

Ökonomisierung von Bildung und Erziehung: Von der Dynamisierung eines anhaltenden Prozesses durch TTIP

Fabian Kessl (Duisburg-Essen)

1. Aufklärungsmöglichkeiten über TTIP in Bezug auf die Bildung und Erziehung

Inwieweit eine mögliche Verabschiedung von TTIP zu direkten Konsequenzen in den europäischen Bildungs- und Erziehungssystemen führen würde, und damit auch zur Beeinflussung der bundesdeutschen Bildungs- und Erziehungspolitik und der institutionellen und konzeptionellen Bedingungen in Hochschulen, Schulen, Weiterbildungs- und sozialpädagogischen Einrichtungen, ist im Detail unklar. Grund für diese Unklarheit ist (1.) die Geheim- und Hinterzimmerpolitik rund um TTIP und (2.) einzelne Hinweise aus der politischen Administration, wie vor allem denjenigen des EU-Handelskommissars Karel de Gucht. De Gucht wird nicht müde, darauf hinzuweisen, dass keine bestehenden Gesetze in der EU, und damit auch nicht das System der öffentlichen Dienstleistungen, von TTIP angegriffen würden. Bildungs- wie Erziehungsangebote, so ließe sich schlussfolgern, sind aus den TTIP-Verhandlungen ausgenommen. Doch welche Gültigkeit diese Aussage zukommt, ist von unabhängiger Stelle nicht nachvollziehbar; da weder Journalist_innen, Wissenschaftler_innen noch Bürger bisher einen Einblick – geschweige denn ein Mitspracherecht – in den Verhandlungsverlauf um TTIP erhalten haben. Diese a-demokratische Verhandlungsführung beschränkt somit nicht nur die öffentlich zugängliche Informationslage über den Inhalt der einzelnen Verhandlungsgespräche zu TTIP und macht es den Europäer_innen schwierig bis unmöglich, Details zu identifizieren, und eine systematische Kontextualisierung von TTIP zu vollziehen. Sie macht auch Aussagen, wie die von de Gucht zu Aus- und Zusagen ohne Rückbindung – an sich ein Anachronismus, sollte man meinen. Denn ein solcher Ausdruck von Herrschaftskommunikation sollte mit der Demokratisierung von Gesellschaften überwunden sein. Schließlich ist der Untertan in der Herrschaftsform Demokratie nicht mehr (s)einem Herrscher zu Treu und Glauben verpflichtet.

Die Situation ist aktuell also die: Wenn man als Erziehungswissenschaftler, Bildungsforscherin, Sozialpädagoge, Realschullehrerin oder Hochschullehrer wissen will, ob die europäischen Bildungs- und Erziehungssysteme von einem Freihandelsabkommen á la TTIP betroffen sein würden, und in welchem Maße das dann der Fall wäre, steht man vor einem manifesten Dilemma: fehlende Informationen und schwer zu beurteilenden Einschätzungen. Diesem Dilemma können sich auch die nachfolgenden Einordnungsversuche von TTIP in Bezug auf das Bildungs- und Erziehungssystem nicht entziehen. Auch der Autor hat keinen direkten Einblick in die Verhandlungsprozesse.

Daher wird im weiteren Text eine schrittweise Annäherung vollzogen, die sich nicht auf die wenigen vorliegenden Einschätzungen und zugänglichen Detailinformationen hinsichtlich TTIP beschränkt, sondern die Verbindungslinien zwischen der TTIP-Logik und umfassenderen Entwicklungsdynamiken in der Bildungs- und Erziehungspolitik der vergangenen Jahre aufzuzeigen hat. Denn TIPP – und das ist eine erste entscheidende Einsicht – stellt nur einen weiteren Schritt in einer langen Geschichte der internationalen Freihandelspolitik dar. Dieser Geschichte sind bestimmte Strukturmuster inhärent, die sich aller Wahrscheinlichkeit nach auch in TIPP wieder und weiter zeigen werden, wenn nicht prinzipiell ein Ende der Freihandelspolitik beschlossen wird.

2. TTIP – „nur“ ein weiterer Schritt in der laufenden Freihandelspolitik

TTIP steht nicht alleine – historisch wie aktuell: Es reiht sich vielmehr in die Geschichte der Freihandelspolitik der vergangenen Jahrzehnte ein, und ist aktuell auch parallel zu weiteren Verhandlungen zu lesen, z.B. denen von 21 OECD-Staaten mit dem Ziel eines weiteren Handelsabkommens. Dieses so genannte „Trade in Services Agreement“, TiSA, widmet sich im Unterschied zu TTIP explizit der Frage möglicher Marktöffnungen und -anpassungen im Dienstleistungsbereich. Das heißt, selbst wenn TTIP die personenbezogenen Dienstleistungen im Bereich Bildung und Soziales (aber auch Gesundheit) ausklammern würde, wäre damit nicht gewährleistet, dass diese nicht parallel in TiSA verhandelt werden.

Aber auch TTIP selbst würde zumindest indirekt deutliche Konsequenzen für den Bildungs- und Erziehungsbereich haben. Das gestehen verantwortliche Regierungsvertreter auch explizit ein: In ihrer Antwort auf eine Anfrage der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag zu den möglichen Folgen von TTIP weist die deutsche Bundesregierung darauf hin, dass zwar Bildung und Erziehung als öffentliche Dienstleistungen, ebenso wie der Sozial- und Gesundheitsbereich nicht in gleichen Weise, wie z.B. sachbezogene Dienstleistungen, von TTIP betroffen sein würden: „Die Bundesregierung erwartet keine Folgen für die Finanzierung des öffentlichen Bildungs- und Hochschulsystems.“ (BT-Drucksache 18/432; Antwort auf Frage 121 der Bundesregierung) Doch auch klar wird bereits: Mit Konsequenzen ist dennoch zu rechnen. Denn im folgenden Satz heißt es: „Das Angebot privater Bildungsanbieter in Deutschland könnte sich erhöhen.“ (ebd.) Schaut man sich an, was es z.B. in den USA oder in England bedeutet, merkliche Teile des Bildungssektors, z.B. Hochschulen und Universitäten, im 20. Jahrhundert privatisiert zu haben, dann ist ebenso klar, welche grundlegenden Konsequenzen das haben könnte, wie wenn man auf die bereits vollzogene Privatisierung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im bundesdeutschen Zusammenhang schaut oder im hiesigen Feld der Berufs- und Weiterbildung: (1) Bildung wird tendenziell zum kostenintensiven Angebot für Studierende, (2) Anbieter orientieren sich mit ihren Leistungen primär an Kostenfragen – und der Position in Konkurrenz zu anderen Anbietern und nicht fachlich an den Erfordernissen der Nutzer_innen – und (3) Bildungsarbeit droht zur prekarierten Berufstätigkeit zu werden. All das beschreibt keine neuen Entwicklungslinien, aber sie würden durch TTIP weiter dynamisiert.

3. TTIP im Kontext einer grundlegend veränderten politischen Regulierung und Konzipierung von Bildung und Erziehung in der EU

Bereits diese Hinweis auf eine mögliche weitere Nejustierung und -programmierung des Bildungs- und Erziehungssystems macht auf die zu erwartende Entwicklungsdynamik aufmerksam, die aber eben nicht erst mit TTIP etabliert wurde: Doch TTIP oder ggf. auch TiSA würden die Deregulierung und marktförmige Liberalisierung des Bildungs- und Erziehungssystems, die seit dem Ende des 20. Jahrhunderts in der Mehrheit der OECD-Länder, aber auch darüber hinaus, international Einzug gehalten hat, weiter zuspitzen. TTIP wie TiSA ist insofern nichts Neues, weil in der EU ebenso wie in einzelnen nationalstaatlichen Kontexten in den vergangenen 15-20 Jahren eine merkliche marktförmige Nejustierung des Bildungssystems zu beobachten ist.

Als Stichworte zur Verdeutlichung sei an dieser Stelle nur auf die von der EU verabschiedete so genannte Bologna-Erklärung verwiesen, mit der nicht nur ein konsekutives Hochschulsystem eingeführt (B.A. und M.A.), sondern vor allem eine grundlegende Veränderung der akademischen Ausbildung durchgesetzt wurde: Die bestimmenden Strukturelemente einer Modularisierung und Kompetenzorientierung sind nicht zuletzt das Ergebnis einer Ausrichtung der europäischen Hochschulpolitik an der Arbeitsmarktcompatibilität von Studieninhalten und damit von Studierenden resp. den Absolvent_innen der Studiengänge (*employability*). Insofern ist es auch konsequent, dass die Bologna-Declaration im Rahmen der Lissabon-Strategie der EU steht. Die Lissabon-Strategie zielt bekanntlich auf die Optimierung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union (EU). Dazu gelte es vor allem die Innovationsfähigkeit in der EU zu steigern – eine Aufgabe, die nicht zuletzt dem Bildungssektor zugeschrieben wird. Dass rund um die Entwicklung und Verabschiedung der Lissabon-Strategie Ende März 2000 die US-Hegemonie auf dem internationalen Märkten selbst ein Angriffsziel darstellte, ist einer der Treppenwitze der Freihandelspolitik: Während diese Hegemonie damals gebrochen werden sollte, zielt TIPP nun auf die Sicherung der gemeinsamen Markthegeemonie von USA und EU. Aber das stellt an dieser Stelle nur eine Randbemerkung dar.

Neben der benannten inhaltlich-konzeptionellen Neujustierung ist die Bildungspolitik im EU-Raum in den vergangenen anderthalb bis zwei Dekaden durch die bereits skizzierte zunehmende Privatisierung und eine massive Managerialisierung der Bildungs- und Erziehungsorganisationen gekennzeichnet. Zwar ist im bundesdeutschen Kontext der Ausbau privater Schulen und Hochschulen noch immer gering im Vergleich zu den klassischen liberalen Wohlfahrtsregimen, wie den USA oder dem liberalisierten Regime Großbritanniens – und hier insbesondere Englands. Dennoch ist ein wachsendes Bemühen um Schulgründungen, aber auch die Etablierung internationaler Dependancen im Hochschulbereich ebenso zu beobachten wie die Gründung privater Hochschulen. Vor allem aber werden privatwirtschaftliche Elemente in die öffentlich-verfassten Schulen und Hochschulen und die außerschulischen Bildungs- und Erziehungseinrichtungen (z.B. Kinder- und Jugendhilfe) eingebaut. Das symbolisiert zum Beispiel das so genannte Hochschulfreiheitsgesetz (HFG), das am 1. Januar 2007 in Nordrhein-Westfalen, im bevölkerungs- und zugleich hochschulreichsten Bundesland, in Kraft getreten ist. Insbesondere mit der damit durchgesetzten organisationalen Autonomie für die Hochschulen (u.a. Selbstverwaltung und Dienstherrnfähigkeit) und der verstärkten Zentralisierung von internen Entscheidungsstrukturen (u.a. weitgehende Entmachtung der Senate und Implementierung der Hochschulräte) wurden die marktökonomischen Strukturprinzipien von Wettbewerb und Konkurrenz sowie die Prinzipien des betriebswirtschaftlichen Managements im Hochschul- und Universitätssystem einflussmächtig. Der damit politisch hergestellte neue Markt der Wissenschaft und (akademischen) Ausbildung bestimmt inzwischen weite Teile von Forschung und Lehre an den bundesdeutschen Hochschulen. Durch die Einführung weiterer Instrumente, wie der bundesweiten Exzellenzinitiative oder des standardisierten Vergleichs über (Lehr- und Forschungs-)Rankings, wird dieser weiter vorangetrieben. Zwar bereitet die rot-grüne Landesregierung in NRW 2014 ein revidiertes Hochschulgesetz vor, doch bemerkenswerterweise laufen nun die Hochschulleitungen gegen die damit verbundene tendenzielle Re-Regulierung der Hochschulpolitik Sturm (siehe kritisch dazu die Erklärung „Für eine demokratische Hochschulverfassung und eine Hochschule in gesellschaftlicher Verantwortung“ der GEW NRW). Das zeigt, wie sehr das Programm der Marktförmigkeit als Zielsetzung bereits innerhalb des institutionellen Alltags der Bildungseinrichtungen Realität ist, und wie deutlich die institutionellen Strukturen bereits in Ausrichtung auf diese Zielsetzung umgebaut wurden.

Ökonomisierung von Bildung und Erziehung meint also zwei parallele Entwicklungen – und das keineswegs erst mit TTIP: (1.) eine *Humankapitalisierung* der Bildung: Statt dem Ziel der Allgemeinbildung und zugleich der subjektiven Selbstbildung, wie sie mit der europäischen Aufklärung denkbar und einflussreich wurde, findet sich nun die Orientierung an einer kontinuierlichen und spezifischen Rechenschaftspflicht (*accountability*) von Inhalt und Form der Bildung. So überzeugend die Forderung nach einer Legitimation des pädagogischen Geschäfts an sich ist, so wenig überzeugend ist deren Setzung in Gestalt einer marktförmigen Legitimation. Doch genau eine solche Denkform ist inzwischen vorherrschend: Alle Beteiligten (Schüler wie Lehrer_innen; Studierende wie Dozierende) sind aufgerufen, ihr Bildungsengagement in Bezug auf dessen möglichst direkte Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt zu legitimieren; und (2.) eine *Managerialisierung* – aber auch Kommerzialisierung (z.B. eine Politik der Etablierung von Bildungsorganisationen als ‚Marke‘ mit ‚Alleinstellungsmerkmalen‘) und spezifische Form der Privatisierung der vorhandenen Einrichtungen und Organisationen im Bildungs-, aber parallel und damit verschränkt auch im Sozialbereich: Schulen, Hochschulen wie Kindergärten oder Wohngruppen für Jugendliche werden dann wie Unternehmen geführt und als solche in Konkurrenz zueinander gebracht (z.B. durch den Ausbau von privaten Bildungsanbietern oder die Aufweichung des Werbeverbots in Schulen).

4. TTIP als Zuspitzung und weitere Etablierung der anhaltenden Entwicklungsdynamiken

Alles nichts Neues also? Nicht ganz. Denn die benannten Entwicklungen würden mit TTIP – aber auch TiSA – auf eine neue symbolische wie faktische Ebene gehoben. Mit der angestrebten Vergrößerung der bisherigen Freihandelsräume, und der Schaffung des wirtschaftskräftigsten bisher existierenden Handelsraumes (ca. 1/3 des Welthandels und ca.1/2 des globalen BIP) würden mit TIPP die benannten Entwicklungsdynamiken weiter durchgesetzt und institutionell fixiert.

Weiterhin würde neben dieser wachsenden marktförmigen Liberalisierung des Bildungs- und Erziehungssektors eine Abschottung der demokratischen Regulierung der Bildungs- und Hochschulpolitik realisierbar, die ihres gleichen bisher sucht. Das Modell des so genannten Investitionsschutzes und der Schiedsgerichte würde es privaten Bildungsanbietern ermöglichen, öffentliche Regulationen als „Marktverzerrung“ zurückzuweisen. Damit würden privatrechtliche Perspektiven vor öffentlich-rechtliche gestellt. Die Vorstellung von Entscheidungen in Hotelzimmern, die mit den „Schiedsgerichten“ de facto verbunden wären, ist ein demokratietheoretischer GAU: Denn klar ist, dass die angenommenen Einsprüche von Investoren im Sinne TTIPs keineswegs in öffentlich verfassten Gerichten bearbeitet werden sollen, sondern Vertreter_innen der Schiedsparteien von diesen benannt würden. Diese kämen formal als Privatpersonen zusammen, um im Sechs-Augen-Gespräch die Einsprüche derjenigen Investoren zu behandeln, die z.B. durch Gesetze ihre Möglichkeiten der Profitmaximierung eingeschränkt sehen. So atopisch die Implementierung einer solchen Hotelzimmer-Legislative im Ohr jeder Demokratin klingen muss, so sehr ist auch an dieser Stelle auf die bereits vorhandenen Vorläufer hinzuweisen – auch wenn diese nicht das Niveau des Investitionsschutzes und der Schiedsgerichte haben, die TTIP vorsieht: Systeme, wie das der so genannten Trennungsrechnung im Hochschulsystem, das den ‚Konkurrenzvorteil‘ öffentlicher Hochschulen gegenüber privaten Forschungs- und Beratungsanbietern regelt, indem auch öffentliche Hochschulen verpflichtet werden, ihre Infrastrukturkosten (Overhead) komplett

auszuweisen, sind längst etabliert. Zur Entscheidungsmarkern sind also längst Konkurrenz- und Marktplatzierungsfragen geworden, und nicht diejenigen, ob wissenschaftliche Aufklärung öffentlich bereitgestellt werden soll, z.B. um eine rel. unabhängige Wissensgenese zu gewährleisten.

TTIP ist Teil der weiteren Durchsetzung transnationaler Strategien der Marktliberalisierung, der Etablierung eines damit korrespondierenden Subjektivierungsmodells und insofern allgemeiner Denk- und Aktionsweisen im Sinne der Ent-Demokratisierung, Ent-Solidarisierung und -entgegen dem semantischen Versprechen neo-liberaler Gesellschaftsmodelle – auch der Ent-Liberalisierung: Die Wahl und Mitbestimmungsmöglichkeit soll immer mehr der Konsumbürger, wie es Nikolas Rose einmal genannt hat, und nicht mehr der Staatsbürger haben.

TTIP ist somit Teil der fundamentalen Transformation des national- und wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, wie es bis in das zweite Drittel des 20. Jahrhunderts etabliert wurde. Seither erfährt die Vorstellung und die Realisierung öffentlicher Bildungs-, aber eben auch Erziehungs- und Sorgeleistungen eine grundlegend Neuprogrammierung und -justierung. Basierten entsprechende Angebotsstrukturen bis in die 1970er Jahre noch auf dem, wenn auch nie erreichten Ideal einer strukturellen Gleichheit aller Staatsbürger, so setzt sich seither zunehmend auch die Vorstellung einer konstitutiven Ungleichheit (wieder) durch. Dies zeitigt auch handfeste Konsequenzen: Michael Hartmann zeigt seit Jahren ebenso wie jüngst die Forschungsgruppe um Wilhelm Heitmeyer, wie die Bildungseliten – nicht nur in der Bundesrepublik – sich einigeln, nach unten abgrenzen. Heitmeyer spricht von sozialer Vereisung. Diese Haltung lässt sich mit humankapitaltheoretischen Annahmen einsichtig begründen. Doch genau dieser Hinweis ist entscheidend: Derartige Legitimationsversuche zeigen nämlich auch, dass eine weitere marktorientierte Rekonzeptionalisierung von Bildung, wie sie TTIP anstrebt, keinen naturgegebenen Prozess darstellt, sondern einen politisch gesteuerten und kulturell durchgesetzten.

Insofern sind idealtypisch mindestens zwei Zukunftsszenarien denkbar:

Mit TTIP und TiSA oder möglichen Nachfolge- und Anschlussvereinbarungen käme es zu einer weiteren Privatisierung, Humankapitalorientierung und Managerialisierung des Bildungs- und Erziehungssektors und damit verbunden einer verstärkten sozialen Selektion durch eine nun auch privatrechtliche Sicherung des privilegierten Zugangs für privilegierte Personen und Gruppen. Gerade im deutschsprachigen Raum ist das Bildungssystem seit seiner Institutionalisierung im 19. Jahrhundert in hohem Maße selektiv und reproduziert bestehende soziale Positionen. Allerdings wäre mit einer weiteren Entwicklung, wie sie TTIP konzeptionell eingeschrieben ist, nun diese feudale Logik der Abschließung der bildungsbürgerlichen Bildungsinstanzen nach unten (Gymnasium und Universität) mit einer ökonomistischen Logik kurzgeschlossen. Das ist von einer demokratiethoretischen und herrschaftskritischen Position aus betrachtet, die schlechteste aller denkbaren Lösungen: Damit wäre die bereits ermöglichte zivilisatorische Perspektive die seit dem 19. Jahrhunderts erkämpft, entwickelt und in Teilen auch aufgebaut wurde, nämlich Instanzen der kollektiven Verantwortung für die die menschliche Lebensführung, Alltagsbewältigung und Ermöglichung politischer Teilhabe zu implementieren – also ein öffentliches Bildungs- und Sozialsystem auf- und auszubauen – torpediert.

Alternativ ist im Angesicht der internationalen wie nationalen Proteste, die spätestens seit der Mobilisierung der so genannten Globalisierung mit Blick auf das „Multilaterale Abkommen über Investitionen“ (MAI) Ende der 1990er Jahre Realität sind, aber auch ein zweites Szenario

denkbar: Die demokratische Öffentlichkeit gewinnt zunehmend Einsicht in die bestehende Prozessdynamik der Freihandelspolitik und leitet einen Politikwechsel insofern ein, als immer lauter über eine europäische politische und soziale Union nachgedacht wird – und damit verbunden internationale soziale Standards auch über die EU hinaus. Die öffentlichen Auseinandersetzungen könnten somit ab Mitte der 2010er Jahre immer stärker von zwei Dynamiken bestimmt werden: einem Verständnis für die differenten Logiken der Haushaltung [Ökonomie], der öffentlichen Existenzsicherung [Soziales], der notwendigen Stabilisierung von Mitbestimmung und politischen Partizipation [Demokratie] und der Ermöglichung von subjektiver Bildung; und zugleich könnte immer deutlicher werden, dass Ökonomie nicht Marktförmigkeit im Sinne einer Konkurrenzorientierung und Profitmaximierung heißen muss, sondern andere Formen der Idee von Haushaltung sich durchsetzen können. Damit wären das verkürzte neo-klassische Modell einer Volkswirtschaft und die verbundenen Modelle des rational kalkulierenden Menschen deutlich in seine Schranken gewiesen.

Keines der beiden Szenarien wird sich in genau dieser Weise durchsetzen. Doch entscheidend für die Möglichkeiten, dass das zweite Szenario, das vom Autor eindeutig präferiert wird, überhaupt eine Chance bekommt, sind wiederum subjektive Bildungschancen. Daher ist die Auseinandersetzung um TTIP auch eine Auseinandersetzung darum, wer wie die Zukunft mit bestimmen darf und kann.

Autor: Fabian Kessl ist u.a. Kuratoriumssprecher des Instituts für solidarische Moderne (ISM) und Mitglied der Redaktion der Widersprüche. Kontakt: fabian.kessl@uni-due.de