

Prof. Dr. Josef Schmid | Prof. Dr. Karin Amos |
Prof. Dr. Josef Schrader | Prof. Dr. Ansgar Thiel [Hrsg.]

Welten der Bildung?

Vergleichende Analysen von Bildungspolitik
und Bildungssystemen



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-7018-5

1. Auflage 2011

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Bildungspolitik als Gesellschaftspolitik. Eine neue Form der Wohlfahrtsstaatlichkeit?

Michael Opielka

In einer Wissensgesellschaft wird Bildung zu einer zentralen Ressource sozialer Teilhabe und damit zugleich zu einer entscheidenden Variable sozialer Ungleichheit. Versteht man unter Sozialpolitik den Versuch, allen Bürgern die Inklusion in alle gesellschaftlichen Funktionssysteme dauerhaft offen zu halten, dann muss der Zugang zu Bildung als eine ihrer wesentlichen Aufgabenstellungen gelten. Die Garantie von Inklusion (bzw. Teilhabe) erfordert immer wieder Veränderungen der vorhandenen Institutionen und Prozeduren. Hier treffen sich Bildungsreform und Sozialreform.

Nach Vorbemerkungen zum Verhältnis von Bildungs- und Sozialpolitik und einer Skizze zur Verortung der Bildungspolitik in Deutschland wird in einem ersten Schritt der mit dem „PISA-Schock“ erneut in das öffentliche Bewusstsein gehobene Zusammenhang von Bildungserfolg und sozialer Ungleichheit analysiert. Im zweiten Schritt werden die Strukturen der Bildungsfinanzierung untersucht, die vielfältige sozialpolitische Implikationen besitzen.¹ Zusammenfassend soll dann unter Bezug auf die sozialpolitische Theorie der Wohlfahrtsregime erörtert werden, welche Erkenntnisse aus einem wohlfahrtstheoretischen Zugriff auf die Bildungspolitik für eine neue Form der Wohlfahrtsstaatlichkeit resultieren können.

Anders als im angloamerikanischen Raum (z.B. Baldock u. a. 2003: 362ff.) wird in Deutschland die Bildungspolitik bislang nicht zur Sozialpolitik gerechnet (Kaufmann 2003: 296; Schmid 2009, 2010). Das irritiert, weil einerseits die Institutionen des Bildungswesens in einer auf Leistung und – scheinbar – nicht auf Herkunft setzenden marktwirtschaftlichen Sozialordnung zu den wichtigsten Kanälen des Lebenslaufs wurden, die über Ungleichheit und Gleichheit von Chancen entscheiden (Allmendinger 1999; Allmendinger/Leibfried 2005; Böttcher 2005). Andererseits wird den angloamerikanischen Ländern eine Geringschätzung von sozialpolitischen Gleichheitszielen nachgesagt. Die Begründung dieser

¹ Die ersten beiden Abschnitte folgen in Teilen den Überlegungen in Opielka 2008: 201ff. und Opielka 2008a und wurden für diesen Text aktualisiert.

eigentümlichen Konstellation dürfte eine zweifache sein: Zum einen lässt sich zeigen, dass in Großbritannien und in den USA ein bedeutender Wohlfahrtsstaatsimpuls existiert (‚Beveridge‘, ‚New Deal‘), der eine schlichte Zuordnung dieser Länder als ‚liberales‘ Wohlfahrtsregime problematisiert (Opielka 2008: 52ff.). Dabei konzentriert sich das Gleichheitsinteresse – besonders in den USA – auf Chancen- und Startgleichheit, auf die politische oder bürgerrechtliche Seite sozialpolitischer Interventionen und weniger auf Ergebnisgleichheit.² Letzteres ist eher ein Charakteristikum sozialistisch-sozialdemokratischer Wohlfahrtsregime. Die zweite Begründung liegt in der politischen Mittellage Deutschlands. Nicht nur, dass soziale Gleichheit in der sozialpolitischen Rhetorik der Bundesrepublik bis 1989 nachgeordnet blieb. Die Kulturhoheit der früheren Gliedstaaten des Deutschen Reiches – die für die heutigen Bundesländer fortbesteht – hatte zwar schon vor der Aufklärung zu einem verbreiteten und differenzierten Schul- und Hochschulwesen geführt, doch litt der weitere Ausbau des Bildungswesens im 19. Jahrhundert stets unter Finanzierungsengpässen. Im Deutschen Reich dominierte ein dreigliedriges Schulsystem, wobei nur das Gymnasium für ein bis zwei Prozent der Schülerjahrgänge einen Hochschulzugang vermittelte. Nach dem Zweiten Weltkrieg blieb eine umfassende Bildungsreform (wie in Schweden oder Großbritannien) aus, in der Bundesrepublik wurden die Verhältnisse vor der NS-Herrschaft restauriert. Die DDR orientierte sich überwiegend am in der Sowjetunion üblichen System der Einheitsschule, die auch in Großbritannien und Schweden erfolgreich war. In Westdeutschland wurde sie nur in einigen sozialdemokratisch regierten Bundesländern versucht.³

In den 1960er Jahren diagnostizierte Georg Picht (1964) in Westdeutschland aufgrund fehlender Bildungsinvestitionen der Länder eine „Bildungskatastrophe“. Die zunächst große und dann sozialliberale Koalition unter Willy Brandt führte zu einer Reform des Grundgesetzes, mit der bildungspolitische Aktivitäten des Bundes erst möglich wurden. Kaum geändert wurde jedoch das gegliederte Schulsystem, die Orientierung der Berufsbildung am „dualen System“ aus betrieblicher Lehre und Berufsschule, die geringe Bedeutung der meist in kommunaler

2 Dass auch das US-amerikanische Bildungssystem das Ziel der Chancengleichheit verfehlt, wird unterdessen an einer Reihe von Indikatoren diskutiert. So haben Schüler aus dem ärmsten Bevölkerungsviertel eine Chance von 8,6% zu einem College-Abschluss, Schüler des obersten Einkommensviertels eine Chance von 74,9% (Brooks 2005). Gleichwohl schneiden die USA nach einer Untersuchung der Bertelsmann Stiftung hinsichtlich der Gleichheit des Bildungszugangs besser ab als Deutschland (Bertelsmann Stiftung 2011: 19).

3 Zur Geschichte des Bildungswesens in Deutschland Berg u. a. 1987, in vergleichender Perspektive Postlethwaite 1995. Zur aktuellen Situation v. a. Cortina u. a. 2003, Avenarius u. a. 2003, Konsortium Bildungsberichterstattung 2006.

(Volkshochschulen) oder in freier Trägerschaft organisierten Erwachsenenbildung, der (in Westdeutschland nach wie vor geringe) Ausbau von öffentlichen Einrichtungen für Kleinkinder und generell das weitgehende Fehlen von Ganztagschulen. Allein das deutsche Hochschulwesen erfuhr seit den 1960er Jahren einen gewissen Ausbau, allerdings nicht stärker als in Vergleichsländern. Unter dem Gesichtspunkt der Ganztagsbildung bestehen insoweit sehr unterschiedliche Tendenzen in Ost- und Westdeutschland, die sich an den vor 1990 jeweils vorherrschenden Konzepten des Wohlfahrtsregimes sortieren. Im konservativen Regime der Bundesrepublik wurde der Familie und insbesondere den Müttern die nachmittägliche Betreuung von Kindern und Jugendlichen zugewiesen, während im sozialistischen Regime der DDR die Ganztagsbetreuung in Institutionen dominierte.

Bildungserfolg und soziale Ungleichheit

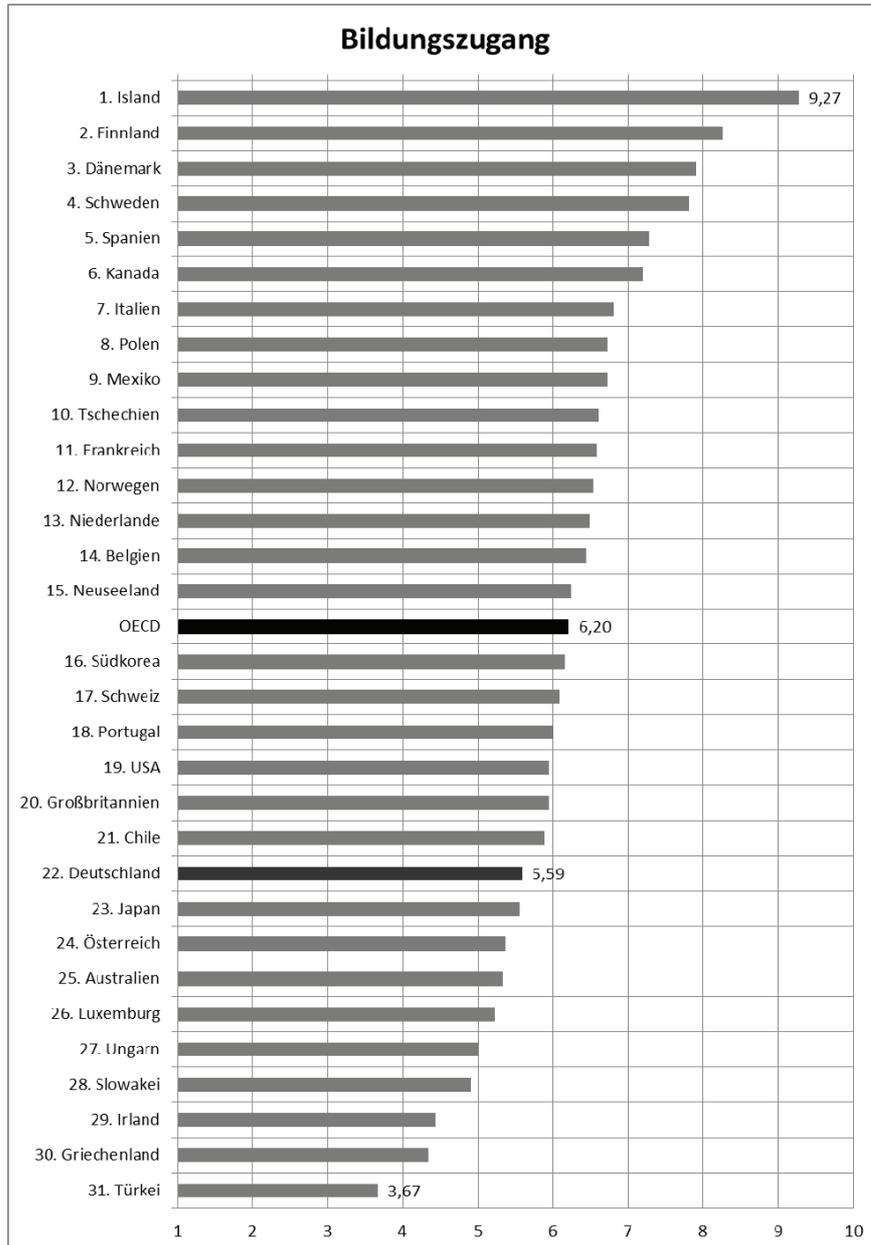
Die ‚bildungspolitischen Konjunkturen‘ in Deutschland – bis 1989 im Westen – (Cortina u. a. 2003: 136ff.) zeichneten sich dadurch aus, dass sie zwischen jener bürgerrechtlich-liberalen Seite des amerikanischen Denkens (z.B. ‚Bildung als Bürgerrecht‘) und der von konservativer Seite als ‚sozialistische Gleichmacherei‘ missverstandenen Einheitsschulprogrammatik (Gesamtschule) weitgehend lahm gelegt wurden (Allmendinger 1999). Das Ergebnis ist zu Anfang des 21. Jahrhunderts wenig ermutigend. Als Neuauflage der ‚Bildungskatastrophe‘ der 1960er Jahre konnten die Ergebnisse der PISA-Studie der OECD wirken („Programme for International Student Assessment“), die im Jahr 2001 die Öffentlichkeit nicht nur damit überraschten, dass die deutschen Schülerinnen und Schüler in fast allen Leistungsbereichen vergleichsweise wenig erfolgreich waren, was für ein Land der ‚Dichter und Denker‘ ernüchternd ausfiel (Baumert u. a./Deutsches PISA-Konsortium 2001). Aus sozialpolitischer Sicht bedrückt am meisten, dass das deutsche Bildungswesen international nur eine Spitzenposition einnahm: in der sozialhierarchischen Schichtung des Bildungserfolgs. In Deutschland hatte im Vergleich mit allen anderen OECD-Staaten die soziale Lage der Herkunftsfamilie den stärksten Effekt auf die gegen Ende der Vollzeitschulpflicht erreichte Lesekompetenz. Dieser ‚konservative‘, die sozialen Status-Ungleichheiten verlängernde Zug des deutschen Bildungswesens bestätigt die entsprechende Einordnung des deutschen Wohlfahrtsregimes. Seit der Veröffentlichung der ersten PISA-Ergebnisse setzte in Deutschland eine intensive Debatte ein, die beispielsweise bei den PISA-Folgetests in 2006 (Schwerpunkt Naturwissenschaften) zu ‚besseren‘ Ergebnissen der deutschen Schüler insgesamt, aber kaum zu einer Reduzierung der Ungleichheitseffekte führte. Noch immer werden migrationsbedingte

Benachteiligungen in Deutschland am schlechtesten durch das Bildungssystem kompensiert (Prenzel u.a. 2007).

Bei der Beurteilung der deutschen Bildungspolitik im internationalen Vergleich verschränken sich somit zwei Achsen: die erreichte Bildungsleistung und die soziale Ungleichheit. Da Bildung zunehmend als Wettbewerbsfaktor im internationalen Standortwettbewerb gilt (kritisch jedoch Wolf 2002), wird nicht nur die Gleichheitsfrage, sondern auch die Leistungsfrage zum Problem einer ‚produktiven‘ oder ‚investiven‘ Sozialpolitik. Die Resonanz auf PISA war in Deutschland erheblich. Dass das deutsche Bildungswesen seit Jahrzehnten unter strukturellen Mängeln, aber auch unter Unterfinanzierung litt, war seit jener ‚Bildungskatastrophe‘ bekannt und wird durch zahlreiche Vergleichsstudien bestätigt, die meist von der *International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)* und der OECD unterstützt wurden. So sorgte unter Fachleuten die *Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS)* (1995, 1999, 2003) für Aufsehen und die *Civic Education Study* (1999/2000) lieferte beunruhigende Ergebnisse zur politischen Bildung und zum sozialen Engagement deutscher Jugendlicher. Nach der *Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU)* erreichen am Ende der Grundschule die Kinder in Deutschland „im internationalen Vergleich im Leseverständnis ein Kompetenzniveau, das einem Vergleich mit europäischen Nachbarländern durchaus standhalten kann“ (Bos u. a. 2003: 11), was wenig Trost gibt, da die mittlere Leistung des deutschen Bildungswesens nach der Grundschule nachlässt. Die Ende 2010 veröffentlichten Ergebnisse von *PISA 2009* scheinen hier ein „Aufholen“ der deutschen Schüler zu markieren.

Eine Studie der Bertelsmann Stiftung zur Sozialen Gerechtigkeit im OECD-Vergleich macht deutlich, wie schwach die Chancengleichheit im deutschen Bildungswesen jedoch noch immer ausgeprägt ist. Abbildung 1 dokumentiert mittels einer komplexen Indikatorenbildung (qualitative Expertenbefragungen zur Bildungspolitik, sozioökonomischer Hintergrund und frühkindliche Bildung), dass die Wahrscheinlichkeit eines Kindes aus einem sozial schwachen Umfeld durch Bildung am gesellschaftlichen Wohlstand teilzuhaben, in Deutschland noch immer deutlich geringer ist als in vielen anderen entwickelten Staaten (Bertelsmann Stiftung 2011: 18ff.).

Abbildung 1: Bildungszugang im OECD-Vergleich



Quelle: Bertelsmann Stiftung 2011: 19

Die Interpretation vergleichender Studien ist nie einfach. Man kann kritisieren, dass die Leistungsbeurteilung nationaler Bildungsprogramme nach dem Muster einer Bundesligatabelle zu suggestiv wirkt (so Winkler 2005). Sicherlich spiegelt sich in dem seit den 1990er Jahren auf allen Politikgebieten reüssierenden Zug zu Methoden des Benchmarking zweierlei: der Wegfall der Ost-West-Systemkonkurrenz, wodurch neue Vergleichsmaßstäbe erforderlich wurden, aber auch die Dominanz eines US-amerikanischen Wissenschafts- und Sozialverständnisses – praktisch alle vergleichenden Bildungsstudien werden in den USA koordiniert –, das dem am Marktmodell orientierten Vergleich als Koordinationsprinzip zuneigt. Wie aber Markt, Leistung und Meritokratie (Herrschaft der Besten) mit den anderen Steuerungs- und Gerechtigkeitsprinzipien (Staat, Moral, Ethik) zusammenhängen, ist in Forschung und politischer Praxis umstritten (Opielka 2006). Ein kritisch-reflexiver Realismus gegenüber der Benchmarking- und Ranking-Euphorie ist damit aus empirischen und theoretischen Gründen ratsam. Die zugleich makrosoziologisch wie kulturalistisch orientierte ‚neoinstitutionalistische‘ Theorie der Forschergruppe um John W. Meyer argumentiert, dass das Bildungssystem als zentrales Element einer ‚Weltkultur‘ wirkt. In ihr „entwickelt sich die moderne Bildung fast aus sich heraus zu einem globalen Unternehmen mit universellen und universalistischen Ansprüchen und in gewissem Maß auch Ergebnissen“ (Meyer/Ramirez 2005: 216).

In diesem Sinn können die vergleichenden Bildungserfolgsstudien auf die gravierenden Strukturängel des deutschen Bildungswesens verweisen. Dies wird in der deutschen Bildungsforschung erkannt (Cortina u. a. 2003; Konsortium Bildungsberichterstattung 2006). Die ‚kompensative‘ Funktion der Sozial- und Bildungspolitik wird in Deutschland möglicherweise noch schlechter erfüllt als die ‚investive‘. Erst in jüngerer Zeit kommt dieser Zusammenhang von Sozial- und Bildungspolitik in den Blick, beispielsweise im Konzept der „Bildungsarmut“ (Allmendinger 1999; Allmendinger/Leibfried 2005). Anfang der 1990er Jahre wurde in der deutschen Soziologie das Phänomen der Bildungsungleichheit wieder entdeckt (Shavit/Blossfeld 1993; Böttcher 2005; Blossfeld u.a. 2009). Mittlerweile werden hauptsächlich zwei Fragen diskutiert (Allmendinger/Aisenbrey 2002): Hat die Bildungsexpansion zum Abbau der Bildungsungleichheit geführt, und wie kann die Dauerhaftigkeit der sozialen Ungleichheit von Bildungschancen erklärt werden? Die Tatsache, dass die Bildungsexpansion seit den 1960er Jahren in Deutschland geringer ausfiel als beispielsweise in Nordamerika oder Skandinavien, dürfte einen Teil der deutschen Bildungsungleichheit erklären. Die Dauerhaftigkeit von Ungleichheit wiederum ist auch die Folge einer eben nicht leistungsorientierten Selektivität.

Bemerkenswert ist die Praxis intergenerationaler Ungleichheit, wie sie anhand von Daten des sozio-ökonomischen Panels (SOEP) sichtbar wird. Zwar lassen sich die Einflüsse der verschiedenen Indikatoren auf die Bildungslaufbahn der

Schüler nur schwer abschätzen, da die gemessenen Indikatoren untereinander stark korrelieren. Unter dem Gesichtspunkt der Bildungsvererbung ist dies gleichwohl aussagekräftig. Ein hervorstechendes Ergebnis besteht darin, dass fehlendes ökonomisches Kapital, vor allem in Form von *Einkommensarmut*, einen eigenständigen Effekt auf die Bildungskarriere der Kinder hat: „Unabhängig von dem elterlichen Bildungsniveau und der beruflichen Bildung übt das familiäre Einkommen einen signifikanten Effekt auf den Schulbesuch in der Sekundarstufe aus“ (Hackett u. a. 2001: 107). Da aber das Bildungs- und Ausbildungsniveau der Eltern wiederum deren Stellung auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst – für die Bevölkerungsmehrheit die wichtigste Verteilungsinstanz für ökonomisches Kapital –, wird die Beobachtung sozialer – nicht genetischer – Bildungsvererbung bekräftigt (krude hierzu: Sarrazin 2010).

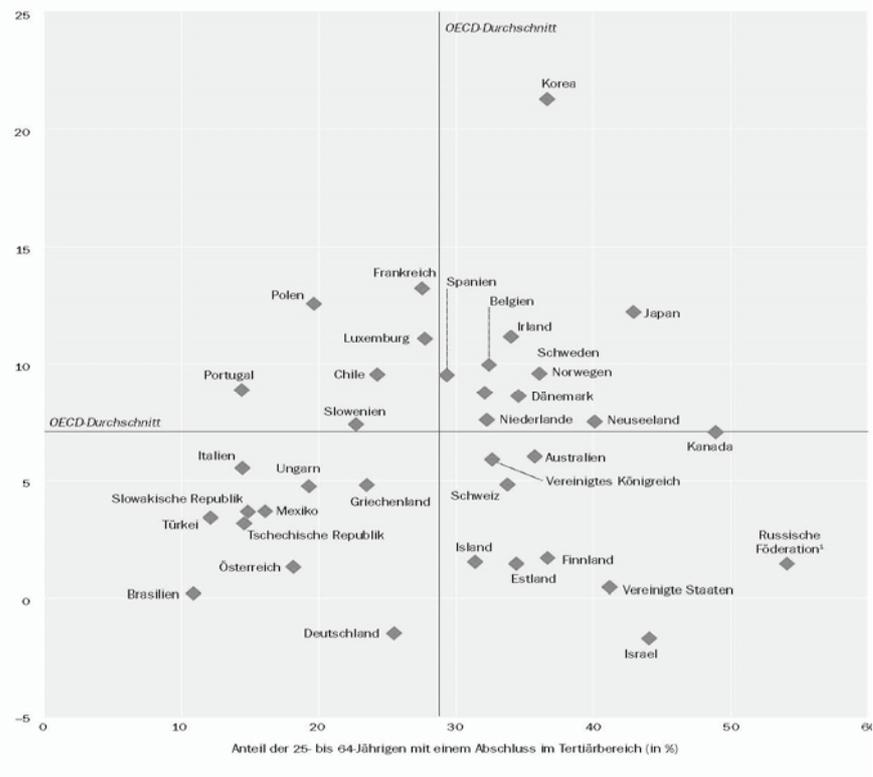
Karin Gottschall (2003: 890) hat unter der Signatur „Von Picht zu PISA“ die Bildungsstaatlichkeit im deutschen Sozialmodell als „ständisch und erziehungsfern“ etikettiert und dafür eine spezifische Relation des Bildungswesens mit der Familie einerseits, dem Ausbildungssystem und Arbeitsmarkt andererseits verantwortlich gemacht. Damit gelangt der ‚konservative‘ Charakter des deutschen Sozialstaats nicht nur in Bezug auf seine (berufs-)ständische Orientierung in den Blick. Wirkungskräftig ist auch die patriarchale Einbettung des Bildungswesens, dessen Elementar- und Primarbereich zumindest im Westen Deutschlands – ähnlich wie in Österreich und der Schweiz – auf der Verfügbarkeit der Mutter als Hausfrau und einem Normalarbeitsverhältnis mit männlichem ‚breadwinner‘ aufbaut. Der unter der rot-grünen Bundesregierung (1998-2005) initiierte Ausbau von Ganztagsangeboten in der Schule (Radisch/Klieme 2003) und die so genannte ‚Krippenoffensive‘ der großen Koalition (seit 2005), die bis zum Jahr 2013 750.000 neue Betreuungsplätze für Kinder unter 3 Jahren vor allem in Westdeutschland schaffen soll, bilden vor diesem Hintergrund einen Paradigmenwechsel in der deutschen Bildungs- und Familienpolitik (dazu kritisch Opielka/Winkler 2009; Müller/Opielka 2011).

Der Beitrag des Bildungswesens bei der Vererbung sozialer Ungleichheit ist unübersehbar. Bildungsabschlüsse entscheiden über die Position in der Einkommenshierarchie und die Risiken am Arbeitsmarkt. Dies gilt für alle Industriestaaten, wie Daten der OECD verdeutlichen (OECD 2006: Table A9.1a). Personen mit höchstem Bildungsabschluss unter der Sekundarstufe stehen am unteren Ende, Personen mit Hochschulabschluss (tertiäre Ausbildung) am oberen. Dies gilt auch hinsichtlich der Arbeitslosenquoten. Sie waren Mitte der 1990er Jahre beispielsweise in Deutschland für Männer mit einem Abschluss unter der Sekundarstufe mehr als dreimal so hoch wie für Personen mit Hochschulabschluss, in den USA (für Männer wie Frauen) mehr als fünfmal so hoch (Wolf 2002: 19f.). Im Jahr 2004 lag die Arbeitslosenquote in Deutschland für Personen ohne Berufsabschluss

mit 24,6 Prozent sogar mehr als sechsmal so hoch wie für diejenigen mit Hochschulabschluss (4%) (Reinberg/Hummel 2005: 5).

Welche Wirkung eine Ausweitung höherer, tertiärer Bildung nicht nur für Individuen, sondern für Kohorten und ganze Gesellschaften hat, ist zwar umstritten. Ein Fahrstuhleffekt sozialer Ungleichheit, der Personen mit niedrigem Bildungsstatus gleichsam mit nach oben liftet, ist ebenso umstritten wie eine unmittelbare Auswirkung auf die volkswirtschaftliche Produktivität. Da andererseits auch keine negative Korrelationen von Bildungsstatus und gesellschaftlicher Wohlfahrt beobachtet werden können, spricht doch einiges für Investitionen auch in Hochschulbildung. Umso erstaunlicher ist der Vergleich der 25- bis 34-jährigen Bevölkerung mit der 55- bis 64-jährigen Bevölkerung, worauf die OECD-Studie „Education at a Glance“ regelmäßig aufmerksam macht (zuletzt OECD 2010: 30ff). Hier hat sich in Deutschland praktisch nichts verändert: Jeweils 24% haben einen Abschluss im Tertiärbereich. Dagegen hat sich im OECD-Durchschnitt der Wert von 20% bei der „alten“ Bevölkerung auf ca. 35% bei der „jungen“ Bevölkerung erhöht. In einigen Ländern liegt die Quote der HochschulabsolventInnen bei den 25- bis 34-jährigen über 50%. Beim Vergleich der gesamten Altersgruppe der 25- bis 64-jährigen mit der Gruppe der 25- bis 34-jährigen ist der Anteil der HochschulabsolventInnen in Deutschland sogar leicht gesunken. Das einzige andere Land mit einem solchen Befund ist Israel, wo die Quote der HochschulabsolventInnen immer noch weit über 40% liegt. Abbildung 2 bietet einen Überblick über die Auswirkungen, die der Anteil von Absolventen des Tertiärbereichs bei den 25- bis 34-Jährigen auf den Anteil von Absolventen des Tertiärbereichs insgesamt (25- bis 64-Jährige) haben wird, wenn sich die aktuelle Situation bei den Bildungsabschlüssen junger Menschen fortschreibt. Die vertikale Achse zeigt die prozentuale Veränderung im Bildungsstand der Gesamtbevölkerung durch die Bildungsabschlüsse der jüngeren Alterskohorte, während die horizontale Achse das aktuelle Niveau tertiärer Bildungsabschlüsse in den einzelnen Ländern zeigt.

Abbildung 2: Anteil der Bevölkerung mit einem Abschluss im Tertiärbereich und dessen potenzielle Zunahme (2008)



Quelle: OECD 2010: 32

In einer meritokratischen Marktgesellschaft wird das Bildungswesen zur Agentur von Ungleichheit. In einer eindrücklichen Studie widerlegt Alison Wolf den ‚Mythos‘ eines unmittelbaren Zusammenhangs von Bildung und – vor allem künftigem – Wirtschaftswachstum. Ende der 1990er Jahre gingen weltweit über 1,1 Mrd. Kinder und Jugendliche zur Schule, etwa 88 Mio. Studenten besuchten Hochschulen, 60 Mio. mehr als noch 30 Jahre zuvor (Wolf 2002: 2f.). Der dramatische Ausbau des Bildungswesens folgt dem Wohlstand der Nationen, nicht umgekehrt. Es sei eine naive Annahme, dass Regierungen durch einen Ausbau von Bildungsangeboten die wirtschaftliche Entwicklung maßgenau beeinflussen können. Indem jedoch das Bildungssystem immer mehr mit dem Mithaltenkönnen in einem globalen ökonomischen Wettbewerb begründet wird, fallen die kulturellen Gehalte von Bildung, die Entwicklung von persönlicher und bürgerschaftlicher Identität unter den Tisch (ebd.: 250ff.). Zugleich wird verwischt, dass vor allem

die Hochschulbildung in den meisten Marktgesellschaften den Mittel- und Oberschichten vorbehalten ist und so Ungleichheit verstetigt wird. Anstatt, so Wolf, die Hochschulbildung immer weiter auszubauen, wären im Interesse von Chancengleichheit weitaus mehr Investitionen in den Primar- und Sekundarbereich nötig. Für die Konzentration auf den Vorschul-, Primar- und Sekundarbereich sprechen auch die Befunde der Migrationsforschung, die im Grunde alle darauf hinauslaufen, dass es „zur strukturellen Assimilation der Migranten, speziell im Bildungssystem (...) keine sinnvolle Alternative“ gibt (Esser 2004: 44f.). Das Argument von Wolf sollte aber in Deutschland nur zurückhaltend aufgenommen werden. Wie weiter unten anhand von vergleichenden Daten zu Bildungsausgaben belegt wird, liegt Deutschland selbst bei der tertiären, der Hochschulbildung, nicht in Führung. Die erforderlichen zusätzlichen monetären Investitionen in das Bildungssystem und insbesondere in Angebote der Ganztagsbildung sollten darüber hinaus nicht den Blick auf professionelle Entwicklungsbedarfe verdecken, wie sie beispielsweise durch das ‚Resilienzparadigma‘ (Risiko- und Schutzfaktorenkonzept) insbesondere in der Vorschulerziehung gefordert werden (Fthenakis 2007: 119ff.).

Der Zusammenhang von Bildung und sozialer Ungleichheit ist offensichtlich. Das Bildungssystem muss damit als ein Bereich der Sozialpolitik betrachtet werden. Bildungspolitische Entscheidungen definieren mit der Rahmung von Lebensläufen und Chancen Zusammenhänge, die als soziale Ungleichheit von sozialpolitischer Bedeutung sind. Wie auch in anderen Bereichen des Wohlfahrtsstaats stellen an Privatisierung und Vermarktlichung orientierte Akteure die bisherigen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortungen in Frage. So wird diskutiert, ob die Bildungsausgaben als Zukunftsinvestitionen erhöht werden sollen, zugleich aber, ob diese Ausgaben nicht in stärkerem Umfang von den privaten Haushalten getragen werden sollen, beispielsweise in Form von Studiengebühren. Regime-theoretisch wird in der Diskussion um die Bildungsfinanzierung problematisiert, ob Bildung ein öffentliches, sozialpolitisch zu gestaltendes Gut ist, ob ein hoher Bildungsstand zum Sozial- bzw. Kulturkapital einer Gesellschaft zählt oder ob Bildung eher als ein privates Gut, als eine den familiären Gemeinschaften zu überlassende Investition in das (individuelle) Humankapital gilt.

Bildungsfinanzierung als sozialpolitisches Problem

Üblicherweise finanziert die öffentliche Hand das Bildungswesen. In der EU (EU-25) trägt sie (Stand 2002) durchschnittlich 89,4 Prozent der gesamten Bildungsausgaben, den Rest übernehmen private Haushalte und Arbeitgeber (Eurostat 2005: 6). Hinsichtlich der Vergesellschaftung der Kosten gehört das Bildungswesen damit zu den Kernbereichen des Wohlfahrtsstaats. Erst in jüngster Zeit wird versucht, auch die privaten Bildungsausgaben präziser zu bestimmen.

In einer Studie für das Bundesministerium für Bildung und Forschung errechnen Dieter Dohmen und Michael Hoi (2004) für das Jahr 2000 eine Netto-Finanzierung des deutschen Bildungswesens zu 66 Prozent durch öffentliche und zu 34 Prozent durch private Ausgaben, während das offizielle Bildungsbudget auf einen Staatsanteil von 74 Prozent kommt (ebd.: 62). Der höhere Privatanteil geht vor allem darauf zurück, dass Dohmen und Hoi den Lebensunterhalt nicht mehr vollzeitschulpflichtiger Schüler und Studenten als „bildungsbedingte ‚Lebenshaltungs-Opportunitätsausgaben‘“ (ebd.: 14) in die Bildungskosten einrechnen. Im Vergleich mit anderen Ländern gilt der Privatanteil in Deutschland aufgrund der ‚dualen‘ Berufsausbildung ohnedies als etwas höher, da sich die Unternehmen an den Bildungskosten beteiligen. Allerdings übernehmen die Unternehmen beispielsweise in Japan oder den USA aufgrund eines ausgeprägteren In-Job-Trainings gleichfalls – statistisch bislang kaum ausgewiesene – Ausbildungskosten (Schmidt 2005).

Mit den genannten Einschränkungen der Datengrundlagen geben die öffentlichen Ausgaben für Bildung als Anteil des BIP im europäischen Vergleich Auskunft über recht unterschiedliche Prioritätensetzungen hinsichtlich der absoluten Ausgaben wie auch zum Verhältnis von Sachausgaben (direkte Ausgaben für Bildungseinrichtungen) und Transfers an private Haushalte, beispielsweise für Stipendien und Studentendarlehen, sowie an Unternehmen, die ausbilden und hierfür Beihilfen erhalten. Deutschland investiert mit 4,8 Prozent einen vergleichsweise niedrigen Anteil des BIP in Bildung. Die teils deutlich höheren Anteile in Österreich (5,7%), Frankreich (5,8%) und den skandinavischen Ländern (z. B. 8,5% in Dänemark) gehen vor allem auf das Konto der Investitionen in den Primarbereich und in den Sekundarbereich, insbesondere für Ganztagschulen (Eurostat 2005). Die deutsche Kombination von Halbtagschule und dreigliedertem Schulsystem ist ein Sonderfall in Europa, der zwar die Bildungskosten für die öffentliche Hand senkt, dafür jedoch für die Bildungsdefizite vor allem bei sozial schwächeren Schülern verantwortlich gemacht wird (Gottschall/Hagemann 2002).

Die Ausgaben pro Studierenden im tertiären Bereich waren im Durchschnitt doppelt so hoch wie im Primarbereich. Die Schwankungen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten sind beträchtlich, sowohl in der Höhe der Ausgaben pro Schüler/Studierenden als auch über alle Bildungsstufen hinweg. So reichen die Ausgaben pro Studierenden von 4084 EUR-KKS (d.h. nach Kaufkraft bereinigten Euro) in Griechenland über 9496 EUR-KKS in Deutschland bis 13568 EUR-KKS in Schweden (Eurostat 2005). Diese Differenzen lassen sich nur mit sozial- und bildungspolitischen Prioritäten und Traditionen erklären, wobei die unterschiedlichen Wohlfahrtsregime (konservativ, liberal, sozialdemokratisch) nicht immer unmittelbar mit den Bildungsausgaben korrelieren.

International vergleichende Daten sind für den Vorschulbereich nur rudimentär verfügbar (Schmidt 2005; Bertelsmann Stiftung 2011: 18ff.). Seitens der OECD wird (Stand 2000) nur zweierlei ausgewiesen: Zum einen die relativen Ausgaben

für die Vorschulerziehung von Kindern (ab drei Jahren), die innerhalb der Gruppe der OECD-Länder, gewichtet nach dem Pro-Kopf-Einkommen laut BIP, um den Faktor drei schwanken. Am niedrigsten sind sie in der Schweiz und Irland, etwa doppelt so hoch in Deutschland oder Österreich und dreimal so hoch in Norwegen (OECD 2003: Table B1.2). Präziser sind, zweitens, die Angaben für das Verhältnis von privaten und öffentlichen Aufwendungen in diesem Bereich. Hier zeichnet sich Deutschland durch einen vergleichsweise hohen Privatfinanzierungsanteil von 36,9 Prozent aus (ebd.: Table B3.2). In den meisten anderen Ländern liegt der privat finanzierte Anteil unter zehn Prozent (in den USA beispielsweise 8,8%). Diese Daten unterstützen die Annahme, dass sozialpolitisch in Deutschland der Vorschulbereich eher als Aufgabe des Familiensystems betrachtet wird (Gottschall 2003).

In Deutschland ist die Verteilung der privaten Bildungsausgaben ohnedies ungewöhnlich. Während im Vorschulbereich der Privatfinanzierungsanteil (36,9%) mehr als doppelt so hoch ist wie im OECD-Durchschnitt (17,3%), liegt er im Tertiärbereich, also bei der Hochschulbildung, mit 8,2 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt (21,4%). Hier besteht allerdings gleichfalls eine erhebliche Abweichung zwischen den Ländern. So liegt die private Beteiligung an den Hochschulkosten in einigen Ländern noch deutlich niedriger, beispielsweise in Österreich (3,3%) oder Finnland (2,8%). In vielen Ländern müssen die Studierenden und ihre Eltern allerdings mit deutlich höheren Eigenbeteiligungen rechnen, so in den USA (66,1%) oder den Niederlanden (22,6%). Die Tatsache, dass in mehr als der Hälfte der OECD-Staaten die privaten Ausgaben für den Tertiärbereich zwischen 1995 und 2000 in absoluten Zahlen um mehr als 30 Prozent gestiegen sind (zumeist allerdings ohne Verringerung des öffentlichen Ausgabenanteils), deutet aber auf einen Trend in der Bildungsfinanzierung, der für die Zukunft erhebliche sozialpolitische Bedeutung gewinnt.

Vor allem in den Ländern, in denen der Privatfinanzierungsanteil der Hochschulbildung vergleichsweise niedrig ist, wird über dessen Ausweitung diskutiert, insbesondere durch die Einführung oder deutliche Erhöhung von Studiengebühren. Als Beleg für die Leistungsfähigkeit oder zumindest Unschädlichkeit von Studiengebühren wird auf Länder wie USA, Kanada, Japan oder Korea mit zugleich hohen Studierenden- bzw. Absolventenzahlen verwiesen. Tatsächlich haben sich, wie OECD-Daten im Vergleich 1991 zu 2001 nahelegen, in jenen Ländern diese Zahlen stürmischer entwickelt als in denjenigen, in denen ein kostenfreies Studium möglich ist. So erhöhte sich der Anteil der Bevölkerung im Alter von 25 bis 34 Jahren mit Hochschulausbildung in diesem Zeitraum – unterschieden nach Männern und Frauen – beispielsweise in den USA von 29 auf 36 Prozent (Männer; Frauen: 31 auf 42%) oder in Kanada gar von 30 auf 45 Prozent (Frauen: 33 auf 56%) (OECD 2003: Table A2.4). Das schließt nicht aus, dass beispielsweise bestimmte Modelle wie ‚Bildungsgutscheine‘ oder ‚Bildungskonten‘ für die Hochschulpolitik und

möglicherweise auch für andere Bereiche des Bildungswesens wie den Schul- und Vorschulbereich sinnvoll sein können. Die entscheidende Kontroverse dürfte eher um die Frage kreisen, ob und inwieweit Bildung als ein öffentliches Gut gilt oder ob man sie nur als privates Gut, als je persönliche Humankapitalinvestition betrachtet.

In diese Richtung zielt auch die Analyse von Manfred G. Schmidt, die den Fragen nachgeht, warum in den meisten OECD-Staaten im Vergleich zu Deutschland ein größerer Sozialproduktanteil in die öffentlichen Bildungsausgaben investiert wird und ein kleinerer in die privaten, und warum die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland relativ niedrig und die privaten vergleichsweise hoch sind. Insgesamt, so sein Resümee, hat die „Bildungspolitik in Deutschland ungünstige Finanzierungsbedingungen gegen sich. Die hochgradige Politikverflechtung verwehrt den Ländern, den Hauptfinanciers der Bildungssysteme, eine autonome Einnahmen- und Ausgabenpolitik“ (Schmidt 2005: 116). Vor allem aber verengen die hohen Sozialbeiträge den Spielraum für steuerfinanzierte Leistungen nachhaltig. Wenn man sich vor Augen hält, dass die öffentlichen Investitionen in Bildungsinstitutionen, also ohne private Ausgaben und öffentliche Zuwendung an private Haushalte und Unternehmen, in Deutschland mit 4,4 Prozent erst an 20. Stelle unter den 28 OECD-Staaten liegen (OECD 2005: Table B2.1a, Stand 2002), die Spitzengruppe teils bis zu 50 Prozent des Volkseinkommens mehr aufwendet und selbst der Gesamtanteil öffentlicher und privater Investitionen in Deutschland mit 5,3 Prozent unter dem OECD-Mittel (5,8%) liegt, während die USA (7,2%) oder Dänemark und Korea (je 7,1%) deutlich mehr aufwenden, dann wird klar, dass Investitionen in die Bildungspolitik tiefgreifende Struktur-reformen der Finanzierung des deutschen Sozialstaats erfordern. Das gilt gerade dann, wenn Deutschland ‚aufholen‘ möchte.

So sind im OECD-Raum die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Zeitraum 1995-2002 netto um 21 Prozent (Primär-/Sekundärsektor) bzw. um 30 Prozent im Tertiärsektor gewachsen, in Deutschland jedoch nur um jeweils 8 und 10 Prozent (ebd.: Tabelle B2.2).

Eine Option zur Steigerung der Bildungsinvestitionen besteht in der dramatischen Ausweitung des privaten Finanzierungsanteils. Sie geht allerdings mit erheblicher Ungleichheit einher. Wenn man dies nicht will, bleibt allein die Alternative, die Finanzierung des deutschen Sozialstaats über lohnbezogene Abgaben zu reduzieren und diese entweder über indirekte Steuern, in weit effektiverer Form, aber über die Einführung umfassender Bürgerversicherungen, zu organisieren. Ein Modell wäre die Einführung einer „Grundeinkommensversicherung“, finanziert über Sozialsteuern auf alle Einkommensarten ohne Bemessungsgrenze, und ergänzend eine Bürgerversicherung in der Gesundheitspolitik (dazu Opielka 2008). Damit würden die öffentlichen Haushalte den Spielraum gewinnen, der für die Investition in Bildung und damit in die Zukunft unserer Gesellschaft unerlässlich ist.

Die Ausweitung der Bildungsinvestitionen als öffentliches Gut und damit auch aus öffentlichen Mitteln wäre zugleich zentraler Bestandteil einer großformatigen Investition in soziale Dienstleistungen (Bahle 2007). Diese vom Mainstream der Sozialpolitikwissenschaften heute geforderte Transformation der Sozialpolitik würde öffentliche Mittel aus den Geldleistungsprogrammen in die Dienstleistungsprogramme umsteuern (so Allmendinger/Leibfried 2005). Dies gefährdet aber die Dienstleistungsziele – Bildungsinvestitionen für alle Bildungswilligen – nur dann nicht, wenn die Geldleistungssysteme selbst auch systematisch umstrukturiert werden, mit dem Fokus auf Teilhabe und Garantien („Garantismus“) und nicht mehr auf Lebensstandardsicherung.

Bildungspolitik im Blick der Wohlfahrtsregime

Der Zusammenhang von Bildungspolitik und Sozialpolitik lässt sich schließlich unter dem Gesichtspunkt der Regierung der Gesellschaft untersuchen. In der neueren bildungswissenschaftlichen Diskussion wird die Bildungspolitik zum einen im Anschluss an die angloamerikanische Konzeption der Steuerung (*policy*) von Sektorpolitiken (*politics*) im Rahmen einer politischen Ordnung (*polity*) als „Educational Governance“ (Altrichter u.a. 2007) verstanden. Dieser Forschungsansatz verzeichnet gravierende Umbauten institutioneller Regelungsstrukturen: So werden in den Schulen beispielsweise im Kontext von PISA schulische Gestaltungsspielräume erhöht, Bildungsstandards und externe Evaluations- und Beobachtungsverfahren eingeführt.

Diese Veränderungen der Steuerungs- und Koordinationspraxis werden analytisch mit dem Governance-Begriff erfasst. Er beansprucht die institutionellen Umbauten nachzuvollziehen, ihre vielfältigen Wirkungen zu erfassen und Orientierungswissen zu bieten. Ein zweiter, eher kulturwissenschaftlicher und kulturkritischer Ansatz aktualisiert Michel Foucaults in den 1970er Jahren entstandene Studien zur Geschichte der Gouvernementalität für aktuelle Probleme der Erziehungswissenschaft und der Bildungspolitik (Maurer/Weber 2006). Diese Perspektive macht auf die Verschiebung von Deutungsmustern aufmerksam, die mit dem neuen, reflexiven Regierungsmodus einhergehen, wie beispielsweise auf Veränderungen der Universitätslandschaft: „Gesellschaftliches Leitbild ist eine unternehmerische Rationalität, die der Universität als kollektivem Subjekt ebenso nahe gelegt wird wie den einzelnen Hochschulangehörigen. Handle effizient, zeige Selbstverantwortung und gebrauche die neue Freiheit kreativ, lautet die Botschaft.“ (Liesner 2008: 148)

Beide Perspektiven, die steuerungstheoretische Governance-Perspektive und die kulturtheoretische Gouvernementalisierung-Perspektive, werden in den neo-institutionalistischen Ansätzen der Forschergruppe um John W. Meyer kombiniert

(Meyer/Ramirez 2005). Dabei wird deutlich, wie sehr im modernen Wohlfahrtsstaat bildungs- und sozialpolitische Strukturen mit komplexen Kulturideen verwoben sind. Normative wie Gleichheit, Gerechtigkeit, Freiheit oder Solidarität werden dann zu Macht- und Gestaltungsfaktoren, wenn politische Akteure diese durch geeignete Steuerungsmedien (z.B. Gebühren/ Gebührenbefreiung) in das Institutionengefüge einführen können. Wissenschaftliche Studien zum Verhältnis von Bildungspolitik und Sozialpolitik sind noch rar (Allmendinger/Nicolai 2010). Ein konzeptioneller Ansatz, der die normative Dimension der Kulturideen mit der institutionellen Perspektive auf sozial- und – damit auch – bildungspolitische Entwicklungen verbindet, wurde mit der Theorie der Wohlfahrtsregime durch Gøsta Esping-Andersen vorgelegt. Wissenschaftliche Studien, die diese an den klassischen Feldern der Sozialpolitik gewonnenen Ansatz auf die Bildungspolitik übertragen, sind noch seltener als zum Verhältnis von Bildungs- und Sozialpolitik (Schmidt 2009: 435ff). Esping-Andersen selbst hat diese Übertragung auch in seinen jüngeren, die Bildungs- und Familienpolitik unter dem Topos „Soziale Investitionen“ fokussierenden Arbeiten (Esping-Andersen 2002, 2007) nicht systematisch versucht.

Seine Frage nach einem „Neuen Wohlfahrtsstaat“ legt zumindest zwei Problemstellungen nahe:

- a) Genügt die von Esping-Andersen vorgelegte Wohlfahrtsregimetyologie mit ihrer Dreierkategorisierung (liberal/sozialdemokratisch/konservativ bzw. angelsächsisch/skandinavisch/kontinental) einer globalen Sozialstaatsreflexion im 21. Jahrhundert?
- b) Unterstützt die Einbeziehung der Bildungspolitik in die Sozialpolitikanalyse eine Erweiterung der Wohlfahrtsregimetyologie und was gewinnen beide Politikfeldanalysen mit diesem Konzept?

a) Esping-Andersens Konzept von drei Wohlfahrtswelten wird in der bildungspolitischen Referenzliteratur aufgegriffen und zumindest in den Grundzügen positiv übertragen (Schmid 2010: 435ff; Allmendinger/Nicolai 2010: 106). So seien sozialdemokratische Bildungsregimes inklusiver und weniger stratifizierend, liberale Bildungsregimes stark diversifizierend, stratifizierend und erwartungsgemäß marktnah, während konservative Bildungsregimes, wie Deutschland, ein stratifizierendes, auf Statussicherung orientiertes Bildungsregime mit einem ebensolchen Beschäftigungs- und Sozialversicherungssystem verzahnt. Josef Schmid kann zeigen, dass sich sowohl die öffentlichen Ausgaben pro Schüler/Student wie die Studiengebühren den Regimekonzepten entsprechend entwickelten. Er bestätigt die Kernthese von Esping-Andersen auch für den Bildungsbereich, wonach sich die Dekommodifizierung als je unterschiedliche Abhängigkeit bzw. Unabhängigkeit der Bürger vom Arbeitsmarkt auch in der Bildungsfinanzierung findet. Jutta Allmendinger und Ruth Nicolai sehen im OECD-Vergleich demgegenüber etwas widersprüchlichere

Verhältnisse, da sie im Vergleich der Bildungspolitiken Stratifizierung (gemessen über Bildungsabschlüsse und Weiterbildungsteilnahmen) und (qualitative) Kompetenzeffekte (gemessen über PISA-Resultate) analytisch kombinieren und feststellen, dass beispielsweise bei Esping-Andersen als liberal gehandelte Wohlfahrtsregime wie die Schweiz überdurchschnittlich in Bildung investieren (und zudem hinsichtlich der Gleichheit des Bildungszugangs erfolgreicher sind als Deutschland: Bertelsmann Stiftung 2011: 19, siehe Abbildung 1).

Es könnte daher lohnend erscheinen, noch einmal grundsätzlicher die gern und zu Recht verwendete Wohlfahrtregimetypologie auf ihre Vollständigkeit zu überprüfen. Dies geschieht nicht zum ersten Mal. Wil Arts und John Gelissen haben in einem schon klassischen Überblicksaufsatz die Versuche einer empirisch oder theoretisch begründeten Änderung oder Erweiterung von Esping-Andersens Typologie nachgezeichnet (Arts/Gelissen 2002). Bemerkenswert ist an diesen Versuchen zweierlei: die wesentliche Erweiterung besteht in der aus empirischer Phänomenologie gewonnenen Addition eines vierten Regimetypus, der – je nach Autor – als „familistisch“ bzw. „mediterran“ oder als „postsozialistisch“ identifiziert wird. Noch wesentlicher erscheint freilich, dass keine der Erweiterungen oder Änderungen den soziologischen Kern von Esping-Andersens Regimekonzept diskutiert: die steuerungstheoretische Begründung in einer Kombination aus institutioneller und normativer Analyse. Ausgehend von diesem Mangel wurde eine soziologisch begründete Erweiterung der Konzeption der Wohlfahrtsregime um einen vierten „garantistischen“ Regimetypus vorgeschlagen (Opielka 2008: 34ff.). In Abbildung 3 wird der steuerungstheoretische Kern deutlich: „Garantistisch“ ist ein Menschen- bzw. Grundrechten orientierter Regimetyp.

Abbildung 3: Typen des Wohlfahrtsregimes

	Typen des Wohlfahrtsregime			
	<i>liberal</i>	<i>sozialdemokratisch</i>	<i>konservativ</i>	<i>grantistisch</i>
Steuerung/Governance: <ul style="list-style-type: none"> • Markt • Staat • Familie/Gemeinschaft • Menschen-/Grundrechte 	zentral marginal marginal mittel-hoch	marginal zentral marginal mittel	marginal subsidiär zentral marginal	mittel subsidiär mittel zentral
Dominante Form sozialstaatliche Solidarität	individua- listisch	lohnarbeits-zentriert	kommunitaris- tisch-etatistisch	Bürgerstatus, universalistisch
Vollbeschäftigungsgarantie	schwach	stark	mittel	mittel
Dominante Form der sozialstaatlichen Steuerung	Markt	Staat	Moral	Ethik
Empirische Beispiele	USA	Schweden	Deutschland, Italien	Schweiz („weicher G.“)

Quelle: Opielka 2008: 35 (gekürzt)

Die theoretischen Grundlagen dieser (das von Talcott Parsons entwickelte AGIL-Theorem aufnehmenden) Annahme einer analytischen Viergliederung sozialer Systeme können hier nicht erörtert werden (Opielka 2006), sie muss zunächst durch theoretische und empirische Evidenz und gegebenenfalls durch Eleganz überzeugen. Diese Evidenz kann sich über den Zentralgedanken von Esping-Andersen herstellen: Wohlfahrtsstaaten dekommodifizieren und tun dies in unterschiedlicher Form – am wenigsten liberale Regimes, über lohnarbeitsnahe Status die sozialdemokratischen Regime, über familien- und generell traditions- und gemeinschaftsbezogene Status die konservativen Regimes. Die Idee des „Garantismus“ stellt in gewisser Weise eine (Hegelsche) Synthese dieser drei Regimetypen dar, da die Dekommodifizierung über die drei andere Steuerungsressourcen auf mittlerem Niveau erfolgt (siehe Abbildung 3), sich jedoch in den Menschenrechten fokussiert – und damit der individualisierenden Signatur der gegenwärtigen globalisierten Gesellschaft systematisch folgt. Thomas Bahle hat einen ganz ähnlichen Gedanken aus einer historischen Entwicklung des Wohlfahrtsstaats zum „Dienstleistungsstaat“ formuliert:

„Ohne Zweifel beginnen sich überall die Beziehungen zwischen den wohlfahrtsstaatlichen Sicherungen und der Arbeitswelt zu lösen, die als zentrales Erbe der Industriegesellschaft für den Wohlfahrtsstaat betrachtet werden können. Die sozialen Dienste spielen in dieser Hinsicht eine Pionierrolle, auch deshalb, weil sie niemals eng mit den Erwerbsstrukturen verbunden waren. Insofern können die Sicherungsformen, die sich heute in diesem Bereich ausprägen, durchaus modellgebend für andere Bereiche des Wohlfahrtsstaates sein.“ (Bahle 2007: 31)

Die Strukturähnlichkeit von sozialen Diensten im Allgemeinen und Bildungsdiensten ist offensichtlich, zum Teil (vor allem im Vorschulbereich) gehören die jeweiligen Dienste sogar beiden oder jedenfalls willkürlich den jeweiligen Politikfeldern Sozial- oder Bildungspolitik an. Lässt sich daraus ableiten, dass Bildungsdienstleistungen ebenfalls generell als dekommodifizierend gelten können? Schmid und Allmendinger/Nicolai haben dies eher verneint und auf die stratifizierenden Effekte vor allem von konservativen und liberalen Bildungsregimes verwiesen. Dies scheint nachvollziehbar, kann aber daher nicht ganz überzeugen, da das sozialdemokratische Regime seiner „integrativ ausgerichteten Bildungsinstitutionen“ (Schmid 2009: 435) gerühmt wird, zugleich aber liberalen wie sozialdemokratischen Bildungsregimes nachgesagt wird, sie seien „inklusive“ (als konservative) und ihre „Verzahnung von Bildungs- und Beschäftigungssystem war schwach“ (Allmendinger/Nicolai 2010: 106).

Wie aber wird Dekommodifizierung von den genannten (und den meisten) Soziologen der Sozialpolitik heute konzipiert? An den beiden diskutierten Texten lässt sich ganz gut eine Art naturalistischer Fehlschluss des Konstrukts „Sozialinvestitionsstaat“ rekonstruieren: „Bildung wird so zur *conditio sine qua non* des aktivierenden Sozialstaats, der nicht mehr nur durch Leistungszuweisungen Betroffene im Sinne Esping-Andersens vom Marktgeschehen unabhängig macht,

sondern sie im Spannungsfeld zwischen Fördern und Fordern in die Pflicht nimmt, eigene Chancen wahrzunehmen und zu verbessern. Anders gesagt: Wer heute gut ausgebildet wird, muss morgen nicht von den Sozialsystemen finanziert werden.“ (Schmid 2010: 441) Schmid's Dekommodifizierungsverdict wird von Allmendinger und Nicolai rhetorisch überboten: „Während der traditionelle Sozialstaat versucht, die Soziallagen seiner Bürger durch passive Sozialtransfers vor dem Markt zu schützen, versucht der Sozialinvestitionsstaat seine Bürger zu starken Akteuren im Markt zu machen und betont die Eigenverantwortung von Individuen. Sollen Staatsbürger in die Lage versetzt werden, sich flexibel an die wechselnden Anforderungen der wissensbasierten (Arbeits-)Märkte anzupassen und ihre Integration in die Gesellschaft (selbst) zu organisieren, so ist Aktivierung und nicht Dekommodifizierung von zentraler Bedeutung“ (Allmendinger/Nicolai 2010: 107). Angesichts dieser fundamentalen Abkehr von Esping-Andersens Zentralgedanken wundert man sich, warum diese gleichwohl Verwendung finden. Ein naturalistischer Fehlschluss scheint insoweit vorzuliegen, als von empirischen Annahmen und persönlichen bzw. gruppenhaften Normativen unmittelbar auf Theoriekonstruktion geschlossen wird. Es ist doch merkwürdig, dass Allmendinger/Nicolai die inklusiven – und ökonomisch funktionalen – Wirkungen einer dekommodifizierenden Bildungspolitik loben, aber aus klar normativen (und nicht als solche reflektierten) Gründen der Aktivierung das Wort reden (Opielka u.a. 2010; Fehr/Vobruba 2011).

Wir haben gefragt, ob die Dreiertypologie heute noch zeitgemäß ist. Vor der Folie des „garantistischen“ Regimetypus lässt sich dies verneinen. Gerade eine systematische Analyse der Bildungspolitik als Dienstleistungspolitik im Wohlfahrtsstaat sollte berücksichtigen, dass Bildungsinstitutionen strukturell als am Bürgerstatus orientierte, tendenziell menschenrechtlich verfasste (Meyer/Ramirez 2005) und insoweit „garantistische“ Leistungsangebote verstanden werden können. Der Regimetyp „Garantismus“ und die hier maßgebliche Idee der „Teilhabe-gerechtigkeit“ (im Unterschied zur „Leistungsgerechtigkeit“ im liberalen, „Verteilungsgerechtigkeit“ im sozialdemokratisch-sozialistischen und „Bedarfsgerechtigkeit“ im konservativen Wohlfahrtsregime) bezieht sich ausdrücklich auf das von Amartya Sen entwickelte Konzept der „Befähigung/capabilities“. Dass diese Leitideen unterdessen auch in Veröffentlichungen der Bertelsmann Stiftung vertreten werden, lässt aufhorchen:

„Im Sinne dieses Gerechtigkeitsparadigmas erfolgt die Herstellung sozialer Gerechtigkeit weniger über eine Kompensation von Exklusion, sondern eher über die Investition in Inklusion. Statt einer ‚gleichmachenden‘ Verteilungsgerechtigkeit oder einer lediglich formalen Chancengleichheit durch gleiche Spiel- und Verfahrensregeln geht es bei dem Konzept der Teilhabegerechtigkeit darum, jedem Individuum tatsächlich gleiche Verwirklichungschancen durch die gezielte Investition in die Entwicklung individueller ‚Fähigkeiten‘ (capabilities) zu garantieren.“ (Bertelsmann Stiftung 2011: 10)

Die Figur des „Sozialinvestitionsstaates“ erscheint vor diesem Hintergrund hilfreich (wer möchte nicht, dass in Kinder und Familien investiert wird) – jedoch fatal, wenn sie mit dem letztlich neoliberalen, zumindest aber paternalistischen Konstrukt der „Aktivierung“ verschmolzen wird – hier ist eine kritische Haltung gegenüber den Deutungsangeboten der Bertelsmann Stiftung sinnvoll, wenn das Konzept der Teilhabegerechtigkeit „allerdings nicht in einem alimentierenden, sondern in einem investierenden Sinn“ (ebd.) verstanden wird. Als „alimentierend“ werden hier allzu schlicht monetäre Transferleistungen abqualifiziert, die dem Prinzip der Dekommodifizierung, also der Befreiung von Arbeitsmarktzwängen folgen. Welche verheerenden und empirisch lange unbemerkten Effekte eine Vermarktlichungsideologie für moderne Gesellschaften entfalten kann, zeichnete Richard Münch am Beispiel der Hochschulpolitik nach: er spricht von einem sich zunehmend durchsetzenden „akademischen Kapitalismus“ (Münch 2011).

b) Karl Ulrich Mayer hat mit seiner Forschungsgruppe über einen langen Zeitraum die sozialpolitische Regulierung des Lebenslaufs durch Institutionen des Sozial- und Bildungsstaates untersucht. Dieser Fokus scheint für die Beantwortung der zweiten Frage nach der Relevanz des Regimekonzepts für die Bildungspolitik (und vice versa) hilfreich. Mayer versteht unter Lebenslauf eine wohlfahrtsstaatliche Konstruktion:

„With the term life course sociologists denote the sequence of activities or states and events in various life domains spanning from birth to death. The life course is thus seen as the embedding of individual lives into social structures primarily in form of their partaking in social positions and roles, that is, in regard to their membership in institutional orders. The sociological study of life course, therefore, aims at mapping, describing, and explaining the synchronic and diachronic distribution of individual persons into social positions across the lifetime.“ (Mayer 2004: 163)

In seinem zentralen Beitrag nutzt er Esping-Andersens Regimetypologie zur Verdeutlichung dieser Konstruktion – merkwürdigerweise übernimmt er die empirisch aussageleere, weil im Wesentlichen mit dem konservativen Regimetyp identische, Erweiterung um ein „familistisches“ Regime (gemeint sind mediterrane Staaten). In Abbildung 4 werden seine Forschungsergebnisse auf die von Opielka vorgeschlagene Erweiterung der Regimetypologie übertragen – in Kenntnis dessen, dass der „garantistische“ Regimetyp derzeit nur schmal besetzt ist (so kann die Schweiz auch nur als „weich“ garantistisch gelten). Es fällt auf, dass auf den ersten Blick eine eindeutige Zuordnung der Ergebnisse auf die Regimetypen nicht möglich scheint und sich darin das Problem einer Spannung zwischen empirischen (und darin immer gemischten) Realtypen mit den theoretischen Idealtypen spiegelt. Ein genauerer Blick zeigt allerdings, dass die Grundannahmen der erweiterten Regimetheorie Esping-Andersens mit dem Zentrum der Dekommodifizierung über spezifische Steuerungssysteme (Markt, Staat, Moral und Ethik)

und der weiteren Indikatoren Stratifizierung/Solidarität und Vollbeschäftigung (siehe Abbildung 3) auch im Hinblick auf den Bildungslauf Bestand haben.

Abbildung 4: Wohlfahrtsregime und sozialpolitische Regulierung des Lebenslaufs

Ergebnis	Wohlfahrtsregime			
	<i>liberal</i>	<i>sozialdemokratisch</i>	<i>konservativ</i>	<i>garantistisch</i>
Verlassen des Elternhauses	früh, hohe Varianz	früh, niedrige Varianz	mittel, hohe Varianz	mittel, hohe Varianz
Alter des Schul-Ausbildungsaustritts	mittel, gleichförmig	mittel	hoch stratifiziert	mittel
Arbeitsmarkteintritt	früh, niedriger Ausbildungsgrad	früh, integriert	spät, integriert, hoher Ausbildungsgrad	früh, integriert
Arbeitsplatzwechsel	hoch	hoch	niedrig	hoch
Einkommensentwicklung	flach, hohe Varianz	flach, niedrige Varianz	progressiv, hohe Varianz	progressiv, mittlere Varianz
Berufskarriere von Frauen	hohe Partizipation, mittleres Niveau, kontinuierlich	hohe Partizipation, niedriges Niveau, kontinuierlich	mittlere Partizipation, niedriges Niveau, unterbrochen	hohe Partizipation, mittleres Niveau, kontinuierlich
Familie	unstabil, mittlere Fertilität	stabil, mittlere bis hohe Fertilität	stabil, mittlere Fertilität	stabil, mittlere bis hohe Fertilität
Ruhestandseintritt	niedrige Sicherheit, hohe Varianz	hohe Sicherheit, niedrige Varianz, spät	hohe Sicherheit, niedrige Varianz, spät	mittlere Sicherheit, hohe Varianz, spät

Quelle: Mayer 2004: 175 (Variante „familistisch“ ersetzt durch „garantistisches“ Wohlfahrtsregime)

Fazit

Lässt sich zusammenfassend von einer „neuen Wohlfahrtsstaatlichkeit“ sprechen, wenn Bildungspolitik systematisch mit Sozialpolitik analysiert wird und welche Rolle spielt darin das Konzept des „Sozialinvestitionsstaates“? Allmendinger und Nicolai konnten zeigen, dass die leistungsfähigsten Länder „gleichmaßen auf den Bildungs- und auf den Sozialstaat“ setzen (Allmendinger/Nicolai 2010: 116). Allerdings hat dies nichts damit zu tun, dass diese Länder die Idee der Dekommodifizierung verlassen und auf „Aktivierung“ und „workfare“ setzen oder ein merkantiles Verständnis von „Humankapital“ generalisieren, eher im Gegenteil: Man kann dies gut daran erkennen, dass in diesen – nicht nur skandinavischen – Wohlfahrtsstaaten (mit je unterschiedlichen Akzenten beispielsweise in Frankreich und der Schweiz) der Bürgerstatus und an ihn anknüpfende Leistungsansprüche eine große Rolle spielen. Gerade wenn moderne Wohlfahrtsstaaten erfolgreich in

Kinder und Familien investieren (Esping-Andersen 2007; Mühling/Schwarze 2011; Müller/Opielka 2011) machen sie dies in der Regel zugleich in Dienst- und in Geldleistungen – und wirken dadurch beispielsweise steuerungstheoretisch „konservativ“, aber dann darüber dekommodifizierend. Wenn die Bertelsmann Stiftung, bekannt als eher liberal bis sozialliberal orientierter Think-Tank, ein Lob auf die „universalistischen Wohlfahrtsstaaten“ (Esping-Andersen) Nordeuropas singt: sie seien „doch offenbar insgesamt am besten in der Lage, für gleiche Verwirklichungschancen innerhalb ihrer Gesellschaften zu sorgen“ (Bertelsmann Stiftung 2011: 31), so mag Realitätserkenntnis ideologische Einseitigkeit auch im Mainstream zumindest ansatzweise einzuholen. Ein „Sozialinvestitionsstaat“ als neues Wohlfahrtsstaatsentwicklungsmodell erscheint im Blick der Regimetheorie vor allem dann zukunftsweisend, wenn er möglichst viele garantistische Elemente vertritt und die Bürger im gesamten Lebenslauf unabhängig vom Arbeitsmarkt absichert, indem er in sie „investiert“. Dass dieses Konzept in einer Wissensgesellschaft auch ökonomisch erfolgreich sein dürfte, mag paradox erscheinen. Für Soziologen ist es dies allerdings nicht, wissen sie doch, dass Gesellschaft weit mehr ist als nur Wirtschaft und Markt. Inklusion muss durch wohlfahrtsstaatliches Handeln in alle Funktionssysteme ermöglicht werden. Gelingt dies, dann reduziert sich auch soziale Ungleichheit.

Literatur

- Allmendinger, Jutta, 1999: Bildungsarmut: Zur Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik. In: Soziale Welt (50. Jg.) H. 1, 35-50.
- dies./Aisenbrey, Silke, 2002: Soziologische Bildungsforschung. In: Tippelt, Rudolf (Hg.): Handbuch Bildungsforschung. Opladen, 41-60.
- dies./Leibfried, Stephan, 2005: Bildungsarmut: zum Zusammenhang von Sozialpolitik und Bildung. In: Opielka 2005, 45-60.
- dies./Nikolai, Rita, 2010: Bildungs- und Sozialpolitik: Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich. In: Soziale Welt (61. Jg.) H. 1-2, 105-119.
- Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen (Hg.), 2007: Educational Government. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden.
- Arts, Will/Gelissen, John, 2002: Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. In: Journal of European Social Policy (Vol. 12) 2, 137-158.
- Avenarius, Hermann u. a., 2003: Bildungsbericht für Deutschland. Erste Befunde. Opladen.
- Bahle, Thomas, 2007: Wege zum Dienstleistungsstaat. Wiesbaden.
- Baldock, John/Manning, Nick/Vickerstaff, Sarah (eds.), 2003: Social Policy. 2nd. ed. Oxford u.a.
- Baumert, Jürgen u. a./Deutsches PISA-Konsortium, 2001: PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen.
- Berg, Christa u. a. (Hg.), 1987-2005: Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. 6 Bde. München.
- Bertelsmann Stiftung, 2011: Soziale Gerechtigkeit in der OECD – Wo steht Deutschland? Sustainable Governance Indicators 2011. Gütersloh.

- Blossfeld, Hans-Peter u.a., 2009: Geschlechterdifferenzen im Bildungssystem. Jahresgutachten 2009 (Aktionsrat Bildung/vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft). Wiesbaden.
- Böttcher, Wolfgang, 2005: Soziale Benachteiligung im Bildungswesen: Die Reduktion von Ungleichheit als pädagogischer Auftrag. In: *Opielka* 2005, 61-76.
- Bos, Wilfried u. a., 2003: Erste Ergebnisse aus IGLU. Schülerleistungen am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich. Münster.
- Brint, Steven, 2005: Creating the Future: ‚New Directions‘ in American Research Universities. In: *Minerva* (Vol. 43) 4, 23-50.
- Brooks, David, 2005: The Education Gap. In: *The New York Times* v. 25.9.2005.
- Cortina, Kai S. u. a. (Hg.), 2003: Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek.
- Cota, Adam/Jayaram, Kartik/Laboissière, Martha C.A., 2011: Boosting productivity in US higher education. In: *McKinsey Quarterly*, April: 1-8.
- Dohmen, Dieter, 2004: Finanzierung lebenslangen Lernens von der Kita bis zur Weiterbildung. *FiBS-Forum* Nr. 22. Köln.
- ders./Hoi, Michael, 2004: Bildungsausgaben in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets. *FiBS-Forum* Nr. 20. Köln.
- Esping-Andersen, Gøsta et al., 2002: *Why We Need a New Welfare State*. Oxford.
- ders., 2007: Investing in Children and their Life Chances. Paper prepared for the Fundacion Carolina International Workshop ‚Welfare State and Competitivity‘. Madrid April 26-27, 2007, Ms.
- Esser, Hartmut, 2004: Welche Alternativen zur ‚Assimilation‘ gibt es eigentlich? In: Bade, Klaus J./Bommes, Michael (Hg.) (2004): *Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche*. IMIS-Beiträge Heft 23. Osnabrück, 41-59.
- Eurostat, 2005: *Bildung in Europa. Schlüsselzahlen 2002-2003. Statistik kurz gefasst 10/ 2005*. Luxemburg.
- Fehr, Sonja/Vobruba, Georg, 2011: Die Arbeitslosigkeitsfalle vor und nach der Hartz IV Reform. In: *WSI-Mitteilungen* (i.E.).
- Fthenakis, Wassilios E. u.a., 2007: Auf den Anfang kommt es an. Perspektiven für eine Neuorientierung frühkindlicher Bildung. Bonn/Berlin.
- Gottschall, Karin, 2003: Von Picht zu PISA. Zur Dynamik von Bildungsstaatlichkeit, Individualisierung und Vermarktlichung in der Bundesrepublik. In: Allmendinger, Jutta (Hg.): *Entstaatlichung und soziale Sicherheit*. Opladen, 888-901.
- dies./Hagemann, Karen, 2002: Die Halbtagsschule in Deutschland: Ein Sonderfall in Europa? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 41/2002), 12-22.
- Greve, Bent (ed.), 2010: *Happiness and Social Policy in Europe*. Cheltenham/Northampton, MA..
- Hackett, Anne/Preißler, Josef/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, 2001: Am unteren Ende der Bildungsgesellschaft. In: Barlösius, Eva/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hg.): *Die Armut der Gesellschaft*. Opladen, 97-130.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2003: *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. Frankfurt.
- Konsortium Bildungsberichterstattung, 2006: *Bildung in Deutschland*. Bielefeld.
- Liesner, Andrea, 2008: Freiheit und Regierungskunst. Anmerkungen zur Gouvernentalisierung der Universität. In: *Forschung & Lehre*, 3, 148-150.
- Maurer, Susanne/Weber, Susanne (Hg.), 2006: *Gouvernentalität und Erziehungswissenschaft. Wissen – Macht – Transformation*. Wiesbaden.

- Mayer, Karl Ulrich, 2004: Whose Lives? How History, Societies, and Institutions Define and Shape Life Courses. In: *Research in Human Development* (Vol. 3) 1, 161–187.
- Meyer, John W./Ramirez, Francisco O., 2005: Die globale Institutionalisierung der Bildung. In: Meyer, John W. (Hg.), *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*, Frankfurt, 212-235.
- Mühling, Tanja/Schwarze, Johannes (Hg.), 2011: *Lebensbedingungen von Familien in Deutschland, Schweden und Frankreich. Ein familienpolitischer Vergleich*. Opladen.
- Münch, Richard, 2011: *Akademischer Kapitalismus. Über die politische Ökonomie der Hochschulreform*. Frankfurt.
- OECD, 2003: *Education at a Glance 2003*. Paris.
- dies., 2005: *Education at a Glance 2005*. Paris.
- dies., 2006: *Education at a Glance 2006*. Paris.
- dies., 2010: *Bildung auf einen Blick 2010. OECD-Indikatoren*. Berlin.
- Opielka, Michael (Hg.), 2005: *Bildungsreform als Sozialreform. Zum Zusammenhang von Bildungs- und Sozialpolitik*, Wiesbaden.
- ders., 2006: *Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons*. 2. Aufl. Wiesbaden.
- ders., 2008: *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. 2. Aufl. Reinbek.
- ders., 2008a: *Bildungspolitik als Sozialpolitik*. In: Hans-Uwe Otto/Thomas Coelen (Hg.), *Grundbegriffe Ganztagsbildung. Das Handbuch*, Wiesbaden, 841-850.
- ders., 2011: *Werte im Wohlfahrtsstaat. Soziologische Analyse politischer Kultur*. Wiesbaden.
- ders. u.a., 2010: *Grundeinkommen und Werteorientierungen. Eine empirische Analyse*. 2. Aufl. Wiesbaden.
- ders./Müller, Anja (Hg.), 2011: *Kann Liebe Arbeit sein? Kontroversen um bezahlte Elternschaft*. Wiesbaden.
- ders./Winkler, Michael, 2009: *Evaluation der Wirkungen der „Thüringer Familienoffensive“*. Abschlussbericht (unter Mitarbeit von Steffen Grosskopf, Anja Müller, Matthias Müller). Erfurt.
- Picht, Georg, 1964: *Die deutsche Bildungskatastrophe*. Olten/Freiburg.
- Postlethwaite, T. Neville (ed.), 1995: *International encyclopedia of national systems of education*. 2nd ed.. Oxford.
- Prenzel, Manfred u.a./PISA-Konsortium Deutschland, 2007: *PISA 2006. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie*. Münster.
- Radisch, Falk/Klieme, Eckhard (Hg.), 2003: *Ganztagsangebote in der Schule. Internationale Erfahrungen und empirische Forschungen*. Bonn/Berlin.
- Reinberg, Alexander/Hummel, Markus, 2005: *Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit*. IAB-Kurzbericht Nr. 9, Nürnberg.
- Sarrazin, Thilo, 2010: *Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*. 9. Aufl. München.
- Schmid, Josef, 2009: *Promotionskolleg der Hans-Böckler-Stiftung „International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat“ an der Universität Tübingen – Antragsskizze*. Tübingen.
- ders., 2010: *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*, 3. Aufl., Wiesbaden.

- Schmidt, Manfred G., 2005: Warum die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland relativ niedrig sind und die privaten vergleichsweise hoch – Befunde des OECD-Länder-Vergleichs. In: Engel, Uwe (Hg.): Bildung und soziale Ungleichheit. Methodologische und strukturelle Analysen. Bonn, 105-120.
- Shavit, Yossi/Blossfeld, Hans-Peter (eds.), 1993: Persistent Inequality. Changing Educational Attainment in Thirteen Countries. Boulder.
- Wagner, Gert W., 2005: Hochschul- und Arbeitsmarktpolitik – Komplexe (In)Kompatibilitäten. In: Opielka 2005, 113-126.
- Wilkinson, Richard/Pickett, Kate (eds.), 2009: Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind. Berlin.
- Winkler, Michael, 2005: Bildungspolitik nach Pisa. In: Opielka 2005, 23-44.
- Wolf, Alison, 2002: Does Education Matter? Myths about Education and Economic Growth. London.