begründet. Wenn man die SchülerInnen (in der Regel) nach der 4. Klasse in verschiedenen Schulformen einteile, könne man besser auf deren Schwächen und Stärken eingehen. Damit hätten die SchülerInnen bessere Chancen, sogar später die Schulform zu wechseln und aufzusteigen. Internationale Studien wie IGLU⁸, TIMMS und PISA zeigen aber genau das Gegenteil. Obwohl Grundschulschwächen in Deutsch und Sachkunde nachweisbar keine Probleme etwa in Mathematik in den weiterführenden Schulen begründen, sitzen viele Kinder im Anschluss an die Grundschule aufgrund solcher Schwächen in der Haupt- oder Realschule, obwohl sie überdurchschnittliches »Gymnasialniveau« erreichen können⁹. Dies verursacht eine starke schulische Unterforderung. So konnte gezeigt werden, dass »Kinder aus Familien, in denen kein Elternteil über ein abgeschlossenes Hochschulstudium verfügt, ein höheres Risiko eines »Underachievement« haben. Beim Zugang zu adäquater schulischer Bildung in Deutschland finden sich damit bedeutende soziale Ungleichheiten – und dies auch dann, wenn Kinder unterschiedlicher Herkunft vergleichbare Niveaus hinsichtlich ihrer kognitiven Lernpotenziale besitzen.«¹⁰

Durch die verfehlte Pädagogik einer Homogenisierung von Lernsituationen kann folglich auch kein Sozialverhalten, etwa im Sinne des Umgangs mit Ungleichheit, eingeübt werden und die gesellschaftlichen Hierarchien reproduzieren sich quasi automatisch als angebliche »Leistungsunterschiede«.

Schon in der TIMMS-Studie wurde aufgezeigt, dass Grundschullehrkräfte bei der Empfehlung für die weiterführende Schule von ihren Kenntnissen über das Elternhaus beeinflusst werden: Einem AkademikerInnenhaushalt wird etwa mehr Unterstützung des Lernerfolges zugetraut als bildungsfernen ArbeiterInneneltern. Dabei haben auch Habitusunterschiede oder -ähnlichkeiten¹¹ im Verhältnis zwischen Kindern und Lehrkräften einen negativ verstärkenden Einfluss im Sinne – häufig unbewusster – sozialer Selektion. Bei gleichen kognitiven Fähigkeiten hat ein Kind von AkademikerInnen viel mehr Chancen, auf ein Gymnasium zu kommen als ein Kind von ungelerten ArbeiterInnen. Die Verteilung auf die verschiedenen Schulformen hat also viel mehr mit dem zu tun,

was PädagogInnen Kindern und ihren Eltern zutrauen, als mit einer objektiven Betrachtung der Schulleistungen, wie es von VerteidigerInnen des aktuellen Systems propagiert wird.

Diese ungerechte Aufteilung der Kinder, zu Ungunsten ihrer realen psychischen und intellektuellen Entwicklungspotenziale, festigt die bestehenden sozialen Verhältnisse. Eltern des hohen Bildungsbürgertums haben nicht zu befürchten, dass ihre Kinder die soziale Leiter herunterfallen und Kinder aus bildungsbenachteiligten Häusern können ihnen keine Konkurrenz werden. Dies erinnert an die Ständegesellschaft: Nicht nur die Schere zwischen arm und reich klafft auseinander, sondern auch die zwischen Gebildeten und weniger Gebildeten. Dabei werden die pädagogisch-kulturellen Werte und dominanten Bildungsstandards vom Bildungsbürgertum selbst entwickelt und festgelegt. Leistungsrelevant ist vor allem, was von Bildungsinstitutionen bescheinigt wird.¹²

Neueste Entwicklungen: Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz

Das Bildungswesen steht immer wieder im Zentrum zahlreicher politischer Diskussionen. Die internationalen Vergleichsstudien, die Deutschland neben einem sozial benachteiligenden Schulsystem einen sehr schlechten Leistungsstand bescheinigten, haben die Diskussion wieder entfacht und indirekt einige verhaltene Bildungsreformen angestoßen. Aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands und der Länderkompetenz im Bildungsbereich ist es jedoch derzeit unmöglich, bundesweite nachhaltige Strukturreformen zu initiieren.

Verschiedene Schulversuche werden in Gang gesetzt, stellen aber aufgrund der politischen Uneinigkeiten Ausnahmen dar. Schon vor 30 Jahren scheiterte die Absicht, die Gesamtschule in NRW flächendeckend unter einer SPD/FDP-Regierung als Regelschule einzuführen, an den Protesten der CDU sowie konservativer Eltern- und Lehrerverbände. 3,6 Millionen BürgerInnen stimmten 1978 bei einem Volksbegehren gegen die kooperative Schule.¹³ Ähnliche Reaktionen ernteten die PolitikerInnen in Hamburg, als 2008 eine Schulreform von der neuen CDU/GAL-Koalition angekündigt wurde. Im reformierten System sollen fortan SchülerInnen wie in Berlin und Brandenburg sechs Jahre lang die Grundschule gemeinsam besuchen. Die GAL machte mit dem Slogan »neun Jahre gemeinsam lernen« Wahlkampf, die CDU hielt an dem Gymnasium fest. Als Kompromiss kam eine Zweigliedrigkeit heraus: Neben der Stadtteilschule, in der SchülerInnen aller bisherigen Schulformen (auch des Gymnasiums) bis zum Ende der Mittelstufe zusammen lernen, bleibt das Gymnasium erhalten, welches die Kinder mit besonderer Empfehlung nach der 6. Klasse besuchen. Eine Besonderheit dieser Zweigliedrigkeit ist, dass die Gymnasiallehrkräfte die Kinder nicht mehr »abschulen« können¹⁴.

Auch in Berlin, Sachsen und Schleswig-Holstein wird die Gemeinschaftsschule eingeführt. Die Idee ist dieselbe: Eine Schule, an der alle zusammen länger gemeinsam lernen können. Als bildungspolitischer Kompromiss bleibt aber auch da das Gymnasium parallel bestehen.

Bei der gleichzeitig stattfindenden Schulzeitverkürzung werden die Gemeinschaftsschulen und Stadtteilschulen ausgenommen. Das Abitur an Gymnasien kann im Rahmen des so genannten G8 (Abitur nach 12 Jahren) bereits ein Jahr früher abgelegt werden. Auf diese Weise bleibt einer Schulart, dem Gymnasium, etwas erhalten, was sie vor den anderen in positiver Weise herausstellen soll¹⁵.

In Rheinland-Pfalz wird eine »Schule für Alle« eingeführt. Neben den hier typischen (in der Regel integrierten) recht erfolgreichen Gesamtschulen, werden die »Realschulen Plus« eingeführt. Hinter diesem neuen Namen verbirgt sich eine Gesamtschule für die Haupt- und RealschülerInnen. Die Hauptschule wird abgeschafft und die Realschule wird entweder kooperativ oder integrativ angeboten. Auch hier bleibt das Gymnasium als Besitzstand und Paralleluniversum des Bildungsbürgertums unangetastet.

Positiv sind die genannten Reformvorstöße dennoch, denn sie wagen sich doch an ein verkrustetes, sozial selektives Bildungssystem heran und bringen immerhin eine öffentliche Diskussion in Gang. Anzulasten ist ihnen jedoch, dass sie nur einen Teil des Problems angehen und das Prinzip der Gegliedertheit nicht grundsätzlich in Frage stellen. Das Gymnasium wird in allen Versuchen verschont, so dass das tatsächliche Problem, dass Kindern eines bildungsprivilegierten Haushalts, die ohnehin schon bessere Chancen haben, eine vermeintlich bessere Schule angeboten wird, weiter bestehen bleibt. So ändert sich bestenfalls die Verteilungsproportion für sozial ungleiche Bildungschancen, welche auf diese Weise zugleich beibehalten werden. Generell sind die bildungspolitischen Reformversuche der letzten Jahre als ungenügend zu betrachten. Die Ganztagschule wird etwa mit der Begründung eingeführt, dass die bei PISA leistungsstark abschneidenden skandinavischen Länder eine Ganztagschule haben. Allerdings wird gleichzeitig diskret verschwiegen, dass die dortigen Schulen erheblich mehr finanzielle Mittel zur Verfügung haben, über Gemeinschaftsschulen bis zur 9. oder 10. Klasse sowie über mehr LehrerInnen und weniger SchülerInnen pro Klasse verfügen. Das ist wiederum die materielle Basis für eine intensive Einzelförderung, die man den deutschen Schulen vorenthält. Die strukturelle Unterfinanzierung des deutschen Schulsystems begünstigt indirekt wiederum das Festhalten am gegliederten System, da dieses »billiger« erscheint als eine anspruchsvolle und folglich personalintensive Pädagogik, die auf individueller Förderung aufbaut. Die hiesigen Schulreformen drohen immer wieder an ihrer Verkürztheit und Inkonsequenz zu scheitern.

Ganz abschaffen – oder gar nicht!

Eine soziale Öffnung des Schulsystems und eine soziale Integration in der Schule scheinen vorerst nicht umsetzbar zu sein. Dafür bedarf es einer bundesweiten Reform und der offensiven Auseinandersetzung mit bildungsbürgerlicher Besitzstandswahrung. Nicht nur die Schwächeren profitieren von einem besseren Schulsystem, auch die Leistungsstärkeren erhalten bessere Ergebnisse, wenn sie in gemischten Klassen lernen. Dass dies nicht allein auf die Form der Eingliedrigkeit eines Schulsystems zurückzuführen ist, sondern zusätzlich einer entsprechenden Pädagogik und ausreichender Finanzmittel für mehr Lehrkräfte bedarf, ist selbstverständlich.

Dabei gibt es Beispiele erfolgreicher Schulreformen. Diese führen aber bisher ein Nischendasein, obwohl sie gesellschaftlich verallgemeinert werden könnten.

Eine Öffnung des Schulaufnahmemodus etwa nach dem Modell der *Bielefelder Laborschule*¹⁶ erscheint im Sinne einer gerechten Verteilung erstrebenswert. An der Laborschule werden die BewerberInnen annähernd proportional zur Struktur der Bielefelder Bevölkerung aufgenommen.

»[der Aufnahmeschlüssel] gewährleistet eine Schülerpopulation, die der gesellschaftlichen Schichtung entspricht. Weitere Aufnahmekriterien sind: Ausgewogenheit der Geschlechter, Entfernung zwischen Wohnung und Schule, soziale Härtefälle«. Eine Schule, an der so viele ArbeiterInnenkinder lernen, wie es ArbeiterInnen in der Gesellschaft gibt: ein Traum und der erste Schritt zur Einlösung des Rechts auf Bildung für alle, ohne dass ein gesellschaftlich ebenso wichtiger Teil der Kinder auf Abstellgleise orientiert werden.

Adeline Duvivier ist seit Jahren in hochschul- und bildungspolitischen Kreisen aktiv. Derzeit unterrichtet sie als Lehrerin in der Nähe von Münster.

¹ OECD, 2001: *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie. PISA 2000*, Paris.

² UNICEF, 2002: *Innocenti Report Card No. 4: A league table of educational disadvantage in rich nations*. UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/repcard4e.pdf>. Zugriff am 30.08.2009

³ Vereinte Nationen – Rat für Menschenrechte, 2007: *Bericht des Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung, Vernor Muñoz, Deutschlandreise (13. – 21. Februar 2006)*. [Arbeitsübersetzung. http://www.netzwerk-bildungsfreiheit.de/pdf/Mission_on_Germany_DE.pdf] Zugriff am 30.08.2009

⁴ Vgl. Herrlitz, Hans-Georg / Hopf, Wulf / Titze, Hartmut / Cloer, Ernst, 2009: *Deutsche Schulgeschichte von 1800 bis zur Gegenwart. Eine Einführung*, München.

⁵ Unter dem Vorwand des Vorrangs der höheren Bildung wurden diese neuen Privilegien gerechtfertigt. Selbstverständlich gab es schon damals eine sehr hohe Korrelation zwischen Geburtsherkunft und Bildung, dies war aber noch nicht erforscht.

⁶ OECD, 2001.

⁷ Trotz der Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen tut sich im Schulwesen wenig in Richtung einer besseren Inklusion behinderter Kinder und sie bleiben im deutschen System in der Regel in speziellen Schulen, von spezialisierten Lehrkräften unterrichtet und mit wenig Kontakt zu »gesunden« SchülerInnen. Vgl. dazu auch den Beitrag von Marianne Demmer in diesem Heft.

⁸ Bos, Wilfried / Hornberg, Sabine u.a. (Hg.), 2007: *IGLU 2006. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland und im internationalen Vergleich. Zusammenfassung*. Berlin, 25. http://www.iglu.ifs-dortmund.de/assets/files/iglu/IGLU2006_Pressekonferenz.doc Zugriff am 30.08.2009. Die zweite IGLU-Studie offenbarte eine zweifelhafte Praxis bei der Vergabe der Schullaufbahnpflicht. Verglichen mit 2001 war die Schere noch mehr auseinandergeklafft: die zu erreichende Mindestpunktzahl für den Übergang zum Gymnasium geht um fast 100 Punkte auseinander. Wo schon bei 537 Punkten Kinder der sog. oberen Dienstklasse eine Gymnasialempfehlung bekommen, brauchen Kinder von un- und angelernten ArbeiterInnen 614 Punkte.

⁹ Uhlig, Johannes / Solga, Heike / Schupp, Jürgen u.a., 2009: *Ungleiche Bildungschancen: Welche Rolle spielen Underachievement und Persönlichkeitsstruktur? Discussion Paper SP I 2009-503*.

¹⁰ Uhlig, Johannes / Solga, Heike / Schupp, Jürgen u.a., 2009, 26.

¹¹ Bourdieu, Pierre, 1987: *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*, Frankfurt am Main. Bourdieu definiert den Habitus als Gesamtheit von Vorlieben und Gewohnheiten. Die Art aufzutreten, sich auszudrücken und sich zu verhalten verrät vieles über eine Person: einen Eindruck seiner erlebten Sozialisation und seines Platzes in der Gesellschaft. GesprächspartnerInnen können auf diese Weise unbewusst mehr über die Person erfahren, als direkt verraten wird. Bourdieus Studien, die in den nachfolgenden Jahrzehnten immer wieder bestätigt werden, stellen fest, dass der Habitus für die Schullaufbahn und den Schulerfolg entscheidend ist. LehrerInnen legen Werte fest, die sie eher bei einem bestimmten Habitus wiederfinden können.

¹² Vgl. Kesselring, Alexander / Leitner, Michaela, 2007: »Soziale Herkunft und Schulerfolg. Aktuelle Daten und weiterführende Forschungsperspektiven.«, in: Ingolf Eler (Hg.), *Keine Chance für Lisa Simpson? Soziale Ungleichheit im Bildungssystem*, Wien, 90–107.

¹³ Lüke, Stephan, 2006: »Stoppt das Schulchaos«, in: Generalanzeiger Online, <http://www.general-anzeiger-bonn.de/index.php?k=regi&itemid=10464&detailid=208069>. Veröffentlicht am 21.07.2006. Zugriff am 30.08.2009.

¹⁴ »Die Schulreform – ein Überblick«, in: Hamburg.de, <http://www.hamburg.de/auf-einen-blick>. Zugriff am 30.08.2009.

¹⁵ Die Verkürzung der Schulzeit ist eine gesellschaftlich stark umstrittene Reform, die aber von vielen unter dem Aspekt der früheren Arbeitsmarktbereitschaft gelobt wird.

¹⁶ »Äußere Daten«, in: Laborschule, http://www.uni-bielefeld.de/LS/laborschule_neu/dieschule_aeusseredaten.html. Zugriff am 30.08.2009.

Marktliche Steuerung von Bildungszugängen

Dass Bildung ein öffentliches Gut ist und bleiben soll, wird ständig propagiert, seltener jedoch zu Ende gedacht und diskutiert. Der folgende Beitrag setzt sich grundsatztheoretisch mit der Differenzierung von öffentlichen und privaten Gütern auseinander. Jana Schultheiss verdeutlicht darüber hinaus anhand der aktuellen Hochschulpolitik, zu welch absurden und gesellschaftlich nicht wünschbaren Konsequenzen eine künstliche Verknappung und Privatisierung von Bildung führt.

Die Bildungspolitik unterlag in den vergangenen Jahren einem starken Wandel, der sich durch den Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung, Dezentralisierung und die zunehmende Ökonomisierung aller Bildungsbereiche unter wettbewerblichen Rahmenbedingungen kennzeichnen lässt. Neben zentralen Debatten um (Teil-)Privatisierungen von Bildungseinrichtungen, mehr Autonomie und Wettbewerb zwischen den Einrichtungen, Elitehochschulen, Studiengebühren oder auch der Verwertbarkeit von Bildungswegen, bildet die Frage nach der Steuerung von *Bildungszugängen* einen elementaren Punkt in dieser politischen Auseinandersetzung. Im Folgenden soll sich daher zunächst grundlegend mit den unterschiedlichen Möglichkeiten der zentralen (staatlichen) Zuteilung und der dezentralen (marktlichen) Steuerung von Bildungszugängen auseinandergesetzt werden. In diesem Zusammenhang möchte ich auch den Paradigmenwechsel vom Verständnis von Bildung als Öffentlichem Gut hin zur Privatisierung von Bildung und Wissen kritisch darstellen.

Knappheit von Gütern – theoretische Fundierung

Ökonomie beschäftigt sich mit der Knappheit der meisten Güter und der daraus resultierenden Notwendigkeit von Verteilungsmechanismen. Die Zuteilung solcher knapper Güter ist grundsätzlich auf verschiedene Arten denkbar: Sie können zugewiesen werden, es kann das ›Recht des Stärkeren‹ gelten, es können soziale Kriterien ausschlaggebend sein, staatliche Zuteilungen (Planwirtschaft) sind möglich oder auch Versteigerungen der Güter über Preise. In unregulierten Märkten regelt sich die Verteilung über Preise, die sich aus Angebot, Nachfrage und Machtkonstellationen bilden.¹

Das Phänomen der Knappheit, also die Tatsache, dass Güter – mit Ausnahme Öffentlicher Güter – nicht im beliebigen Ausmaß zur Verfügung stehen, wird von den verschiedenen Denkschulen der Ökonomie akzeptiert; eine vollständige Verfügbarkeit von Gütern in beliebiger Menge würde Ökonomie überflüssig machen und einem paradiesischen Zustand nahe kommen, da alles immer für alle verfügbar wäre. Diskussionen setzen erst bei der Frage nach effizienten und gerechten Verteilungsmechanismen und dem Umgang mit der Knappheit ein. Zudem ist die Frage zu beantworten, wie Knappheiten beseitigt oder reduziert werden können.

Auch bei bestimmten Studienplätzen existieren Knappheiten, wobei betont sei, dass es sich in diesem Falle nicht um natürlich gegebene, sondern um *politisch gemachte Knappheiten* handelt. Auf Grund der herausragenden Bedeutung von Bildung für die Biographie jedes und jeder

Einzelnen hat das Bundesverfassungsgericht 1972 entschieden, dass diese Knappheiten so gering wie möglich gehalten werden müssen, da Personen mit Hochschulzugangsberechtigung einen Anspruch auf einen Studienplatz haben, der prinzipiell auch einzulösen sei. In der Folge wurde die *Kapazitätsverordnung* (KapVO) durch den Gesetzgeber erlassen, die den Hochschulen vorschreibt, dass sie ihre vorhandenen Kapazitäten voll auslasten müssen.² Dadurch dürfen Hochschulen bspw. nicht bessere Betreuungsmöglichkeiten erreichen, indem sie weniger neue Studierende aufnehmen. Trotz der Umsetzung der KapVO bleiben jedoch Knappheiten bestimmter Studienplätze bestehen – die zunehmende Unterfinanzierung der Hochschulen hat das Problem in den vergangenen Jahren weiter verschärft –, deren Vergabe geregelt werden muss. Die Verknappung des Angebots an Studienplätzen ist dabei politisch gewollt: nur wenn die Nachfrage nach Studienplätzen das Angebot übersteigt, kann für diese ein relevanter Preis auf einem Bildungsmarkt erzielt werden. Die Idee der Verknappung eines bestimmten Studienangebots wird auch von BefürworterInnen der Elitenförderung unterstützt, da hierdurch Zulassungsbeschränkungen gerechtfertigt werden können. Folge hiervon ist, dass eigentlich negative Entwicklungen wie die Unterfinanzierung der Hochschulen ins Gegenteil verkehrt und als wünschenswerter ›Wettbewerb um die besten Köpfe‹ deklarierbar sind.³

Bildung – Öffentliches oder Privates Gut?

Die konkrete Regelung von Bildungszugängen ist zentral für das jeweilige Verständnis von Bildung als Öffentlichem oder Privatem Gut. Zur Unterscheidung der Güertypen gelten allgemein die beiden Kriterien: (Nicht-)Rivalität und (Nicht-)Ausschließbarkeit im Konsum. Rivalität bedeutet, dass der Konsum des Gutes auf eine bestimmte Anzahl von KonsumentInnen begrenzt ist. Wenn bspw. Person A einen Apfel verzehrt, dann ist dieser Apfel für Person B nicht mehr verfügbar. Umgekehrt kann bei Nichtrivalität der Nutzen eines Gutes mehreren Individuen zugutekommen, ohne dass er abgeschwächt wird. Wenn Person A Person B etwas erklärt, dann geht dieses Wissen für Person A dabei nicht verloren. Ausschließbarkeit bedeutet, dass der Austausch des Gutes am Markt durch Übertragungen von Eigentumsrechten geschieht und KonsumentInnen ohne Zahlungsbereitschaft bzw. ohne Zahlungsmöglichkeiten vom Konsum ausgeschlossen werden. Bei Nichtausschließbarkeit existieren keine Märkte, d.h. die Übertragung von Eigentumsrechten funktioniert ohne Entgelt, Preise können nicht ermittelt werden. Ein Privates Gut ist dadurch definiert, dass ein *Ausschluss möglich ist* und Rivalität im Konsum besteht. Dagegen ist bei einem Öffentlichem Gut *kein Ausschluss möglich* und es gibt keine Rivalität.

In kapitalistischen Marktwirtschaften ergibt sich daraus das Problem, dass es keine Anreize gibt, Öffentliche Güter anzubieten, da für diese keine Preise existieren und somit keine Einnahmen (bei anfallenden Kosten) möglich sind. Dennoch ist das Angebot solcher Öffentlicher Güter unter Umständen gewollt – nämlich dann, wenn es sich um *meritorische Güter* handelt. »Dies sind Fälle, in denen eine kollektive Lösung der individuellen Lösung überlegen ist, in denen die Individuen jedoch meist der Vermittlung des Staates bedürfen, um sie zu erreichen.«⁴ *Meritorische Güter* werden seitens des Staates öffentlich (letztlich über Steuern finanziert) bereitgestellt. Ein Beispiel ist die (Pflicht-)Schulbildung: Es ist politischer Wille, dass alle Kinder zur Schule gehen, deshalb muss

sie umsonst sein und niemand darf von der Möglichkeit des Schulbesuchs ausgeschlossen werden.

Neben der politisch artikulierten Forderung u. a. von BildungsaktivistInnen ›Bildung ist ein Öffentliches Gut‹ bzw. ›Bildung darf nicht zur Ware werden‹ muss eine *ökonomische* Einordnung stattfinden, da ein öffentliches Angebot von Bildung auch gerechtfertigt werden muss. Und dies kann auch in einer Marktwirtschaft begründet werden, etwa indem auf die Mechanismen des Marktversagens bei Öffentlichen Gütern hingewiesen wird. Dass Bildung nicht rivalisierend ist, wird in der Regel nicht bestritten. Schwieriger sieht die Definition beim Kriterium des Nichtausschlusses aus, was aber bei einem umfassenden Verständnis von Bildung im Sinne von gesellschaftlicher (Weiter-)Vermittlung kultureller Errungenschaften und Güter sowie der Erschließung der Umwelt ebenfalls als erfüllt betrachtet werden kann. Allerdings sind im Rahmen von formaler Bildung und Bildungszertifikaten sowohl ein Ausschluss vom Konsum, beispielsweise über Zugangsbeschränkungen, Studiengebühren, Prüfungen oder Preise von Büchern, als auch Rivalität im Konsum, z. B. durch zu wenige Seminar- oder Laborplätze möglich. Eine Ausschließbarkeit kann demnach erzeugt werden.

Die Öffentliche Bereitstellung der Hochschulbildung durch den Staat ist angebotsorientierten ÖkonomInnen schon lange ein Dorn im Auge, da durch den Charakter des Öffentlichen Gutes und damit der Gebührenfreiheit, aus ihrer Sicht, ›Fehlanreize‹ gesetzt würden, da ein Studium zu sehr nach individueller Neigung und nicht nach zukünftiger ökonomischer Verwertbarkeit gewählt würde und es zu ›unangemessener‹ Humankapitalbildung käme.⁵ Dabei wird – bewusst oder unbewusst – ignoriert, dass bei marktlicher Zugangszuteilung zur Bildung immer auch soziale Selektivität verstärkt wird, denn *Märkte reproduzieren zwangsläufig Ungleichheiten*.⁶

Privatschulen und Soziale Selektion

Aufgrund des politischen Willens und der daraus resultierenden Schulpflicht darf in Deutschland kein Kind im Pflichtschulalter vom Zugang zur Schulbildung ausgeschlossen werden. Der Staat bzw. die Länder müssen dafür sorgen, dass genug Plätze an öffentlichen Schulen zur Verfügung stehen, wobei ein Abschieben nach unten im gegliederten Schulsystem der Bundesrepublik möglich ist⁷. Zudem ist der Besuch von öffentlichen Schulen für die SchülerInnen bzw. deren Eltern in wesentlichen Teilen gebührenfrei, wenngleich die Lernmittelfreiheit eingeschränkt wurde. Es wirken demnach keine Preise als Ausschlusskriterien.⁸ Allerdings kann man in den vergangenen Jahren von einer hohen und weiter steigenden sozialen Selektion im Schulbereich sprechen, die nicht zuletzt über eine Regulierung von Bildungszugängen stattfindet – die Rede ist von der stark steigenden Anzahl an Privatschulen.

Zwar verbietet Artikel 7, Absatz 4 des Grundgesetzes im Zusammenhang mit Privatschulen explizit die »Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern«, aber Privatschulen haben – und das ist aus Sicht vieler Eltern ein entscheidender Vorteil gegenüber öffentlichen Schulen – das Recht, ihre SchülerInnen nach selbst definierten Kriterien auszuwählen. Dies bedeutet nach Michael Hartmann in der Praxis »fast immer eine soziale Selektion zugunsten bildungsstarker Bevölkerungsteile, vor allem aus dem Akademikermilieu«.⁹ Theoretisch läuft die Tendenz also in Richtung gute, private Schulen für Kinder aus bildungsnahen Familien und weniger gute, öffentliche

Schulen für den Rest (das Gesundheitssystem lässt grüßen). In der Praxis kann eine zunehmende Selektion festgestellt werden – ein insgesamt höheres, stets von BefürworterInnen von Privatschulen propagiertes, Leistungsniveau von SchülerInnen an privaten Schulen lässt sich dagegen nicht belegen.¹⁰

Hochschulzugang – Das regelt der Markt (nicht)

Die Zuteilung kapazitiver Mangelstudiengänge ist in der Vergangenheit zentral organisiert worden – die Zentralstelle zur Vergabe von Studienplätzen (ZVS) war hierfür zuständig. Diese wurde nach dem so genannten *Numerus-clausus-Urteil* des Bundesverfassungsgerichts von 1972 im Rahmen eines Staatsvertrags gegründet, um den Ansprüchen des Karlsruher Urteils Genüge zu tun. Das Urteil besagt, dass grundsätzlich *jede Person mit Hochschulreife das Recht auf einen Studienplatz* hat. Da die Studienplätze in einigen Studienfächern auch damals schon knapp waren, also nicht in einem ausreichenden Maße zur Verfügung standen, bekam die ZVS die Aufgabe dafür zu sorgen, diesen Mangel möglichst effizient zu verwalten und dabei für Chancengleichheit zwischen den BewerberInnen zu sorgen. Über die Kapazitätsverordnung sollte gesichert werden, dass die Aufteilung der StudienanfängerInnen auf die Hochschulen ungefähr proportional erfolgt.

Regelte die ZVS seitdem zentral die Vergabe der Plätze in bundesweit zulassungsbeschränkten Studienfächern, wurde dieses Vergabeverfahren im Jahr 2005 massiv eingeschränkt. Seitdem werden nur noch 20 Prozent dieser Plätze nach der Abiturnote und weitere 20 Prozent nach der Wartezeit der/des StudienplatzbewerberIn über die ZVS vergeben. Die übrigen 60 Prozent können nun ›frei‹ von den Hochschulen vergeben werden, wobei sich jede Hochschule »einen eigenen Kriterienmix für die Auswahl ihrer Studenten zusammenstellen und so ihr besonderes Profil deutlich machen«¹¹ kann. Somit können die Hochschulen nun über die selbst definierten Kriterien unter Berufung auf ihre ›Profilbildung‹ StudienplatzbewerberInnen ablehnen bzw. vom Zugang zu ihrer Hochschule – trotz vorliegender Hochschulzugangsberechtigung in Form des Abiturs – *ausschließen*. Diese Veränderung ist ein wichtiger Faktor auf dem Weg der Ökonomisierung des Hochschulsystems: hier wird die neoklassische Annahme, dass freie Märkte zu einer optimalen Verteilung knapper Güter führen, auf die Regelung des Hochschulzugangs übertragen. Demnach müsste am Ende des Verfahrens – quasi automatisch, also ohne zentrale Steuerung – eine Aufteilung der StudienplatzbewerberInnen auf die am besten zu ihnen ›passenden‹ Hochschulen stattgefunden haben.

Soweit die Theorie, die aber in diesem Falle mit der Realität wenig zu tun hat. Denn für den/ die einzelneN StudienplatzbewerberIn ist es rational sich nicht nur an *der einen Hochschule* ihrer Wahl, sondern – um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen überhaupt einen Studienplatz zu erhalten – gleich an vielen Hochschulen zu bewerben. Dies wurde früher zentral durch die ZVS bewerkstelligt, da mit *einer* Bewerbung bei der ZVS und der damit verbundenen Angabe einer Prioritätenliste für verschiedene Hochschulorte die Chancen auf einen Studienplatz im gewünschten Fach maximiert wurden. Heute müssen die BewerberInnen selbst die Hochschulen anschreiben und erhalten teilweise mehrere Zusagen. Da sie nur an einer Hochschule studieren können, müssen sie den anderen absagen (was auch nicht immer geschieht). In der Praxis bleiben, trotz Nachbesetzungsrunden, auf Grund der immer weiter fortschreitenden Zeit eigent-lich benötigte

Studienplätze unbesetzt, da auch auf die Absagen nicht mehr reagiert werden kann. Laut einer Umfrage des Handelsblatts handelt es sich dabei um bundesweit *tausende Plätze*, die frei bleiben – alleine an der Goethe-Universität in Frankfurt waren dies im Winter-semester 2008/09 807 Plätze (was rund 19 Prozent der Kapazität entspricht), an der TU Dresden blieben beispielsweise fast 500 Plätze ungenutzt.¹² Letztlich bewirkt die marktliche Steuerung also statt der propagierten optimalen Verteilung das *Gegenteil* einer Unterauslastung der sowieso schon zu geringen Kapazitäten.¹³

Die Aufgabe von Bildung?

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Anstieg der Zahl der Privatschulen mit ihren Rechten, die Auswahlkriterien für ihre SchülerInnen selbst zu bestimmen, sowie der Übergang von einer zentral organisierten Vergabe von zulassungsbeschränkten Studienplätzen zu einer individuellen Bewerbungspflicht an Hochschulen, durchaus als weitere Schritte zur Privatisierung des Bildungssystems interpretiert werden können. Die Möglichkeit der Ablehnung von StudienbewerberInnen eröffnet eine neue *Vermarktungsperspektive*, wie etwa die Einführung kleiner, selektiver und teurer Studiengänge unbeschadet von der Kapazitätsverordnung. Diese Möglichkeit ist durch geltende Gesetze noch stark eingeschränkt und juristisch nicht geklärt. Der gesamte Aufwand einer Selbstauswahl macht jedoch perspektivisch nur Sinn, wenn über Ablehnung und Zulassung tatsächlich die Größe und Zusammensetzung eines Studierendengangs gesteuert werden kann.

Marktliche Steuerungskonzepte von Bildungszugängen verstärken die soziale Selektion der Gesellschaft und sind zudem – im aktuellen Falle der Hochschulen – ökonomisch uneffizient. Fragwürdig ist in diesem Zusammenhang auch das zugrunde liegende Verständnis über die Aufgaben von Bildung bzw. der jeweiligen Institution. So werden über Auswahlkriterien und -verfahren verstärkt bestimmte Fähigkeiten und Eigenschaften bereits vorausgesetzt, um überhaupt einen Zugang zu gewissen Bildungsplätzen zu erhalten, anstatt diese Fähigkeiten und Eigenschaften über individuelle Entfaltungspotentiale in den Institutionen für möglichst viele Menschen erst zu ermöglichen.

Jana Schultheiss ist Volkswirtin. Sie lebt in Wien und ist Mitglied im Beirat des BdWi.

¹ Vgl.: Recht, Alexander / Himpele, Klemens, 2005: »Mehr Effizienz durch soziale Selektivität«, in: BdWi/ fzs (Hg.): Chancengleichheit qua Geburt? Bildungsbeteiligung in Zeiten der Privatisierung sozialer Risiken, Marburg, 72-75.

² Siehe hierzu auch den Beitrag von Klemens Himpele und Sonja Staack in diesem Heft.

³ Vgl.: Lieb, Wolfgang, »Hochschulzugang im Wandel – von der Verteilung von Studienplätzen zur Selektion«, <http://www.nachdenkseiten.de/?p=3017>. Zugriff am 06.07.2009.

⁴ Didier, Roul/Lötzer, Ulla/Schui, Herbert/Troost, Axel: Zur Diskussion über die Erweiterung des Investitionsbegriffs, Berlin o.J., 4.

⁵ Z.|B.: Donges, Juergen B. / Freytag, Andreas, 2001: *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Stuttgart, 138ff und 256ff.

⁶ Vgl. dazu ausführlich: Recht / Himpele, 2005.

⁷ Siehe hierzu auch den Beitrag von Alex Katzer und Adeline Duvivier in diesem Heft.

⁸ Die spezifische Problematik des mehrfachgegliederten Schulsystems und der Zuweisung der Bildungschancen nach sozialer Herkunft in diesem sind nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags.

⁹ Hartmann, Michael, »Soziale Spaltung der Gesellschaft wächst: Privatschulen beschleunigen den Trend«, http://www.gew.de/Soziale_Spaltung_der_Gesellschaft_waechst_Privatschulen_beschleunigen_Trend.html Zugriff 01.08.2009.

¹⁰ Vgl.: Schümer, Gundel / Weiß, Manfred, 2008: *Bildungsökonomie und Qualität der Schulbildung. Kommentar zur bildungsökonomischen Auswertung von Daten aus internationalen Schulleistungsstudien*, Frankfurt.

¹¹ Vgl. Homepage der ZVS: <http://www2.zvs.de/index.php?id=29>, Zugriff am 01.08.2009.

¹² Gillmann, Barbara, »Zulassungsprobleme. Tausende Studienplätze frei«, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/tausende-studienplaetze-frei;2182730>, Zugriff 02.08.2009.

¹³ Vgl. hierzu und zur aktuellen Diskussion um Entwicklungen zu neuen Studienplatzvergabesystemen die Arbeiten von Wolfgang Lieb. Bspw: Lieb, Wolfgang, »Hochschulzulassung: Vom Versagen der Politik und der Scheu vor Verantwortung«, in: ZBS 2/2009, 35-39 oder Lieb, Wolfgang, »Hochschulzulassung oder das Chaos der Hochschulautonomie«, <http://www.nachdenkseiten.de/?p=3804>, Zugriff 06.07.2009.

Begabung und Handlungsfähigkeit

Einer der in bildungspolitischen Zusammenhängen am häufigsten verwendeten Begriffe ist der der ›Begabung‹. Scheinbar verstehen alle sofort, was damit gemeint ist; zumal, wenn über diesen Begriff unterschiedliche Bildungsfördermaßnahmen und die damit einhergehende ungleiche Verteilung knapper finanzieller Ressourcen begründet werden. Morus Markard analysiert, warum dieser Schein komplett trügerisch ist.

›Begabung‹ – das ist ein Wort, das in Alltag, Politik und Wissenschaften wie der Psychologie und Pädagogik selbstverständlich ist, dessen Benutzung sich von selber versteht. Kein Wunder also auch, dass die elf Organisationen, die mit staatlichen Mitteln von ihnen ausgewählte Studierende fördern, ›Begabtenförderungswerke‹ heißen: die sich als weltanschaulich neutral sehende Studienstiftung des deutschen Volkes, die ›parteinahen‹, die kirchlichen und die Stiftungen der amtsdeutsch so bezeichneten ›Sozialpartner‹ DGB und Arbeitgeberverband. Als ›(hoch)begabt‹ klassifiziert zu werden, hat, im Verein mit anderen (je nach Stiftung etwas verschieden definierten) gefälligen Eigenarten und Handlungsweisen, den Vorteil, einer finanziellen und ideellen Förderung teilhaftig zu werden. Ebenso gab / gibt es Bestrebungen, ›Begabten‹ die Studiengebühren zu erlassen¹. Man könnte dagegen zwar einwenden, es müsse doch eigentlich darum gehen, ›Un- oder ›Tiefbegabte‹ weiter zu bringen, aber das widerspräche dem mit der Begabtenförderung verbundenen Elitegedanken und auch dem im Kapitalismus systematisierten Matthäus-Prinzip, wonach vor allem denen gegeben wird, die schon haben. Sei's drum.

Ich selber bin seit einem Jahrzehnt als Vertrauensdozent dem ›Begabtenförderungswerk‹ *Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS)* verbunden und nehme in dieser Funktion kontinuierlich an der Selektion von ›Begabten‹ durch Gutachten und Stellungnahmen teil; neun Jahre war ich auch im entsprechenden Auswahl Ausschuss. Zu Beginn meiner Tätigkeit waren die BewerberInnen nach verschiedenen Graden der *Förderungswürdigkeit* zu klassifizieren. Als ich merkte, dass ich mir keinen Menschen vorstellen kann, den ich nicht irgendwie für förderungswürdig hielte, schlug ich – mit Erfolg – vor, nicht von unterschiedlicher *Förderungswürdigkeit*, sondern von unterschiedlicher *Förderungspriorität* zu reden. Das hat den Vorteil, dass negative Entscheidungen, die die Stiftung trifft, nicht allein den Abgelehnten in die Schuhe geschoben werden, und dass diese auch nicht als einer Förderung unwürdig abgekanzelt werden. (Außerdem wird damit auch schon sprachlich deutlich, wer das Subjekt der Auswahl ist: es ist die Stiftung, die gemäß ihren Interessen Prioritäten setzt.)

Von der Begabung zur Leistung?

Jedenfalls weiß ich, was Begabung angeht, wovon ich rede, und ich weiß, wie man ›Begabte‹ und ›Begabungen‹ erkennt: *nämlich gar nicht*. Das wusste ich zwar theoretisch schon zu Beginn meiner Tätigkeit bei der RLS, jetzt weiß ich es praktisch aber noch besser, und das möchte ich im Folgenden begründen – und dann auch zeigen, welche politisch-ideologischen Implikationen das Operieren mit dem Begabungsbegriff für gesellschaftliches Handeln hat².

Das erste Problem besteht darin, dass ›Begabung‹ ein ausgesprochen unscharfes Konzept ist, das sich »mehr als hundert unterschiedlicher Definitionen«³ erfreut und mit einem sehr kleinen gemeinsamen Nenner auskommen muss: ›Begabung‹ ist (1) ein individuelles Merkmal, das das betreffende Individuum (2) zumindest potentiell zu bestimmten Leistungen befähigt und das (3) qualitativ oder quantitativ im Vergleich zu anderen Individuen überdurchschnittlich stark ausgeprägt ist⁴. Im Kern basiert das Begabungskonzept auf dem Intelligenzkonzept, und es soll in diesem Zusammenhang also eine besonders hohe Intelligenz bezeichnen. ›Intelligenz‹ ist ein *messtheoretisches* und *verteilungsorientiertes* Konzept: Das heißt, dass es neben (weit) unterdurchschnittlichen auch eben (weit) überdurchschnittliche Werte geben *muss*; Intelligenztests werden so konstruiert, dass sich dies ergibt. Die Stilisierung der obersten (sagen wir) 2[%] als Ausdruck von ›Hochbegabung‹ vernebelt nur eine messtheoretische Trivialität. Zudem gibt es über die Frage, »wie viele und welche ›Faktoren‹ in den empirischen Intelligenzleistungen enthalten sind, [...] keine Einigkeit.«⁵ Die Abstraktheit dieses Intelligenzkonzeptes zeigt sich, wenn man bedenkt, mit wie vielen unterschiedlichen Facetten kognitiver Bewältigungsstrategien wir es bei verschiedenen Menschen zu tun haben: die Verschmitztheit als schwachsinnig etikettierter delinquenten Jugendlicher, sich durchs Leben zu schlagen, die ›intelligente‹ Erfindung von Werbestrategien für überflüssige Produkte oder das ›gekonn- te‹ Schreiben eines Besinnungsaufsatzes zum Zwecke eines Schulabschlusses. Je nach dem werden diese ›Leistungen‹ über einen Leisten geschlagen oder sie fallen gleich durch den – diagnostischen – Rost⁶. Zentrale Annahme im Begabungsdiskurs ist es, dass es sich bei ›Begabung‹ um eine angeborene Anlage handelt, deren Realisierung – je nach theoretischer Position des Betrachters oder der Betrachterin in unterschiedlichem Ausmaße – von Umweltfaktoren beeinflusst ist. Mit ›Begabung‹ wird also eine *Disposition* bezeichnet, die zur Entäußerung besonderer Leistungen befähigt. Wichtig ist dabei, dass es sich im Unterschied zu Leistungen (Klavier spielen, Klaviere tragen, Bomben werfen, Schweine schlachten, Klausuren schreiben, Alte pflegen), die auf der *Beobachtungsebene* liegen, bei ›Begabung‹ um ein *Konstrukt* handelt, das zur Erklärung von beobachteten Leistungen herangezogen wird⁷. ›Begabung‹ ist nicht etwas, das es empirisch ›gibt‹, kein Sachverhalt, den man beobachten kann, sondern ›Begabung‹ ist ein *Konstrukt*, mit dem man Beobachtetes deutet, interpretiert, erklärt. Das Problem ist nun das folgende: Wenn man Leistungen als den Ausdruck von oder den Beweis für ›Begabungen‹ fasst, sitzt man einer Vermengung von zu beobachtender Leistung und deren dispositioneller Deutung auf. Das *Zirkuläre* dieser Denkfigur liegt darin, dass von Leistung unvermittelt auf ›Begabung‹ *geschlossen* wird, diese aber als Ursache der Leistung herhalten soll. Andersherum: Den *Begabungsbegriff* zu problematisieren, schließt keineswegs notwendig ein, *Leistungsunterschiede* zu leugnen (etwa mehr Schweine bei weniger Gequie- ke pro Zeiteinheit niedermachen). Es geht nur darum, dass mit dem Bezug auf den Begabungsbegriff Leistungsunterschiede *biologisch-genetisch* erklärt werden und damit die Bedeutung gesellschaftlicher Verhältnisse für empirische, ersichtliche Unterschiede zwischen Menschen vernachlässigt wird und aus dem Blickfeld gerät. Problematisiert werden also die wissenschaftliche Dignität und die gesellschaftliche Funktionalität der biologisch-genetischen *Erklärung* von individuellen Leistungsunterschieden. Ziemlich offensichtlich besteht das hier auftretende *wissenschaftliche Problem* darin, dass das Verhältnis der natürlich-biologischen, gesellschaftlichen und individuell-biographischen Dimension menschlicher Existenz geklärt werden muss, ein Verhältnis von Dimensionen, die in den zu beobachtenden Erscheinungen unentwirrbar ›vermischt‹ auftreten. (Formal gesehen, ist unser Problem übrigens dasselbe wie bei der Denkfigur, Verhaltensweisen von Männern und Frauen auf deren angebliche natürliche Männlichkeit und Weiblichkeit zurückzuführen, also die *gender-Konstitution* auszuklammern.)

Begabung und Sortierung

Die *gesellschaftliche Funktionalität* des Zirkelschlusses von Leistung auf ›Begabung‹ (und von Verhaltensweisen von Männern und Frauen auf biologische Unterschiede) besteht in der mit ihm verbundenen Sortierungs- und Ordnungsfunktion, die der Naturalisierung bestehender genereller Unterschiede zukommt. Es liegt nahe, dass diese Sortierungs- und Ordnungsfunktion auch die Vorstellung einschließen kann, dass sich bei manchen Menschen eine Förderung weniger oder gar nicht mehr lohnt, weil die Obergrenze ja bezeichnet ist. Jedenfalls stützt der Ordnungsmythos der ›Begabung‹ die märchenhafte Einteilung von Menschen ins ›Töpfchen‹ bzw. ins ›Kröpfchen‹.

So erklärt sich übrigens auch die Vorstellung, die Förderung von ›Hochbegabten‹ könne nicht früh genug beginnen, was ja wohl einschließt, dass man mit Unbegabtenförderung ruhig warten kann, weil die Obergrenzen ohnehin schon klar seien. Mit der Betonung möglichst früher Förderung der ›Hochbegabten‹ wird aber keine wissenschaftliche Einsicht präsentiert, sondern es wird politisch um (politisch verknappte) finanzielle Ressourcen gekämpft und dabei der aktuelle Elite- und Selektionsdiskurs im Bildungsbereich bedient.

Mit dem Problem, dass natürlich-biologische, gesellschaftliche und individuell-biographische Dimensionen menschlicher Existenz nur ›vermischt‹ erscheinen, müssen sich *alle* Versuche, unterschiedliche Leistungen zu deuten, herumschlagen. Allen Untersuchungen zum Trotz ist es m.W. bis heute nicht gelungen, ›Begabung‹ *unabhängig* von beobachtbaren Leistungen bzw. Leistungsunterschieden empirisch zu verifizieren. Über die diesbezügliche menschliche Naturgrundlage lassen sich deshalb nur *gattungsgallgemeine* Aussagen machen. Gerade mit dem Fortschreiten genetischer Erkenntnis haben sich Hoffnungen darauf, eine eindeutige Beziehung zwischen ›Genen‹ und i. a. S. psychischen Erscheinungen zu finden, als illusorischer Ausdruck einer deterministischen Vorstellung erwiesen, die naturwissenschaftlich keinen Platz hat.⁸

Allerdings: Auch wenn das Problem *unentscheidbar* ist, ist die Art und Weise, wissenschaftlich damit umzugehen, keineswegs *gleichwertig*, wie Holzkamp argumentiert hat: »Wissenschaft hat ja allgemein die Aufgabe, die untersuchten Phänomene jeweils soweit wie möglich in ihren Bedingungen und ihrem Zustandekommen aufzuklären. In dem Rückgriff auf Begabungsunterschiede als Ursache von Leistungsunterschieden liegt nun aber gerade ein Verzicht auf eine weitere Aufhellung der Bedingungen für ihre Entstehung. Anders: Wenn es mir in einem bestimmten Falle nicht gelungen ist, das Zustandekommen des Unterschieds zwischen einer Hochleistung und der üblichen Leistungshöhe hinreichend verständlich zu machen, so kann ich zwar grundsätzlich einmal Begabungsunterschiede dafür ins Feld führen, zum anderen kann ich annehmen, dass auch dafür bestimmte fördernde und hindernde Lebensverhältnisse samt ihrer subjektiven Verarbeitung verantwortlich sind, die ich – aufgrund mangelnder Differenziertheit meiner Begrifflichkeit und Methodik – nur bisher nicht gefunden habe. Dabei ergeben sich aber nur aus dieser zweiten Alternative weitere wissenschaftliche Forschungsfragen. Mit dem Rückgriff auf Begabungsunterschiede hingegen wird das wissenschaftliche Weiterfragen aufgrund einer dogmatischen, d.h. selbst nicht wissenschaftlich begründbaren, Vorentscheidung abgeschnitten.«⁹

Formaler Qualifikationsbegriff

Zurück zur ›Begabten‹-Auswahl. Im Rahmen von Förderungsentscheidungen treten mir und meinen KollegInnen (Leistungs-)Unterschiede zunächst in *Objektivierungen, Vergegenständlichungen* entgegen, die den Anträgen beiliegen: Schriftliche Ausarbeitungen, benotete Scheine, Empfehlungen etc.. Was daraus günstigenfalls zu schließen ist, ist die vermutete und in die Zukunft projizierte *Qualifikation* der Bewerberinnen und Bewerber. Der formale Begriff der ›Qualifikation‹ unterscheidet sich von dem der Begabung u.|a. dadurch, dass er nicht eine sozusagen vor-gesellschaftliche Disposition isolieren zu können vorgibt, sondern eine sich in Leistungen zeigende Möglichkeit dazu benennt, *ohne* deren Ursachen zu spezifizieren. Mit dem Qualifikationskonzept muss man sich diese(r) Frage auch nicht stellen, denn individuelle Qualifikation meint eine in ihrem Zustandekommen *unaufgeklärte* Leistungsmöglichkeit; das Qualifikationskonzept enthält keine Dispositionsbehauptung und es schneidet die Frage nach gesellschaftlichen Ermöglungen und Behinderungen nicht ab. Es erzwingt allerdings auch nicht die Frage nach diesen Ermöglungen und Behinderungen, die wir als Gutachterinnen und Gutachter ja auch kaum wirklich aufklären können (obwohl die Frage der sozialen Herkunft berücksichtigt werden kann¹⁰).

Die Qualifikation einer Bewerberin / eines Bewerbers ist argumentativ zu verhandeln, statt dass völlig aus der Luft gegriffene Behauptungen über deren genetische Dispositionen aufgestellt werden. Als Gutachterinnen und Gutachter können und müssen wir in Begriffen von Leistungen (*Vergegenständlichungen*, s.|o.) und *unseren* Eindrücken davon, von Argumentationsweisen und unseren Eindrücken davon reden, ohne auf unbeweisbare und sich rationalen Argumenten entziehende Dispositionen zu rekurrieren. Wir können und müssen versuchen, in unseren Beurteilungen auf dispositionelle Behauptungen zu verzichten und so auf eine beschreibende und unser Urteil transparent werden lassende Weise zu argumentieren.

Im Zusammenhang mit der erwähnten gesellschaftlichen Ordnungsfunktion des Begabungskonzeptes ist es erstens bemerkenswert, dass der Gebrauch des Begabungskonzeptes durchaus Konjunkturen hat. *Weniger* Konjunktur hat dieser Gebrauch in historischen Konstellationen, in denen es darum geht, neue Bildungsreserven zu erschließen. Mehr Konjunktur hat er, wenn es – etwa wegen gesellschaftlich knapper gehaltenen Ressourcen – darum geht, die Zahl der zu Fördernden einzuschränken. Bemerkenswert ist m.|E. zweitens, wie eng man sich im zweiten Falle, also heutzutage, mit dem Begabungskonzept im *Elitediskurs* wiederfindet, der die bildungspolitischen Schlagzeilen bestimmt.

Was nun die Elite angeht, scheint mir wesentlich zu sein, dass ›Elite‹ ein Relationsbegriff ist, also ein Begriff, der nur verständlich wird, wenn man ihn als Teil eines *Begriffspaars* sieht: die andere Seite ist die *Masse*. Der zwischen Elite und Masse eindeutige Unterwerfungs- und Unterdrückungszusammenhang geht in Geschichtsschreibung und Sozialtheorie leicht unter, wie Marx an der von ihm so bezeichneten mythologischen Fassung der ursprünglichen Akkumulation des Kapitals feststellte: Die »ursprüngliche Akkumulation spielt in der politischen Ökonomie ungefähr dieselbe Rolle wie der Sündenfall in der Theologie. Adam biss in den Apfel, und damit kam über das Menschengeschlecht die Sünde. Ihr Ursprung wird erklärt, indem er als Anekdote der Vergangenheit erzählt wird. In einer längst verfloßnen Zeit gab es auf der einen Seite eine fleißige, intelligente und vor allem sparsame Elite und auf der andren faulenzende, ihr alles und mehr verjubilende Lumpen [...] In der wirklichen Geschichte spielen bekanntlich Eroberung, Unterjochung, Raubmord, kurz Gewalt die große Rolle. In der sanften politischen Ökonomie herrschte von jeher die Idylle.«¹¹

Elite, Exzellenz und träge Masse

In dieser von Marx persiflierten Mythologie löst sich also der strukturelle Unterwerfungs- und Unterdrückungszusammenhang in *Personalisierungen* auf: *Herrschaft verschwindet in unterschiedlichen Eigenschaften von Menschen, bzw. das Vorhandensein von Oben und Unten*, von Elite und Lumpen, soll verständlich werden aus unterschiedlichen, entgegengesetzten Eigenschaften.

Wer also von Elite redet, darf von der damit mitgemeinten Masse nicht schweigen. Die Rede von der Elite impliziert die Abwertung des Restes; sonst ist die Rede von der Elite sinnlos. Elite ist eben kein bloßer Beschreibungsbegriff, sondern ein historisch gewordenes und historisch belastetes Konzept, dessen *systematische* Verwendung heute m.|E. wohl *kalkuliert* ist, auf jeden Fall den gezeigten Abwertungs-Effekt der ›anderen‹ hat. Die Rede von der Elite dient der Legitimierung systematischer gesellschaftlicher und sozialer Ungleichheit.

Ich gehe davon aus, dass der Begriff der ›Begabung‹, insbesondere der gegenwärtige noch beliebtere Begriff der ›Hochbegabung‹ in seiner populären, dispositionsorientierten Verwendung das individualpsychologische Pendant zum gruppenbezogenen Begriff der Elite ist, zumindest im Bildungsbereich.

›Begabung‹ als Disposition ist, wie gezeigt, eine Art Seinszuschreibung, die von der gesellschaftlichen Vermitteltheit individueller Existenz abstrahiert. Inwieweit ein Mensch behindert, entmutigt oder gefördert und ermutigt wurde, wird vernachlässigt. Allgemeiner formuliert: Die konkrete Vermittlung der Begründetheit menschlichen Handelns mit den gesellschaftlichen Bedeutungen und Strukturen, auf die sich Handeln wie Handlungsbegründungen beziehen, geht verloren, wenn Handeln auf den Ausfluss von Eigenschaften oder Persönlichkeitsmerkmalen zurückgeführt, reduziert wird. Grundlegend für die Klassifizierung von Menschen ist, dass damit der Charakter intersubjektiver Verständigung verfehlt wird und damit auch Handlungsmöglichkeiten, die ein Eingreifen in gesellschaftliche Verhältnisse bedeuten, an Bedeutung verlieren. Vielmehr gehört die Klassifizierung von Menschen zu den typischen kontrollierenden Regulations- und Disziplinierungsformen, mit denen sich der Kapitalismus reproduziert.

Konzepten wie ›Begabung‹ und Elite kommt, zusammengefasst, die ideologische Funktion zu, vorfindliche Unterschiede von Handlungsmöglichkeiten zu naturalisieren und zu versteinern. Handlungsfähig dagegen sind wir in dem Maße, in dem es uns gelingt, den Verhältnissen die Melodie vorzupfeifen, die diese zum Tanzen bringt: Die Perspektive einer Gesellschaft, in der – mit Marx gesprochen – die freie Entwicklung eines jeden die Voraussetzung der freien Entwicklung Aller ist, ist das Gegenteil einer sortierenden und naturalisierenden Klassifikation.

Morus Markard, Dr., ist außerplanmäßiger Professor für Psychologie an der FU Berlin

¹ Etwa im Landtag von Baden-Württemberg; vgl: Drucksache 14 vom 20.12.2006.

² vgl. auch: Markard, M., 2009: *Einführung in die Kritische Psychologie*, Hamburg, 78ff.

³ Behrens, U., 2000: »Lernen statt Begabung: Vorschläge zu einer neuen Herangehensweise an das Problem individuell unterschiedlicher Leistungen«, in: *Forum Kritische Psychologie* 42, 90-107, hier: 90f.

⁴ a.a.O..

⁵ Seidel, R., 2004: »Intelligenz«, in: W. F. Haug (Hg.): *Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus*, Bd. 6.II. Hamburg, Sp. 1308-1317, hier: Sp. 1311.

⁶ vgl. dazu auch Blumer, H., 1969: »Der methodologische Standort des symbolischen Interaktionismus« in: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hg.), *Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit*, Hamburg, 80-146, hier: 113.

⁷ Holzkamp, K., 1992: . »Hochbegabung: Wissenschaftlich verantwortbares Konzept oder Alltagsvorstellung?« in: *Forum Kritische Psychologie* 29, 5-22.

⁸ vgl. Lux, V., 2009: (im Erscheinen): »Erkenntnis und Subjekt im Zeitalter der Biomedizin«, in: Dumbadze, Devi, u.a. (Hg.): *Erkenntnis und Kritik. Zeitgenössische Positionen*, Bielefeld.

⁹ Holzkamp, a.a.O., 14.

¹⁰ Dies geschieht allerdings über alle Stiftungen hinweg viel zu wenig, wie eine Untersuchung des Hochschulinformationssystems (HIS) zeigt: Nur 10% der Geförderten entstammen der »Herkunftsgruppe »niedrig««: Middendorf, E. u. a., 2009: Das soziale Profil in der Begabtenförderung. *HIS-Projektbericht* April 2009, hier: 4.

¹¹ Marx, Karl, 1974: Das Kapital, Erster Band; in: Marx-Engels-Werke Bd. 23, Berlin/DDR, 741f.

Andreas Keller

Gefahr in Verzug

Das Zulassungsschaos an den Hochschulen ist nicht nur bildungspolitisch verfehlt, sondern auch grundrechtswidrig

Das Recht auf Bildung wird durch ein Zulassungsschaos weiter eingeschränkt: Die zunehmende Entmachtung der ZVS und das Setzen auf ein Selbstauswahlrecht der Hochschulen führt dazu, dass nicht einmal die vorhandenen Kapazitäten ausgelastet werden können. Andreas Keller beschreibt einen bildungspolitischen Skandal.

Der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes ist im Wesentlichen auf bürgerliche Abwehrrechte beschränkt und enthält keine sozialen Grundrechte, also auch kein Recht auf Bildung.¹ Unter dem Einfluss einer Neuinterpretation des Grundgesetzes im Lichte des Sozialstaatsprinzips durch progressive Staatsrechtler wie Wolfgang Abendroth oder Helmut Ridder sowie unter dem Eindruck eines veränderten gesellschaftlichen Kräfteverhältnisses (Studierendenbewegung, außerparlamentarische Opposition und sozialliberale Koalition) kam es in den siebziger Jahren zu einer Aufweichung dieser Sichtweise – die sich bis hinein in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auswirkte. Bahnbrechend für die hochschulpolitische Diskussion war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 1972. Karlsruhe entschied, dass das Grundrecht auf freie Wahl des Berufs und der Ausbildungsstätte (Artikel 12 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz) in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 1) und dem Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 1) ein »Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium« enthalte.²

Zulassungsbeschränkungen nur in engen Grenzen

Absolute Zulassungsbeschränkungen für StudienanfängerInnen seien nur dann verfassungsgemäß, so das Bundesverfassungsgericht, wenn sie erstens »in den Grenzen des unbedingt Erforderlichen unter erschöpfender Nutzung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten angeordnet werden« und zweitens »Auswahl und Verteilung der Bewerber nach sachgerechten Kriterien mit einer Chance für jeden an sich hochschulreifen Bewerber« erfolge.

Das Gericht ließ die Frage, ob aus dem Grundrecht der Berufswahlfreiheit ein »sozialstaatlicher Verfassungsauftrag zur Bereitstellung ausreichender Ausbildungskapazitäten für die verschiedenen Studienrichtungen« folgt, ausdrücklich offen. Exakt dies hatte zuvor das Verwaltungsgericht Hamburg in seinem Vorlagebeschluss geurteilt. Das Bundesverfassungsgericht konzidierte aber, dass sich ein Numerus Clausus »am Rande des verfassungsrechtlich

Hinnehbaren bewege« und forderte, dass der Zugang zu den bereits vorhandenen Ausbildungskapazitäten nur unter strengen Voraussetzungen beschränkt werden darf.³

Anders als das nur ein Jahr später folgende Hochschul-Mitbestimmungsurteil vom 29. Mai 1973, das den BefürworterInnen einer paritätischen Mitbestimmung in Hochschulgremien bis heute um die Ohren geschlagen wird, fristet das Numerus-Clausus-Urteil ein Schattendasein. Kein Wunder: Die Zitate aus dem – wiederholt bestätigten – Bundesverfassungsgerichtsurteil zeigen bereits, dass das gegenwärtige Zulassungsschaos an den Hochschulen den, um in der Karlsruher Terminologie zu bleiben, Rand des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren überschritten haben dürfte. Ein Recht auf Bildung verträgt sich nicht mit dem neoliberalen Projekt einer »unternehmerischen Hochschule«, das Hochschulbildung zu einer auf dem Markt gehandelten Ware degradiert.

Gesetzliche Änderungen beim Hochschulzugang

Seit der vierten Novelle des Hochschulrahmengesetzes (HRG) 1998 können Studienplätze in bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen nicht nur nach dem Grad der Hochschulzugangsberechtigung (Schulabschlussnote) und nach der Wartezeit, sondern auch nach Maßgabe eines Auswahlverfahrens der Hochschulen vergeben werden. Konnten zunächst rund 20 Prozent der Studienplätze per Hochschulauswahlverfahren vergeben werden, wurde diese Quote mit der siebten HRG-Novelle von 2004 auf 60 Prozent erhöht. Gemäß §27 HRG müssen die Hochschulen dabei zwar im Rahmen ihres Auswahlverfahrens wiederum die Abiturnote maßgeblich berücksichtigen, können aber darüber hinaus Einzelnoten des Abiturzeugnisses gewichten, fachspezifische Studierfähigkeitstests durchführen, die vorausgegangene Berufsausbildung oder Berufstätigkeit bewerten oder BewerberInnenengespräche führen. Zwar stehen diese HRG-Novellen für den hochschulpolitischen Paradigmenwechsel weg vom freien Hochschulzugang hin zum Anspruch des »Unternehmens Hochschule«, sich die seinem Leitbild passenden Studierenden auszusuchen, doch die Verpflichtung der Hochschulen, ihre Ausbildungskapazitäten auszuschöpfen, bevor sie StudienbewerberInnen abweisen dürfen, wurden (noch) nicht angetastet. Die Hochschulen kamen mit ihren umstrittenen Auswahlverfahren nur dann zum Zuge, wenn ein BewerberInnenüberhang besteht. Und: Das HRG sah weiterhin für Studiengänge, in denen ein bundesweiter BewerberInnenüberhang besteht, eine zentrale Studienplatzvergabe vor. Hierfür war nach dem einschlägigen Staatsvertrag der Bundesländer weiterhin die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) in Dortmund zuständig.

Sowohl die Zulassungsregelungen des HRG als auch der die ZVS begründende Länder-Staatsvertrag sind bis heute in Kraft. Noch. Zwar ist der Versuch der Großen Koalition, das HRG abzuschaffen, vorläufig gescheitert, aber seit August 2008 können die Länder nach Gutdünken

von den Vorgaben des Rahmengesetzes abweichen. Der ZVS-Staatsvertrag wird außer Kraft treten, sobald der Länder-Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung von 2008 von allen Bundesländern ratifiziert ist (aktuell haben ihn zehn Länder ratifiziert).

Schleichende Abschaffung der ZVS

Unabhängig von der Frage, wie die Hochschulauswahlverfahren bildungspolitisch zu bewerten sind, wird in der aktuellen Auseinandersetzung übersehen, dass es zwischen dem Instrument der Hochschulauswahl und dem zentralen Vergabeverfahren keinen Zusammenhang gibt. Ohne in diesem Rahmen auf die begründeten Zweifel an der Effektivität⁴ und Effizienz⁵ von Hochschulauswahlverfahren eingehen zu können: Das ZVS-Verfahren ist flexibler und effektiver als es die Protagonisten einer deregulierten Hochschulzulassung sich selbst eingestehen möchten. Jede studieninteressierte Person mit einer Hochschulzugangsberechtigung kann sich einmal bei der ZVS bewerben und wahrt so die maximale Chance auf einen Studienplatz. Gleichzeitig sorgte die ZVS für eine maximale Auslastung der vorhandenen Kapazitäten, was das Problem nichtgenutzter Studienplätze löst. Ohne ZVS müssen sich potentielle Studierende an zahlreichen Hochschulen bewerben um ihre Chance auf einen Studienplatz zu maximieren. Unbesetzte Studienplätze in zulassungsbeschränkten Studiengängen sind eine Folge genau dieser Mehrfachbewerbungen der Studienberechtigten in den dezentralisierten Vergabeverfahren. Was individuell rational ist erhöht für die Hochschule das Risiko, dass ein Studienplatz unbesetzt bleibt, weil erfolgreiche BewerberInnen zwischen mehreren Studienorten wählen können und die weniger begehrte Hochschule nicht oder viel zu spät von einer Ablehnung des Studienplatzes erfährt. Man braucht nicht zu übertreiben um festzustellen: Das grundgesetzlich verbrieft Grundrecht auf Hochschulzulassung wird mit Füßen getreten. Dieser bildungspolitische Skandal fand im vergangenen Sommersemester endlich eine angemessene Medienbeachtung – spätestens nachdem das Handelsblatt nach seinen Recherchen über vakante Studienplätze in zulassungsbeschränkten Studiengängen berichtet hatte: Bis zu 19 Prozent der zulassungsbeschränkten Studienplätze blieben unbesetzt, während in denselben Fächern gleichzeitig tausende BewerberInnen leer ausgingen.⁶

Die Länder hatten den ZVS-Staatsvertrag bereits in den vergangenen Jahren zunehmend unterminiert, indem Fächer aus dem zentralen Verfahren genommen wurden. Mit Medizin, Zahnmedizin, Tiermedizin, Pharmazie und Psychologie sind gerade noch fünf Studiengänge im ZVS-Verfahren verblieben. Der Effekt: Zwar gehen auch viele angehende Medizin-, Pharmazie- oder Psychologiestudierende bei der Studienplatzvergabe aufgrund der fehlenden Kapazitäten leer aus, aber anders als ihre angehenden KommilitonInnen in der Biologie, Betriebswirtschafts-

lehre oder Rechtswissenschaft müssen sie nicht mit ansehen, dass gleichzeitig Studienplätze unbesetzt bleiben. Dafür sorgt das effektive, da zentral gesteuerte, Nachrückverfahren der ZVS.

Servicestelle als Ersatz?

Der neue Staatsvertrag soll an Stelle der ZVS eine »Stiftung für Hochschulzulassung« etablieren, die »die Hochschulen bei der Durchführung der Zulassungsverfahren, insbesondere durch die Einrichtung eines Bewerbungsportals mit Information und Beratung der Studienbewerberinnen und -bewerber, Aufbereitung der Bewerberdaten, Abgleich der Mehrfachzulassungen sowie Vermittlung von nichtbesetzten Studienplätzen« unterstützen soll. Zuvor hatten sich die Länder mit der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) auf Basis des von der HRK entwickelten Konzepts eines »dialogorientierten Serviceverfahrens« auf eine ›Servicestelle‹ für Hochschulzulassung verständigt. Ob die neue ›Servicestelle‹ aus der ZVS hervorgehen soll, was die Länder ursprünglich planten, oder ob eine neue Einrichtung aus dem Boden gestampft oder aus einer anderen bestehenden Einrichtung entwickelt wird, was der HRK vorschwebt, um sich einen möglichst großen Einfluss zu sichern, blieb strittig und kulminierte zuletzt im Frühjahr 2009 in einer offenen heftigen Auseinandersetzung zwischen HRK und ZVS.

Kann die zukünftige ›Servicestelle‹ mit dem von der HRK vorgeschlagenen »dialogorientierten Serviceverfahren« zu Verbesserungen führen? Mit Gewissheit wird diese Frage frühestens im Wintersemester 2011/12 beantwortet werden können. Erst dann soll das neue Verfahren starten – darauf verständigten sich HRK und KMK im März 2009 im Rahmen eines Krisengesprächs, zu dem Bundesbildungsministerin Annette Schavan eingeladen hatte.⁷ Bis dahin soll zunächst die für das »dialogorientierte Serviceverfahren« benötigte Software entwickelt werden. Die naheliegende Idee, das bereits von der ZVS angebotene Serviceverfahren zu nutzen oder weiterzuentwickeln, wurde auf Druck der HRK gar nicht erst in Betracht gezogen. Mindestens vier weitere Semester werden verstreichen, in denen die Hochschulen, selbst wenn nach ihren eigenen Maßstäben alles gut läuft, keine effektive Studienplatzvergabe garantieren können – und dies auf dem Gipfel des von der KMK prognostizierten ›Studierendenbergs‹, für den die demografische Entwicklung und die doppelten Abiturjahrgänge sorgen.

Überbrückt werden soll das Chaos ab Wintersemester 2009/10 durch eine Internet-›Börse« (sic!) – so das Ergebnis des Krisengipfels. Die Studienplatzbörse ist am 1. September 2009 online gegangen um bis dahin nicht zum Zuge gekommenen StudienplatzbewerberInnen die Möglichkeit zu geben, sich über noch freie Studienplätze zu informieren. Bereits im Vorfeld wurde deutlich, dass etliche Hochschulen die Frist 15. August für die Meldung freier Kapazitäten nicht einhalten konnten – eine Fortschreibung des Zulassungschaos' ist damit vorprogrammiert.

Unterstellt, ab Wintersemester 2011/12 wäre die zu entwickelnde Software einsatzfähig: Die Probleme werden gleichwohl bestehen bleiben. Keine Hochschule kann zur Teilnahme am »dialogorientierten Serviceverfahren« verpflichtet werden. Um die Entsperrung der für die Entwicklung der Software vom Bund bereitgestellten Haushaltsmittel durchzusetzen, hat zwar die Mitgliederversammlung der HRK im April 2009 eine Beteiligung der Hochschulen beschlossen – allerdings bei etlichen Enthaltungen und Gegenstimmen und der offenen Ankündigung einer norddeutschen Universität, sich nicht an dem Verfahren zu beteiligen, sondern, ggf. im Verbund mit anderen Hochschulen, ein Gegensystem aufzubauen. Ein weiteres Problem: Das »dialogorientierte Serviceverfahren« bleibt ein kommunikatives Verfahren, das eine Koordination der teilnehmenden Hochschulen durch bestmöglichen Informationsaustausch und ›Vermittlung‹ von BewerberInnen gewährleisten soll, eine *verbindliche* Vergabe von Studienplätzen ist aber explizit ausgeschlossen.

Das Ende der KapVO?

Irreführend wäre es insofern, allein von Schwächen des »dialogorientierten Serviceverfahrens« zu sprechen. Ihm geht die politische Entscheidung voraus, der Autonomie der Hochschulen auch in der Entscheidung über die Zulassung Priorität gegenüber dem Grundrecht auf Hochschulzulassung einzuräumen. Es ist davon auszugehen, dass bei den Hochschulen zahlreiche Krokodilstränen mit dabei sind, wenn sie über die unbesetzt gebliebenen Studienplätze Tränen vergießen. Etliche RektorInnen und PräsidentInnen der frisch gekürten oder selbst ernannten Exzellenzuniversitäten träumen von einem Status als ›Elite-Uni‹, die sich ganz auf die Spitzenforschung konzentrieren und sich daher die zu vielen lästigen Studierenden vom Leibe halten können muss. Ein versagendes System der Studienplatzvergabe ist nichts anderes als der kalte Weg einer Abschaffung der Kapazitätsverordnung, gegen die die HRK mit ideologischer Unterstützung des von ihr mit betriebenen Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) ohnehin Sturm läuft.⁸ Da das Abwimmeln der lästigen jungen Leute geschickt als Qualitätsoffensive verkauft wird – Stichwort: Verbesserung des Betreuungsverhältnisses – gehen viele Studierende, die einen der raren Studienplätze ergatterten konnten, aber auch in Forschung, Lehre und Verwaltung beschäftigte KollegInnen, die zu Recht unter der Überlast stöhnen, die in Wahrheit eine Unterausstattung ist, der Abschottungsstrategie der Hochschulen auf den Leim.

Um diesem Dilemma zu entkommen, hat die GEW in ihrem neuen wissenschaftspolitischen Programm »eine Überwindung des Numerus clausus durch einen bedarfs- und nachfragegerechten Ausbau der Zahl der Studienplätze bei gleichzeitiger Verbesserung der Betreuungsverhältnisse« gefordert und klar gestellt: »eine Abschaffung des Kapazitätsrechts löst die bestehenden Probleme nicht.«⁹ Nur so wird ein Schuh draus: Es wird Zeit, die verhängnisvolle

Verknüpfung der Öffnung der Hochschulen mit ihrer systematischen Überlastung (KMK-Öffnungsbeschluss von 1977) aufzulösen!

Raub an Zukunftsperspektiven

Wolfgang Lieb ist zuzustimmen, wenn er schreibt: »Die Politik der HRK restauriert den Zustand, den das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1972 durch das (erste) Numerus-clausus-Urteil [...] als verfassungswidrig erklärt hat.«¹⁰ Bereits die Situation in Folge der 7. HRG-Novelle wird in der juristischen Fachliteratur für verfassungsrechtlich problematisch gehalten.¹¹ Das Zulassungs-Chaos an den Hochschulen stellt aber nicht nur die handfeste Verletzung eines Grundrechts dar. Es beraubt auch Semester für Semester tausende junge Menschen ihrer Zukunftschancen. Zudem nimmt es der Gesellschaft wichtige Zukunftsperspektiven, da der prognostizierte Fachkräftemangel weiter verschärft wird. Dennoch scheint die Politik alles daran zu setzen, die StudienanfängerInnenquote weiter zu drosseln. Dazu trägt neben einem viel zu zögerlichen Ausbau der Hochschulen im Rahmen des »Hochschulpakts 2020«, der Einführung von Studiengebühren, einem vernachlässigten BAföG und zurückhaltenden Regelungen für den Hochschulzugang beruflich Qualifizierter nun auch noch das Zulassungschaos bei.

Es ist Gefahr in Verzug – daher muss die Politik endlich eingreifen. Zum einen müssen Bund und Länder die Weichen für einen Ausbau der Hochschulen stellen, damit in den kommenden Jahren für die geburtenstarken und doppelten Abitur-Jahrgänge ausreichend Studienplätze zur Verfügung stehen. Zum anderen muss die Politik auch sicherstellen, dass jeder einzelne Studienplatz besetzt werden kann, solange der Studienplatzmangel noch nicht überwunden ist.

Bundeshochschulgesetz als Lösung

Die bisherige Intervention von Bundesbildungsministerin Schavan mag gut gemeint sein, ist aber hilflos. Sie appelliert an die Vernunft der Hochschulen und Länder und setzt auf eine freiwillige Lösung. Diese wird es erkennbar nicht geben. Es ist daher höchste Zeit für ein Bundeshochschulgesetz, dass bundesweit alle Hochschulen zur Teilnahme an einem zentralen Vergabeverfahren verpflichtet. Seit der letzten Föderalismusreform feiert der Bildungsföderalismus fröhliche Urstände – der Gesetzgeber war aber immerhin so vorausschauend, dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung zu geben (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 33 Grundgesetz). Wann, wenn nicht jetzt, sollte der Bund von dieser Kompetenz Gebrauch machen? Gewerkschaften, Studierende und WissenschaftlerInnen sind gut beraten, die neue Bundesregierung zur Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfs als Teil ihres 100-Tage-Programms aufzufordern.

Das ist nicht nur bildungspolitisch überfällig, sondern auch vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Hochschulzulassung unausweichlich.

Dr. Andreas Keller ist Leiter des Vorstandsbereichs Hochschule und Forschung beim GEW-Hauptvorstand und Mitglied des BdWi-Beirats.

¹ Zum Recht auf Bildung in völkerrechtlichen Dokumenten siehe den Beitrag von Heiner Fechner in diesem Heft.

² Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 33, 303ff, siehe hierzu auch den Beitrag von Wilhelm Achelpöhl in diesem Heft.

³ Ausführlich hierzu auch der Beitrag von Wilhelm Achelpöhl.

⁴ Vgl. Reinhold Nickolaus/ Abele, Stephan: »Chancen und Grenzen eines differenzierten Ansatzes zur Hochschulbewerbersauswahl«, in: *Das Hochschulwesen* 3/2009, 81ff.

⁵ Vgl. Werner Hoffacker: »Zu Nutzen und Kosten einer Auswahl der Studierenden durch die Hochschulen«, in: *Das Hochschulwesen* 1/2004, 2ff.

⁶ Handelsblatt, 03.03.2009.

⁷ BMBF Pressemitteilung 041/2009 vom 03.03.2009.

⁸ Siehe den Beitrag von Klemens Himpele und Sonja Staack in diesem Heft.

⁹ Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft: *Wir können auch anders! Wissenschaft demokratisieren, Hochschulen öffnen, Qualität von Forschung und Lehre entwickeln, Arbeits- und Studienbedingungen verbessern. Das wissenschaftspolitische Programm der GEW*, Frankfurt am Main 2009, 9.

¹⁰ Wolfgang Lieb: »Hochschulzulassung: ›Vom Versagen der Politik und der Scheu vor Verantwortung‹«, in: *Zeitschrift für Beratung und Studium (ZBS)* 2/2009, 35ff., hier: 39.

¹¹ Peter Hauck-Scholz/ Brauhardt, Beate: »Verfassungsrechtliche Aspekte des neuen Studienplatzvergaberechts«, in: *Wissenschaftsrecht* 4/2008, 307ff.

Klemens Himpele, Sonja Staack

Das Recht auf ein Studium umsetzen

Von der Kapazitätsverordnung bis zum Hochschulpakt

Die Kapazitätsverordnung wird seit Jahren als bürokratisches Monster gescholten. Sie sei starr, schränke die Gestaltungsmöglichkeiten der Hochschulen ein und bestehe überhaupt aus Formeln, die kein Mensch mehr begreife. Die Debatte um ihre Veränderung oder Abschaffung schien damit stets eher etwas für langweilige Bürokraten und ihre Rechenschieber zu sein. Dabei geht es im Kern um eine Grundsatzfrage: Müssen die Hochschulen so vielen Menschen wie möglich ein Studium anbieten oder nicht? Klemens Himpele und Sonja Staack zeigen die strategische Bedeutung der ›KapVO‹ auf.

Was ist das eigentlich – ein Studium? Ein Grundrecht, ein Rahmen für die persönliche Entwicklung, die Grundlage für demokratische Teilhabe? Oder ein Privileg, ein Mittel zur Statussicherung, die Grundlage für einen gut bezahlten Job, eine Investition in die eigene Biographie? Der Bildungsstreik 2009 hat eindrucksvoll gezeigt, dass die Studierenden ein umfassendes Recht auf Bildung einfordern und sich nicht mit der Herstellung ihrer Arbeitsmarktbefähigung (›Employability‹) zufriedengeben. Der Protest reduzierte sich eben nicht auf die materielle Absicherung der Bildung – mehr Bildungsausgaben also – sondern formulierte eine andere Logik der Bildungspolitik. In deren Mittelpunkt sollte nicht länger die Konkurrenz um Zertifikate zwecks Erlangung besserer Arbeitsmarktchancen stehen.¹

Ringens um den hegemonialen Bildungsbegriff

Der Streik kann damit auch als Absage an die konservative und neosozialdemokratische Bildungsdebatte der vergangenen Jahre interpretiert werden. Diese zielte im Kern auf eine Neudefinition der sozialstaatlichen Errungenschaften: Die Leistungen des Sozialstaates wurden – insbesondere durch die Agenda 2010 einschließlich der Hartz-Gesetze – massiv zurückgebaut und sollten bei den ›wirklich Bedürftigen‹ konzentriert werden. Bedürftigkeit definiert sich in dieser Logik nicht mehr nach dem Lebensstandard und der Forderung nach einem würdigen Leben bei angemessener Arbeit und Bezahlung sowie an der Absicherung biographischer Risiken (Arbeitslosigkeit, Alter, Krankheit), sondern soll lediglich das reine Überleben am Rande der Gesellschaft gewährleisten. Ein solches neues Sozialstaatsregime bedarf einer legitimatorischen Basis. Es muss eine Antwort geben auf die Frage, wer für die neuen sozialen Härten die Verantwortung trägt. Diese wurde wesentlich in Form einer Ermöglichungsrhetorik und der Betonung der hieraus erwachsenden ›Eigenverantwortung‹ gegeben.² Das heißt: Wenn jeder eine vergleichbare Chance bekommt, ist für Niederlagen schließlich auch jeder einzelne verantwortlich. Für dieses Argumentationsmuster spielt die weiterführende Bildung eine zentrale Rolle. Sie wird weniger als Prozess des Erarbeitens und Verstehens der Welt gesehen, sondern vielmehr als ›Investition‹, deren Ertrag eine relativ bessere Stellung auf dem Arbeitsmarkt ist. Bildung vermittelt

damit Chancen der Erwerbsarbeit und der sozialen Absicherung. Sie zielt auf Eigenverantwortlichkeit für die individuelle Erwerbsbiographie und begründet so gleichzeitig eine Individualisierung sozialer Risiken.³ Über die Qualifizierung für konkrete berufliche Anwendungen hinausgehende Bildungsinhalte werden demgegenüber in den Hintergrund gedrängt. Diese Tendenz zieht sich durch sämtliche große Bildungsreformen der vergangenen Jahre. Diese sollten die Bildungszeit verkürzen (G8-Abitur, sechssemestriger Bachelor als Regelabschluss, sogenannte Langzeitstudiengebühren), den Investitionsgedanken stärken (Studiengebühren) und eine möglichst unmittelbare Arbeitsmarktbefähigung herstellen (Praxisorientierung, ›Entschlackung‹ der Bildungsinhalte).

Bildung erscheint aus diesem Blickwinkel weniger als ein Grundrecht, sondern vielmehr als neue Bürgerpflicht: Wer seine Qualifikationen nicht durch regelmäßige Updates dem gesellschaftlichen Wandel anpasst, so die Drohung, wird mit Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung bestraft. Dieses neue bildungspolitische Leitbild ist nicht nur in den deutschen Debatten verankert, sondern prägt die gesamte Bildungspolitik auch der Europäischen Union.⁴ Ein umfassender Bildungsbegriff im Sinne kritischer Aufklärung und demokratischer Beteiligung hat in dieser Sichtweise keinen Platz. Stattdessen wird mit Bildung vor allem ein individueller Nutzen für die BildungsteilnehmerInnen verbunden, und in dieser verengten Betrachtung erscheint es nur folgerichtig, dass die für den individuellen Nutzen notwendigen Investitionen auch privat finanziert werden.⁵ Das bildungspolitische Leitbild der ›Employability‹ stellt damit auch das Recht auf Bildung grundlegend in Frage – und ist damit nicht zu Unrecht zum Anlass bildungspolitischer Proteste geworden.

Die Kapazitätsverordnung...

Ein wesentliches Hindernis bei der Durchsetzung eines Bildungsmarkts, auf dem Zertifikate als Zutrittschancen für den Arbeitsmarkt gehandelt werden, ist die Kapazitätsverordnung (KapVO). Die KapVO geht von einem grundlegend anderen Bildungsverständnis aus und wirkt damit gegenüber den neoliberalen Umstrukturierungen der vergangenen Jahre als Bremsklotz. Entstanden ist die KapVO als Folge der ersten Zugangsbeschränkungen (Numeri Clausi) an westdeutschen Hochschulen. Gegen diese war seinerzeit juristisch vorgegangen worden und letztlich entschied das Bundesverfassungsgericht 1972:⁶

»Absolute Zulassungsbeschränkungen für Studienanfänger einer bestimmten Fachrichtung sind nur verfassungsmäßig,

- a) wenn sie in den Grenzen des unbedingt Erforderlichen unter erschöpfender Nutzung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten angeordnet werden und
- b) wenn die Auswahl und Verteilung der Bewerber nach sachgerechten Kriterien mit einer Chance für jeden an sich hochschulreifen Bewerber und unter möglichster Berücksichtigung der individuellen Wahl des Ausbildungsortes erfolgen.«

Damit räumte das Bundesverfassungsgericht dem Rechtsanspruch auf einen Studienplatz für alle hochschulreifen Bewerberinnen und Bewerber – d. h. mindestens für alle Abiturientinnen und Abiturienten – absoluten Vorrang ein und setzte dem Gesetzgeber und den Hochschulen enge Grenzen für die Beschränkung des Hochschulzugangs. Alle vorhandenen Kapazitäten sind demnach zu nutzen, um möglichst vielen Studienplatzsuchenden einen solchen anzubieten. Dieses

vom Gedanken der Bildungsermöglichung geleitete Urteil führte zur Kapazitätsverordnung. Diese regelt, wie mittels fächerspezifischer Curricularnormwerte (CNW) die Kapazitäten einer Hochschule bestimmt werden, wobei räumliche und personelle Ausstattung sowie die Besonderheiten des jeweiligen Faches berücksichtigt werden. Diese Kapazitäten müssen dann vollständig ausgeschöpft werden, d. h. es darf keinem potentiellen Studierenden der Studienplatz verweigert werden, solange die Kapazitätsgrenze nicht erreicht ist.

Auf dieser Grundlage musste auch eine Regelung gefunden werden, wie die vorhandenen Studienplätze nach rechtsstaatlich gesicherten Prinzipien auf die Bewerberinnen und Bewerber aufgeteilt werden, was letztlich die Einrichtung der Zentralstelle zur Vergabe von Studienplätzen (ZVS) in Dortmund zur Folge hatte. Durch diese Institution und durch die Kapazitätsverordnung wurde den Forderungen des Verfassungsgerichts entsprochen, durch das Instrument der Wartezeitregelung wurde sichergestellt, dass prinzipiell jede Person mit Hochschulzugangsberechtigung jedes Fach studieren kann.⁷ KapVO und ZVS sind mithin beides Hilfskonstrukte, die entstanden sind, um eine *möglichst große Chancengleichheit trotz* unterfinanzierter Hochschulen und Studienplatzmangel zu gewährleisten. Sie sind folglich nicht die *Ursache* kapazitiver Mängel, sondern deren *Folge*.

...und ihre strategische Bedeutung

Am 22. Juli 2009 vermeldete Spiegel Online die Pleite der privaten Hochschule Bruchsal und nutzte dies, um über die grundsätzlichen Schwierigkeiten der Privathochschulen – Bruchsal ist nicht die erste Pleite – zu berichten. Trotz skandalöser Millionenzuschüsse aus den öffentlichen Haushalten können diese sich nicht gegen die gebührenfreien bzw. mit vergleichsweise niedrigen Gebühren finanzierten und offensichtlich doch nicht ganz schlechten staatlichen Hochschulen durchsetzen.⁸ Die TU München hatte bereits vor einigen Jahren aufgeschrieben, wie sie sich eine Steuerung des Hochschulsystems in der Zukunft vorstellt: Als Elitehochschule will sie hohe Gebühren nehmen, die dann – nachgelagert – über die Absolventinnen und Absolventen finanziert werden sollen, da diese (vermeintlich alle) in gut bezahlten Jobs landen. Im Gegenzug sollen die Studierenden eine hervorragende Ausstattung sowie ein hervorragendes Betreuungsverhältnis erhalten.⁹ Politisches Ziel entsprechender Debattenbeiträge ist die Etablierung von Eliteeinrichtungen und damit die Diversifizierung des Studienangebots. Nur ein hierarchisch diversifiziertes Studienangebot ermöglicht in Teilsegmenten das Erheben hoher Studiengebühren. Durch diese wiederum wird die Reproduktion einer in sich relativ geschlossenen ›Elite‹ abgesichert.

Dieser Diversifizierung des Studienangebots steht aber die KapVO im Weg. Die Vorschläge der TU München, aber auch Beschränkungen beim Übergang vom Bachelor in den Master, die sich nicht auf mangelnde Kapazitäten gründen, sind mit der geltenden Rechtslage nicht zu vereinbaren.¹⁰ Solange an einer Hochschule bzw. an einem Fachbereich oder Institut die notwendigen Kapazitäten vorhanden sind, müssen Studierende aufgenommen werden. Elitebestrebungen wie die der TU München werden damit ins Leere geführt, da sie gerade darauf setzen, mit besonders kleinen Lerngruppen und privilegierten Lernbedingungen zu werben. Ebenso scheitert die vielfach bemühte Ankündigung, mit Studiengebühren könnten Studierende ihre individuellen Studienbedingungen verbessern, indem sie sich selbst kleinere Lerngruppen finanzieren. Denn wenn die Hochschulen

mehr Geld in die Lehre stecken und zusätzliches Personal einstellen, *müssen* sie auch mehr Studierende aufnehmen.

In den Ländern gibt es inzwischen dennoch einige Einschränkungen der Kapazitätsverordnung und an den Hochschulen sind vielfältige Strategien zu ihrer Unterlaufung entwickelt worden. So werden etwa Studiengänge neu strukturiert und damit der fachlichen Vergleichbarkeit mit anderen Studiengängen entzogen. Einige Bundesländer räumen den Hochschulen im Rahmen von Bandbreiten- oder Vereinbarungsmodellen bereits einige Ermessensspielräume bei der Umsetzung der KapVO ein. Zudem ist das Thema der Kapazitätsberechnung in den konsekutiven Studiengängen noch nicht abschließend geregelt.¹¹ Hierbei gewinnt man in den vergangenen Jahren zunehmend den Eindruck, dass bewusst am Rande der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Leitlinien agiert und hiermit gleichsam ein neues Urteil des höchsten Gerichts herbeiprovoziert wird. Offenbar herrscht in erheblichen Teilen der hochschulpolitischen Szene die Überzeugung vor, dass dieses im Falle eines neuen Klageverfahren anders entscheiden würde als noch vor fast 40 Jahren – und die damals gesetzten strengen Grenzen für die Beschränkung des Hochschulzugangs teleologisch wegreduziert werden könnten.¹²

Rettet die KapVO?

500 Euro Studiengebühren sollten für viele nur der Einstieg sein. Um jedoch höhere Studiengebühren zu rechtfertigen, muss formal mehr geboten werden als eine längere Öffnung der Bibliothek. Die KapVO verhindert die Entwicklung von ›Elite‹-Bereichen mit abweichenden Betreuungsverhältnissen und hat sich damit zu einem entscheidenden Bremsklotz gegen die Umstrukturierung der Hochschulen entwickelt. Seit einigen Jahren wird insbesondere von den Hochschulen ihre Abschaffung gefordert, aber auch Bundesbildungsministerin Annette Schavan hat sich dieser Forderung angeschlossen. Es lohnt sich, diesen Angriffen entgegenzutreten. Zwar kann die KapVO weder die Einführung und Erhöhung von Studiengebühren noch die grundsätzliche Hierarchisierung der Hochschullandschaft etwa durch die Exzellenzinitiative verhindern. Beides bleibt eine Frage der politischen Kräfteverhältnisse. In Bezug auf die Studienbedingungen setzt sie der Spaltung der Hochschulen in Elite- und Masseneinrichtungen allerdings deutliche Grenzen.

Klar bleibt: Die Kapazitätsverordnung ist ein Instrument zur Mangelverwaltung. Das politische Ziel kann daher kaum allein ihre Rettung sein. Vielmehr geht es darum, die KapVO überflüssig zu machen, indem endlich ausreichend Studienplätze geschaffen werden, um allen BewerberInnen ein Studium zu ermöglichen. Die Hochschulen leiden bereits seit ihrem Ausbau in den 1970er Jahren an einer chronischen Unterfinanzierung. Das Ziel, den Studienplatzmangel tatsächlich zu beseitigen, spielt in den hochschulpolitischen Debatten dennoch kaum mehr eine Rolle. Im Hochschulpakt von Bund und Ländern wird gerade mal angestrebt, den Status quo der Studienbedingungen trotz der doppelten Abiturjahrgänge zu halten. Stattdessen muss es darum gehen, einen massiven Ausbau der Studienplatzkapazitäten sowie eine deutliche Steigerung der Grundfinanzierung der Hochschulen – nicht aus Studiengebühren, sondern aus öffentlichen Mitteln – politisch durchzusetzen. Solange dies nicht erreicht ist, sollte man auf die KapVO allerdings nicht verzichten.

Klemens Himpele ist Mitglied im Beirat des BdWi.

Sonja Staack ist Mitglied im Beirat des BdWi sowie im Vorstand von ver.di Berlin.

¹Vgl. Himpele, Klemens: »Vom Bildungsstreik zur Bewegung?«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8/2009, 11 – 15.

²Vgl. Mahnkopf, Birgit: »Formel 1 der neuen Sozialdemokratie. Gerechtigkeit durch Ungleichheit«, in: *PROKLA 121 - Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Jg. 30, H. 4.

³ Siehe hierzu den Beitrag von Alexander Recht und Klemens Himpele in diesem Heft.

⁴ Vgl. Staack, Sonja: »Bildung zwischen Standortwettbewerb und Statussicherung. Zur Entwicklung von Qualifikationsrahmen in der Europäischen Union«, in: *Forum Recht* 02/09, 57–59.

⁵ Vgl. zur Humankapitaldebatte auch Banscheraus, Ulf: »Die Humankapitaltheorie: Entstehung und Funktionswandel«, in: Himpele, Klemens / Bultmann, Torsten (Hg.): *Studiengebühren in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung. 10 Jahre Aktionsbündnis gegen Studiengebühren (ABS): Rückblick und Ausblick*, Marburg 2009, 49 – 54.

⁶ BVerfGE 33, 303, siehe hierzu auch den Beitrag von Wilhelm Achelpöehler in diesem Heft.

⁷ Prinzipiell können knappe Güter auch über andere Mechanismen als durch eine zentrale Stelle vergeben werden, etwa über den Preis (Versteigerung), durch eine Selbstauswahl der Hochschulen oder per Los. Siehe zur Steuerung des Hochschulzugangs auch den Beitrag von Jana Schultheiss in diesem Heft.

⁸ Vgl. Spiegel Online: Unternehmen Hochschule. Privatuni in Bruchsal ist pleite, Fundstelle:

<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,637590,00.html> (Zugriff am 27.07.2009).

⁹ Vgl. zur Kritik: Himpele, Klemens (2009): »Exzellenz«-Förderung und Studiengebühren – ein inniges Verhältnis«, in: Himpele, Klemens / Bultmann, Torsten (Hg.): *Studiengebühren in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung. 10 Jahre Aktionsbündnis gegen Studiengebühren (ABS): Rückblick und Ausblick*, Marburg, 65 – 71.

¹⁰ Vgl. Achelpöehler, Wilhelm: Gutachten zur Frage der Vereinbarkeit einer Regelung, die die Zulassung zu einem (konsekutiven) Masterstudiengang von einer Mindestnote (des ersten berufsqualifizierenden Abschlusses) abhängig macht, mit Art. 12 Grundgesetz, Fundstelle: https://www.asta.uni-potsdam.de/dokumente/downloads/gutachten_zvmaster.pdf (Zugriff am 05.07.2009).

¹¹ Vgl. Winter, Martin: *Das neue Studieren. Chancen, Risiken, Nebenwirkungen der Studienstrukturreform: Zwischenbilanz zum Bologna-Prozess in Deutschland*, Wittenberg 2009.

¹² Die teleologische Reduktion ist eine Form der Rechtsauslegung, die sich am Ziel (Telos) des Gesetzes orientiert und mit der der Wortlaut eines Gesetzes auf denjenigen Gehalt reduziert wird, der »eigentlich« gemeint ist – wobei sich die Auslegung i.l.A. weniger am (historischen) Wortlaut der Gesetzesbegründung orientiert als vielmehr an dem »objektiv« in dem betreffenden Gesetz zum Ausdruck kommenden Zweck. So wird bspw. begründet, dass die Einführung von Studiengebühren legal sei, obwohl diese durch den UN-Sozialpakt explizit untersagt wird, weil dieser »eigentlich« auf einen sozial gerechten Hochschulzugang abziele, welcher durch »sozialverträgliche« Studiengebührenmodelle nicht in Frage gestellt werde. Diese Interpretation ist freilich weiterhin umstritten.

Bildungsfinanzierung. Ein Kommentar

Eigentlich, ja eigentlich dürfte es nach der Bundestagswahl im September 2009 keinen Raum für eine Diskussion über Kürzungen von Bildungsausgaben geben. Bereits die alte Bundesregierung hatte erklärt: „Die jährliche Studie über die Bildungsanstrengungen der OECD-Staaten zeigt Licht und Schatten in der deutschen Bildungslandschaft. Die Zahl der Unqualifizierten ist verhältnismäßig niedrig und der Anteil Studierender steigt. Aber es fließt immer noch zu wenig Geld in die Bildung.“² Deutschland wird gerade im internationalen Vergleich immer wieder eine tief greifende *Bildungskrise* attestiert. Dieser Krise ließe sich – ähnlich der Finanzkrise – mit entsprechenden staatlichen Interventionen entgegenwirken. Anders als jedoch im Fall der Finanzkrise sind hier langfristige Maßnahmen und perspektivische Vorgehensweise notwendig. Einer Bildungskrise kann nicht durch ein ruckartiges, kurzfristiges Hineinpumpen von großen Summen an Geld in den Bildungsbereich nachhaltig entgegen gewirkt werden. Hier ist eine Verstetigung der Ausgaben erforderlich. Die systemische Relevanz von Bildung und Ausbildung wird allgemein anerkannt. Dennoch zeigt gerade das Thema Bildungsfinanzierung, wie stark Absichtserklärungen, Erkenntnis und Handlungen auseinander fallen können.³ Dabei könnte gerade in einer sinnvollen Bildungspolitik der Schlüssel zur angemessenen Zukunftsgestaltung liegen.

Bildung in Zeiten zunehmender Ökonomisierung

Die Ökonomisierung gesellschaftlicher Prozesse hat auch den Bildungsbereich längst erfasst. Bildung wird zunehmend als Produktionsprozess begriffen. Input und Output werden einander gegenüber gestellt. Effizienz- und Effektivität von einzelnen Maßnahmen werden diskutiert. Bildung als Produkt wird inzwischen vielfach der „Employability“, der Arbeitsmarktfähigkeit gleichgesetzt. Dies ist auch Ausdruck der zunehmenden Bedeutung neoliberalen Gedankenguts. Im liberalen Kontext wird im Marktversagen die wesentliche Existenzberechtigung des Staates und staatlicher Eingriffe in das Marktgeschehen gesehen; der Staat wird als die entscheidende Instanz gesehen, die dem Marktversagen entgegen treten kann. Aus ökonomischer Sicht wird Bildung in diesem Rahmen vielfach auf den Begriff des Humankapitals reduziert. Bei der Beschreibung der neoklassisch fundierten Modellökonomie wird davon ausgegangen, dass die Individuen bei ihrer Entscheidung in ihre persönliche Bildung zu „investieren“, diese Investitionsmöglichkeiten mit anderen Anlagemöglichkeiten – etwa in Aktien und Wertpapiere – vergleichen und vor dem Hintergrund der so genannten Opportunitätskosten entscheiden. Bietet die Investition in Bildung vergleichsweise geringe Renditen, dann liegt aus der Sicht der Individuen eine Entscheidung gegen weitere Bildungsjahre nahe.⁴ In einem solchen modelltheoretischen Kontext wird typischerweise die volle Voraussicht über die zukünftigen Entwicklungen angenommen. Damit hängt die Entscheidung, in die persönliche Ausbildung zu investieren, stark von der zukünftigen Situation auf dem Arbeitsmarkt ab. Sind die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt schlecht – so die Modellökonomie – dann lohnt es sich aus der Sicht der Marktteilnehmer nicht, in höherem Ausmaß in Bildung zu investieren. Dies hat gefährliche gesamt-

wirtschaftliche Konsequenzen: Sind die einzelnen Individuen immer weniger bereit, in ihr Humankapital zu investieren – etwa weil die Situation auf dem Arbeitsmarkt schwierig ist – so nimmt die Bedeutung des Humankapitals in einer Gesellschaft ab.

Tatsächlich handelt es sich bei Bildungsinvestitionen um langfristige Investitionen, deren Renditen angesichts der Ungewissheit zukünftiger Entwicklungen und Bewertungen durch den Markt unsicher sind. Aus dem zeitlichen Auseinanderfallen von Investition und Rendite resultiert a priori Marktversagen. Dies gilt für den Bereich Bildung ebenso wie für den Finanzmarkt. Schon an diesem Punkt zeigt sich, dass der „Bildungsmarkt“ mit seinen zahlreichen Facetten mit verschiedenen Formen des Marktversagens konfrontiert ist. Überlässt man Bildung und Ausbildung einzig und allein Marktkräften, so wird es zu einer massiven Unterinvestition in diesem Bereich kommen. Unter marktwirtschaftlichen Bedingungen wird die Nachfrage nach Bildung geringer sein, als dies gesellschaftlich gewünscht ist. Daher gilt selbst im neoklassischen Argumentationsrahmen: Bildung muss also zumindest teilweise von staatlicher Hand bereitgestellt werden.

Das Thema Bildung im Koalitionsvertrag

In Deutschland scheint es für die konservativ-liberale Bundesregierung außer Frage zu stehen, dass die Möglichkeiten der Zukunftsgestaltung in entscheidendem Maße von Bildungspolitik abhängen. Dies findet seinen Niederschlag auch in dem Titel des Koalitionsvertrages: „WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT.“⁵ Dort heißt es in der Präambel: „Bildung ist ein Schlüssel zur persönlichen Ent-faltung, zur sozialen Gerechtigkeit und zum Wohlstand. Bildung schafft die Grundlage für Innova-tionen und gesellschaftliche Entwicklung. Bildung ermöglicht Aufstieg und schafft Zu-sammenhalt. Deshalb wollen wir die Bildungsrepublik Deutschland.“⁶ Auf den ersten Blick scheint dies alles in die richtige Richtung zu gehen. Doch schon allein das quantitative Gewicht, dass dem Thema innerhalb des 133 Seiten umfassenden Koalitionsvertrages zugestanden wird, macht deutlich, dass auch weiterhin von einem Auseinanderdriften politischer Rhetorik und politischen Handelns ausgegangen werden kann. Auf gerade einmal sieben Seiten werden die Grundzüge der Bildungsrepublik Deutschland entwickelt. Bildung fällt in dem föderalen System der Bundesrepublik zu einem erheblichen Teil in den Bereich der Länderkompetenzen. Dies gilt auch für die Bildungsfinanzierung. Die Ausgaben des Bundes decken daher immer nur einen geringen Teil der gesamten Bildungsausgaben ab. Im Koalitionsvertrag heißt es zu den Bildungsausgaben des Bundes: „Wir erhöhen die Ausgaben des Bundes für Bildung und Forschung bis 2013 um insgesamt 12 Mrd. Euro.“⁷ Dies bedeutet jährliche zusätzliche Ausgaben von 3 Mrd. Euro. Damit bewegen sich diese zusätzlichen Ausgaben auf der Bundesebene in der Größenordnung von ungefähr 0,12 % des Bruttoinlandsprodukts 2009. Zu beachten ist auch, dass es sich dabei um Ausgaben für Bildung *und* Forschung handelt. Auch heißt es im Koalitionsvertrag: „Wir werden Maßnahmen ergreifen, die es zudem Ländern, Wirtschaft und Privaten erleichtern, ihre jeweiligen Beiträge bis spätestens 2015 ebenfalls auf das 10 Prozent-Niveau anzuheben.“⁸ Bei einem nominalen Bruttoinlandsprodukt von ungefähr 2 500 Mrd. Euro, wie etwa im Jahr 2008 erreicht, wären dies Bildungsausgaben in Höhe von 250 Mrd. Euro – legt man das vorläufige nominale BIP für das Jahr 2009 zugrunde, so ergeben sich Bildungsausgaben von 240 Mrd. Euro.⁹ Wesentlich ausführlicher als mit der Finanzierung von Bildung durch Bund und Länder beschäftigt sich der Koalitionsvertrag mit der Schaffung

von Anreizen zur privaten Bildungsfinanzierung. Hier wird deutlich: Die aktuelle Krise hat keineswegs einen Wandel im Politikverständnis und der Politikverantwortung nach sich gezogen. Immer noch wird in Privatisierung und Liberalisierung das Heil gesucht – neoliberale Ideen fallen weiterhin auf fruchtbaren Boden. Daran hat die Finanzkrise nichts geändert.

Inzwischen zeichnet sich ab, dass die öffentlichen Haushalte in den Jahren 2009 und 2010 stark durch die allgemeine Wirtschaftskrise belastet werden. Die Kombination von halbherzigen Konjunkturprogrammen mit Einbrüchen bei den Steuereinnahmen dürfte den finanzpolitischen Handlungsspielraum auf allen staatlichen Ebenen einengen. Dazu kommt, dass die Bundesregierung im Grundgesetz eine Schuldenbremse festgeschrieben hat. Diese auf den ersten Blick sinnvoll erscheinende Maßnahme kann jedoch in der Zukunft wie eine Fessel wirken.

Gerade in diesem Gefüge stellt die ins Auge gefasste 10-Prozent-Marke für die Bildungsfinanzierung eine erhebliche Herausforderung dar. Vieles deutet darauf hin, dass ihr Erreichen eine Ausweitung der privaten Bildungsfinanzierung notwendig macht.

Denn angesichts der erheblichen Neu-Verschuldung aller Haushaltsebenen für die Jahre 2009/10 wird davon ausgegangen, dass zukünftig ein beachtlicher Konsolidierungsbedarf entsteht. Vor diesem Hintergrund bleibt völlig unklar, woher etwaige zusätzliche öffentliche Mittel für die Bildung kommen sollen.

10-Prozent-Marke und Bildungsfinanzierung

Der Sachverständigenrat widmet dem Thema „Bildung“ im Herbstgutachten 2009 einen erheblichen Raum: Im ersten Kapitel findet sich der Abschnitt „Bildung und Innovation als Zukunftsinvestition“. Im sechsten Kapitel, das sich dem Arbeitsmarkt widmet, wird das Thema „Chancen für Wachstum und Beschäftigung fördern: Eine bildungspolitische Offensive“ angesprochen.¹⁰ Dabei sieht der Sachverständigenrat im Zuge der Krisenbewältigung finanzielle Mittel freierwerden, die in der Folgezeit zur Bildungsfinanzierung eingesetzt werden könnten. Betrachtet man die aktuelle Struktur der öffentlichen Haushalte, so wie sie vom Sachverständigenrat dargestellt wird, so lassen sich die Bildungsausgaben ebenso wenig wie die Forschungsausgaben als Einzelposten finden. Sie gehen in die üblicherweise angeführten Ausgabenposten wie etwa Arbeitnehmerentgelte ein. Bildung und Qualifizierung werden vom Sachverständigenrat als ein Standortfaktor begriffen; die Finanzierung von Bildung wird in diesem Kontext in erster Linie als Standortförderung verstanden. Dabei soll auch der Dreischritt „Bildung-Forschung-Wissenstransfer“ eine besondere Rolle in Bezug auf die Innovationsförderung spielen. In diesem Rahmen werden die Begriffe „Bildung“ und „Ausbildung“ weitgehend gleichgesetzt.

Tatsächlich liegt Deutschland in Bezug auf die Bildungsausgaben (gemessen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) teilweise deutlich hinter anderen entwickelten Volkswirtschaften zurück. Daraus kann sich – bleibt man im ökonomisierenden Argumentationskontext – eine Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ergeben. Dies gilt umso mehr, als dass andere Länder hier in den letzten Jahren deutlich nachgelegt haben und ihre öffentlichen Bildungsausgaben teilweise erheblich gesteigert haben.¹¹

In Deutschland wurde auf dem Bildungsgipfel 2008 in Dresden vereinbart, zukünftig 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für öffentlich geförderte Bildung und Forschung zu verwenden. In ihrer

Regierungserklärung vom November 2009 hat Kanzlerin Angela Merkel die Vorgaben zur Finanzierung der Bildungsfinanzierung noch einmal explizit genannt: „Wir können gar nicht genug tun, um in **Bildung** für alle zu investieren. Deutschland zur Bildungsrepublik zu machen, darf kein leeres Wort bleiben. Deshalb wollen wir faire Startchancen und Aufstiegsmöglichkeiten für alle. Die Ausgaben des Bundes für Bildung und Forschung werden bis 2013 um insgesamt 12 Milliarden Euro erhöht. Das ist der Anteil des Bundes, damit wir insgesamt das Ziel, 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Forschung und Entwicklung und 7 Prozent für Bildung bereitzustellen, bis 2015 erreichen können.“¹² Hier wird deutlich, wie die eventuell bereit gestellten Mittel zwischen Bildung und Forschung aufzuteilen sind. Der zeitliche Horizont, in dem das 10-Prozent-Ziel in Deutschland erreicht werden soll, geht über die aktuelle Legislaturperiode hinaus.

Bereits deutet sich an, dass angesichts der offenen Fragen, wie der Begriff „Bildungsausgaben“ konkret zu definieren ist, erhebliche gestalterische Möglichkeiten genutzt werden könnten. Einige Ansatzpunkte haben die Bundesländer offenbar bereits jetzt kreativ zu nutzen gewusst. Schon 2009 meldeten sie „Planerfüllung“. Hintergrund ist, dass die Bundesländer vorschlugen, diverse Ausgabenposten wie beispielsweise Pensionszahlungen für Lehrerinnen und Lehrer unter den Posten „Bildungsausgaben“ zu fassen.¹³ Dazu kommt: Bei gleichzeitig krisenbedingt sinkendem Bruttoinlandsprodukt dürfte der Anteil der neu definierten öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt weiter in die Höhe schnellen. Zusätzliche Ausgaben, wie eigentlich beabsichtigt, wären dann gar nicht notwendig. Die kreative Buchführung ersetzt bei einem solchen Ansatz tatsächliche Investitionen in den Bildungssektor. Hier reift eine Bildungsillusion heran, die mit der vom Finanzmarkt vor der eigentlichen Krise vermittelten Vermögensillusion vergleichbar ist. Auch kann die Bundesregierung ist an einer solcher bestenfalls vordergründig aufrecht zu erhaltenden Bildungsillusion kaum interessiert sein. Dennoch hat der Bildungsgipfel vom 16. Dezember 2009 wenig Erhellendes zur Finanzierung der Ausgaben beigetragen. Es steht zu befürchten, dass der Streit um die Finanzierungsverantwortlichkeiten zwischen den unterschiedlichen föderalen Ebenen das gesamte Projekt zu blockieren droht.

Kardinaler Fehler: Bildung ja – Finanzierung unklar

Immer noch herrscht ein gesamtgesellschaftlicher Konsens darüber, dass Bildung wichtig für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Landes ist. Deutlich weniger Einigkeit lässt sich darüber erzielen, was eigentlich Bildung ist. Bleibt man im neoklassischen Denkgebäude so lässt sich Bildung zügig mit Humankapital gleichsetzen und die Employability wird zu einer wichtigen Zielgröße sämtlicher Bildungsanstrengungen.¹⁴ Ähnlich wenig Einigkeit wie bei der Definition des zentralen Begriffs Bildung wird bei den Überlegungen zur Finanzierung von Bildung erzielt. Hier werden die relevanten Verantwortlichkeiten zwischen den einzelnen föderalen Ebenen verschoben. Es wird sich an Neudefinitionen von Begriffen wie Bildungsausgaben versucht. Gewonnen ist damit nichts. Insbesondere lässt sich so die Zukunftsfähigkeit des Landes nicht herstellen.

Was also ist das Gebot der Stunde, in der die finanziellen Mittel der öffentlichen Haushalte knapp und Taschenspielertricks erschöpft sind? Wer profitiert eigentlich von der Employability am stärksten? Wem nutzt die Ökonomisierung des Bildungsbegriffs am meisten? Es liegt auf der Hand, dass die Unternehmen in Deutschland bereits jetzt die weitgehend durch die öffentliche Hand bereitge-

stellte Ressource „Bildung“ zu ihrem Vorteil nutzen und so ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit stärken. Diese kann angesichts der erheblichen Bedeutung der Exportwirtschaft in Deutschland kaum in Frage gestellt werden. Zusätzliche Bildungsausgaben, gerade um den Wirtschaftsstandort und die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, machen zusätzliche Einnahmen des Staates notwendig. Im internationalen Vergleich ist die Besteuerung der Unternehmen in Deutschland eher gering. Hier ließ sich der zentrale Hebel finden, um zusätzliche Bildungsausgaben zu finanzieren.

Prof. Dr. Mechthild Schrooten arbeitet an der Hochschule Bremen auf dem Gebiet der Volkswirtschaftslehre, Schwerpunkte: Geld und Internationale Integration.

¹ Dieser Beitrag ist aus dem Vortrag auf der Tagung „Menschenrecht auf Bildung – Zugänge, Übergänge, Ausschlüsse“ hervorgegangen, an der Prof. Dr. Mechthild Schrooten als Vertreterin der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik teilgenommen hat.

² Die Bundesregierung (2009): Gute Bildung zahlt sich aus.
http://www.bundesregierung.de/nn_65632/Content/DE/Artikel/2009/09/2009-09-08-bildung-lohnt-sich.html (Zugriff: 06.12.2009).

³ Bereits seit längerem wird auf das Auseinanderklaffen von politischer Rhetorik und politischen Handlungen im Bildungsbereich hingewiesen. Vgl. Klemm, Klaus (2005): Bildungsausgaben in Deutschland.

⁴ Tatsächlich rechnen inzwischen nicht wenige empirische Studien die Bildungsrenditen aus. „Laut OECD verdienen in Deutschland hoch qualifizierte Fachkräfte rund 60 Prozent mehr als Realschüler mit Fachausbildung und Abiturienten ohne Studium. In den USA liegt das durchschnittliche Einkommen von Arbeitnehmern mit abgeschlossenem Studium gar um 83 Prozent über dem von Highschool-Absolventen.“ Die Zeit vom 24. Mai 2007.

⁵ Koalitionsvertrag (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.
<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>. (Zugriff 6.12.2009).

⁶ Ebenda.

⁷ Ebenda.

⁸ Ebenda.

⁹ Angaben zum Bruttoinlandsprodukt

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/01/PD10_012_811,templateId=renderPrint.psm1
(Zugriff 14.1. 2010). Bei einem krisenbedingt sinkenden Bruttoinlandsprodukt (BIP) könnte theoretisch auch bei konstanten Bildungsausgaben die 10-Prozentmarke erreicht werden.

¹⁰ Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009): Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen.

<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/ga-content.php?gaid=55> (Zugriff 6.12.2009).

¹¹ OECD (2009): Education at a Glance 2008 – Summaries. Paris.
<http://www.oecd.org/dataoecd/16/8/41261663.pdf> (Zugriff 6.12.2009).

¹² Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 10.11.2009.
http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2009/11/2009-11-11-regierungserklaerung,property=publicationFile.pdf. (Zugriff 6.12.2009).

¹³ Leffers, J. und B. Menke (2009): Finanzminister rechnen Bildungsausgaben schön. Spiegel-online vom 22.10.2009.

<http://www.spiegel.de/schulspiegel/wissen/0,1518,656664,00.html> (Zugriff 6.12.2009)

¹⁴ Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2009): Memorandum 2009. Von der Krise in den Absturz? Stabilisierung, Umbau, Demokratisierung. Köln.