

DER VSS ZUR
ÖKONOMISIERUNG
DER HOCHSCHULBILDUNG

L'UNES SUR LA
MARCHANDISATION
DE LA FORMATION SUPÉRIEURE

THE SWISS STUDENT UNION TOWARDS THE
COMMODIFICATION
OF HIGHER EDUCATION

Ein Überblick über bildungs- und wirtschaftspolitische Prozesse und deren Analyse aus Sicht der Studierenden.
Verabschiedet an der 155. Delegiertenversammlung des VSS in Basel.

Une vue d'ensemble des processus de politique économique et académique influençant la politique de formation et leur analyse du point de vue des étudiant-e-s.
Adopté à la 155ème Assemblée des délégué-e-s de l'UNES à Bâle

An overview of educational and economic processes and their analysis from the perspective of students.
Adopted at the 155th general assembly of the VSS-UNES-USU in Basel.

Inhalt

1. Einleitung	07
2. Zur Ausgangslage	08
3. Theorie und Realität	12
4. Die GATS-Verträge	18
5. Der Lissabon-Prozess	22
6. Bologna-Deklaration und Folgeerklärungen	26
7. Schlussfolgerungen	30
Anhang Ökonomisierungspapier	35
Bibliographie	40

Sommaire

1. Introduction	44
2. Point de départ	46
3. Situation actuelle	50
4. Les accords de l'AGCS	56
5. Le processus de Lisbonne	59
6. La déclaration de Bologne et celles qui ont suivi	63
7. Conclusions	67
Annexe	72
Bibliographie	78

Contents

1. Introduction	82
2. The initial situation	85
3. Theory and reality	87
4. The GATS agreements	93
5. The Lisbon Process	96
6. Bologna Declaration and later explanations	100
7. Conclusions: The effects of the commodification	104
Appendix	108
Literature	113

Impressum	115
-----------	-----

Ein Überblick über bildungs- und wirtschaftspolitische
Prozesse und deren Analyse aus Sicht der Studierenden.
Verabschiedet an der 155. Delegiertenversammlung des VSS in Basel.

«Bildung ist ein öffentliches Gut, das
allen nach Neigung und Fähigkeit zu-
gänglich sein soll.»

1. Einleitung

In der sogenannten Bologna-Ära und der Zeit von grossen und kleinen Paradigmenwechseln in der Hochschullandschaft wird über Effizienz, Qualität und Exzellenz philosophiert, werden neue Wege ausprobiert und supranationale Konventionen ausgehandelt. Dabei wird auf Harmonisierung und Innovation gesetzt; Wissen wird als Ressource, Wachstumsfaktor und marktwirtschaftliches Element definiert, das nachhaltig und zukunftssichernd sein soll.

Der Verband Schweizer Studierendenschaften (VSS) bewegt sich als politische Organisation und Vertretung der Studierenden in diesem Umfeld und weist kritisch auf die politische Intention und die Diskrepanz zwischen ihr und der strukturellen Umsetzung hin. Zentral ist, dass die Forderung nach Demokratisierung und offenem, fairem Zugang zur Bildung auch heutzutage von höchster gesellschaftlicher Relevanz ist. Was uns als Ökonomisierungstendenz begegnet, hat reale Folgen auf die Bildungsstrukturen und auf die gesellschaftliche Realität.

Bildung ist ein öffentliches Gut, das allen nach Neigung und Fähigkeit zugänglich sein soll. Diesem Prinzip ist der VSS klar verpflichtet. Auf allen Ebenen setzt sich der Verband ein, um Chancengleichheit beim Bildungszugang zu ermöglichen und zu fördern. Seit Jahrzehnten bezieht der VSS klar Stellung gegen die Privatisierung und die Ökonomisierung und ihre Auswirkungen in der Hochschulbildung, fordert Mitbestimmung und Transparenz¹. In diesem Bereich herrscht in der Schweiz grosser Nachholbedarf und im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen ist es notwendig, die Interessen der Studierenden zu formulieren. Ausgehend von bisher erarbeiteten Positionen und fortlaufender kritischer Analyse und Reflexion bezieht der VSS in diesem Papier Stellung zu der zunehmenden Ökonomisierung der Bildung. Dieses Papier gibt einen kurzen Überblick über den theoretischen Hintergrund, geht auf den Begriff des Bildungsmarktes ein und beschreibt europäische Prozesse wie GATS, Lissabon und Bologna und ihre Auswirkungen auf die Schweizer Hochschullandschaft.

Die Effekte auf die soziale Dimension werden im Papier nur angedeutet; dazu hat der VSS umfängliche Arbeiten und Positionen verfasst², auf die im Folgenden verwiesen wird. Dies gilt ebenfalls für die Diversität der Hochschultypen in der Schweiz³, auf welche grundsätzlich Rücksicht genommen aber nicht explizit eingegangen wird.

1 Vorhandene Publikationen des VSS zum Thema siehe Bibliographie.

2 VSS-UNES-USU, Perspektiven zur Hochschullandschaft Schweiz, 2008.

3 Das Schweizer Hochschulsystem unterscheidet zwischen universitären, eidgenössisch technischen und Fachhochschulen. Diese sind in kantonaler und Bundeshoheit verankert und durch föderative Institutionen koordiniert. Für alle gilt das Prinzip „gleichwertig aber andersartig“, siehe SUK Bologna-Richtlinien und Bundesgesetz über die Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich. Ein einheitliches Koordinationsgesetz, das alle drei Typen berücksichtigt wurde im September 2011 vom Schweizer Parlament verabschiedet.

2. Zur Ausgangslage: Eine theoretische Annäherung an den Sinn der Bildung.

Was ist der Sinn der Bildung? Diese Frage ist weder neu noch eindeutig zu beantworten. Im Verständnis der Aufklärung während dem Beginn des 19. Jahrhunderts war klar, dass Bildung vor allem ein Ziel hat: Bildung zu selbstdenkenden, mündigen und partizipierenden BürgerInnen⁴.

Daneben existieren heutzutage auch ganz andere Konzepte dessen, was das Ziel der Bildung sei. Eine solche Umdeutung fand in den letzten Jahren statt und nahm mit den Theorien von Theodore W. Schultz und dem Begriff des Humankapitals⁵ sowie Nico Stehrs Erläuterungen über die Wissensgesellschaft, in welcher soziale Gerechtigkeit auf Kultur und Anerkennung beruht, ihren Anfang. Theodore W. Schultz erweiterte die Ökonomie Anfang der 80er-Jahre um den Produktionsfaktor (Aus-)Bildung. Bildung wurde demgemäss zum überwiegenden Teil zur Investition in eine wichtige Erscheinungsform des Kapitals, nämlich der des Humankapitals. Über einen längeren Zeitraum betrachtet, so die Annahme, würden sich diese Investitionen (ökonomisch) auf jeden Fall lohnen. In diesem Sinne wird Bildung als Ressource für Wirtschaftswachstum angesehen⁶.

Etwas später als Schultz zeichnete Nico Stehr eine Wandlung des Wissens zum zentralen Punkt einer Gesellschaft auf: Er verordnete die Wissensgesellschaft (knowledge-based society) als postindustrielle Gesellschaft, in der Wissen die grundlegende Ressource sei. Wissen wird hier folglich im ökonomischen Sinne als wichtige Quelle wachsender Wertschöpfung und grösseren Wirtschaftswachstums gesehen. Neu am Konzept der Wissensgesellschaft sind Wichtigkeit und Einfluss, die dem Wissen zugesprochen werden. Wissen werde immer mehr zum Motor und zur führenden Grösse im Produktionsprozess. Die kognitiven Faktoren Kreativität,

4 Von Humboldt, Wilhelm: Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, In: Anrich, Ernst (Hg.): Die Idee der Deutschen Universität. Die fünf Grundschriften aus der Zeit der Neugründungen durch klassischen Idealismus und romantischen Realismus, 1956, S. 377-386.

5 Die Theorie des endogenen Wachstums (z.B. Romer 1990) geht davon aus, dass Humankapital (menschliche Fähigkeiten, Know-how etc.), welches durch Hochschulbildung akkumuliert wird, eine der entscheidenden Grössen für das Wirtschaftswachstum ist. Neue Studien zeigen, dass mehr Humankapitalakkumulation – und somit mehr Hochschulbildung – zu mehr Wachstum führt (Hanushek und Kim 1995; Hanushek und Kimko 2000). Hochschulbildung ist damit zentral für den Wohlstand eines Landes, sofern – aus einer nationalen Perspektive – auch genügend Akademiker tatsächlich in diesem Land leben (keine so genannte einseitige Mobilität). Gerade in der wissensbasierten Volkswirtschaft der entwickelten Länder kommt der Akkumulation von Humankapital und somit der Hochschulbildung eine entscheidende Rolle zu. Kürzungen der Ausgaben für Hochschulbildung sind damit nicht nur unsozial, sondern auch schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft.“ Zitiert aus: VSS, Hochschulpolitik aus ökonomischer Perspektive, Volkswirtschaftliche Bedeutung der Hochschulbildung und Begründung von Staatseingriffen in den „Hochschulmarkt“, 2002, S. 2, 3.

Romer, P., Endogenous technological change, Journal of Public Economy, 99 (5), S. 71–102.

Hanushek, E.A. und D. Kim, Schooling, labour force quality, and economic growth, NBER Working Paper 5399.

6 Schultz, Theodore W., In Menschen investieren. Die Ökonomik der Bevölkerungsqualität, 1986.

«Seit Anfang der 90-er Jahre wird die These vertreten, dass es das vorrangige Ziel von Bildung sei, den ökonomischen Wohlstand zu erhalten und zu fördern.»

Wissen und Informationen sollen in zunehmendem Mass den Wohlstand eines Unternehmens ausmachen.⁷

Christopher Freeman und Luc Soete verbanden diese zwei Grundkonzepte (Humankapital und Wissensgesellschaft) anfangs der 90er-Jahre miteinander und setzten sie in den Kontext des Neoliberalismus. Sie sehen das Wirtschaftswachstum als einzigen Weg zur Erhaltung des Wohlstandes. Das Wachstum soll durch innovative neue Technologien und durch die aktive Förderung von bestimmten wissensbasierten Wirtschaftszweigen gefördert werden⁸. Freeman und Soete zeichneten ein düsteres Bild vom wirtschaftlichen Wachstum in Europa und zählten unter anderen den möglichen Förderungsbereich ‚education and training‘ auf. Damit wäre auch die Bildung angesprochen, welche für sie eine Art ‘social infrastructural investment’ darstellt: „Education appears [...] as an infrastructural investment of very low efficiency which is in urgent need of beeing revitalised, given its crucial importance for future (employment) growth and competitiveness.“⁹

Bildung wird folglich als (ökonomische) Investition angeschaut, welche die Wirtschaft wachsen lässt. In diesen Theorien herrscht, verkürzt formuliert, folgendes Credo: Bildung ist die zentrale Investition, um die Wissensgesellschaft zu verwirklichen. Das vorrangige Ziel von Bildung ist es, den ökonomischen Wohlstand zu erhalten und zu fördern. Die VerfechterInnen der Strategie meinen somit, dass Wirtschaftswachstum unmittelbare Folge von Investitionen in Humankapital ist. Auch wurde in Studien untersucht, ob ein direkter Zusammenhang zwischen Investitionen in Humankapital – somit auch in das Hochschulsystem – und dem Wirtschaftswachstum besteht. Dieser postulierte direkte Zusammenhang bleibt aber bis heute in der Ökonomie kontrovers diskutiert.

7 Stehr, Nico, Knowledge Societies, 1994, S. 29.

8 Freeman, Christopher und Soete Luc, Work for All or Mass Unemployment, 1994, S. 167.

9 Ebenda, S. 162.

In den libertären Theorien wird Bildung als etwas begriffen, das dazu dienen soll, die gesellschaftlichen Gründe der eigenen und fremden Unterdrückung zu erkennen, zu verstehen und schliesslich auch die Ursachen dieser Unterdrückung zu überwinden. Bildung und Wissen soll entsprechend auch selbst angeeignet und nicht von einem normierend-autoritativen System vermittelt werden. Lernende sollen Erkenntnisse selbst entwickeln, und damit in die Lage versetzt werden, eigene und unabhängige Urteile zu bilden, ohne jedoch zu diesen Erkenntnissen geführt zu werden.

Dies soll ohne Konkurrenz und Selektion funktionieren, da die individuellen Fähigkeiten aller gefördert, anstatt dass beruflich oder gesellschaftlich erfolgreiche, d.h. angepasste, Menschen geschaffen werden sollen. Sie richtet sich gegen die Selektion, da diese grosse Teile der Bevölkerung von umfassender Bildung ausschliesst und eine Konkurrenz herstellt, welche Kooperation und Solidarität verhindert.

Insofern unterscheidet sich die libertäre Bildung von den bürgerlichen Reformpädagogiken, welche vor allem darauf abzielen, aus den Lernenden bessere DemokratiInnen oder Arbeitskräfte zu machen. Libertäre Bildung hat das Ziel, die Lernenden in nicht-autoritärer Weise auf ihrem Werdegang zu selbstbestimmten, selbstständigen, kritischen und reflexionsfähigen Personen zu begleiten.¹⁰

10 Steinicke, Kerstin, Erziehung und Bildung ohne Herrschaft, 1993.

3. Zur Ausgangslage:

Über den Bildungsmarkt im Spannungsfeld zwischen Theorie und Realität.

Willkommen im Bildungsmarkt Schweiz! Im folgenden Abschnitt soll der Bildungsmarkt Schweiz analysiert werden: Woher kommt er? Funktioniert er wie ein normaler Markt? Was ist ein inszenierter Bildungsmarkt?

Dabei argumentieren die BefürworterInnen einer Liberalisierung bzw. Privatisierung der Hochschulbildung vorwiegend ökonomisch: Die eingetretene weltweite Überlegenheit der Marktwirtschaft sei ein starkes Indiz dafür, dass der freie Markt auch in der Hochschulbildung zu einer Erhöhung von Qualität und Wohlstand führen wird. Gerade diese ökonomische Argumentation macht es für den VSS zweckmässig, Hochschulbildung vertieft aus ökonomischer Perspektive zu betrachten. Dies bedingt auch eine ökonomische Ausdrucksweise, die manchmal einen grundsätzlichen Widerspruch zur generellen Positionierungen des Verbandes mit sich bringt.

3.1 Das Spannungsfeld von klassischer Lehr- und Forschungsfreiheit versus New Public Management

Im Sinne der Aufklärung wurde der Gedanke entwickelt, dass die Universität¹¹ vollständig vom Staat unabhängig sein soll, gleichzeitig aber von ihm finanziert werden müsse¹². Dieser Idee folgten viele Staaten Europas: Auch in der Schweiz wurde das Prinzip der akademischen Lehr- und Forschungsfreiheit eingeführt. Dieses Prinzip gilt es jedoch weiter zu differenzieren. So schreibt Gallus Rieger in seiner Dissertation über Schulentwicklung und Management: „Wenn die Universitäten Zürich und Bern als Gründungen im Sinne Humboldts bezeichnet werden, so ist das [nur] inhaltlich bezogen auf das Angebot richtig [...]. So gab es politische Berufungen, oder der Einsitz des Erziehungsdirektors in der Hochschulkommission, dem Erziehungsrat und der Regierung gleichzeitig sind ebenfalls Indizien¹³.“ In den Kantonen von Zürich und Bern legitimierte also das demokratische Prinzip das Primat der Politik. Jedoch hielten sich das Parlament und der Regierungsrat in Forschungsfragen zurück¹⁴.

¹¹ Dieser Gedanke gilt für den VSS analog für Hochschulbildung und somit für alle drei Hochschultypen in der Schweiz.

¹² Vgl. von Humboldt, Wilhelm, Über die innere und äussere Organisation, 1956.

¹³ Rieger, Gallus, Schulentwicklung kontrovers: Schulleitung und Teilautonomie: Desiderate des wirtschaftlichen Diskurses und Folgen der Finanzknappheit in den Neunzigerjahren oder pädagogische Forderungen an das Schulsystem?, 2000, S. 69.

¹⁴ Untersuchungen wurden bisher nur für die Kantone Zürich und Bern gefunden.

Die zeitgenössisch vorherrschende Idee des (Neo-)Liberalismus hat das Konzept des New Public Management eingeführt: „Den Hochschulen werden unter dem Vorwand von vermehrter Autonomie Globalbudgets zugeteilt, die Verteilung der Gelder wird den Hochschulen selber überlassen,¹⁵“ So betont Mathias Binswanger in seinem Buch ‚Sinnlose Wettbewerbe‘: „Man hatte das aus heutiger Sicht geradezu ungeheuer anmutende Vertrauen, dass die Forscher selbst am besten wissen, womit sie sich zu beschäftigen hatten.¹⁶“

Ein Beispiel, dass dieses Primat der Politik verloren ging, ist die Delegation der strategischen Einflussnahme an Hochschulräte: Dabei soll ein Hochschulrat, mit VertreterInnen aus allen Bereichen der Öffentlichkeit, analog zu einem Verwaltungsrat eines Unternehmens die Strategie einer Hochschule bestimmen. Mit diesem Strukturwechsel sollten die einzelnen Hochschulen autonomer, der Kontrolle der Politik teilweise entzogen und somit effizienter werden. Somit wurde eine Teilung der politischen und fachlichen Steuerung vollzogen: Dies bedeutet, dass die fachliche Steuerung durch die Institute, Fakultäten, Universitätsleitungen und Oberinstanzen zum Beispiel im Rahmen eines Globalbudgets vollzogen wird. Diese Mehrjahresplanung kann von der Politik nicht mehr inhaltlich beeinflusst werden. Als neues Steuerungselement wird die Ökonomie gepriesen, welche automatisch eine „kluge Zuständigkeit und Steuerungseinteilung zwischen Politik und universitärer Organisation¹⁷“ herbeizaubern sollte. Neben Globalbudgets nennt Gallus Rieger den Numerus Clausus als strukturelles Steuerungselement, welchen er als „letzte Handhabe zur Reduktion des Aufwandes“¹⁸ bezeichnet¹⁹.

Damit zwingt der Staat laut Mathias Binswanger die Universitäten in einen inszenierten Markt: „Damit die finanziellen Mittel ‚effizient‘ eingesetzt werden können, zwingt der Staat die Universitäten und die zur ‚Wissensproduktion‘ und ‚Bildungsproduktion‘ angestellten Professoren mit ihrem wissenschaftlichen Anhang auch zur ständigen Teilnahme an künstlich inszenierten Wettbewerben.“²⁰ Der Staat versucht die Schulen, Universitäten, Regionen und besonders auch Staaten untereinander in einen Wettbewerb zu zwingen. Ob ein solcher inszenierter Markt überhaupt funktionieren kann, steht zur Debatte.

15 VSS-UNES-USU, „Education not Profit“ - Das GATS und der VSS, Bern 2002, S. 69-70.

16 Binswanger, Mathias, Sinnlose Wettbewerbe, warum wir immer mehr Unsinn produzieren, 2010.

17 Rieger, G., Schulentwicklung kontrovers, 2000, S. 71.

18 Ebenda: S. 70.

19 Die Zulassungsbeschränkung „Numerus Clausus“ ist sowohl ein Selektions- als auch ein strukturelles Steuerungsinstrument. Es werden zum einen also die „besseren“ Studierenden gefiltert, als auch die Anzahl der Studierenden und somit Kosten eines Studiengangs definiert. Dieses strukturelle Steuerungsinstrument ist der ursprüngliche Grund, wieso das Medizinstudium in der Schweiz ein Numerus Clausus hat.

20 Binswanger M., sinnlose Wettbewerbe, S. 141.

3.2 Des VSS kritische Betrachtung zur Integration von Hochschulbildung in Marktverhältnisse.

In seiner volkswirtschaftlichen Betrachtung der Ökonomisierungsprozesse stellt der VSS fest, dass ein Hochschulstudium das durchschnittliche Lebenseinkommen im Vergleich zu andern nachobligatorischen Ausbildungen nicht erhöht.²¹ Ausgehend von dieser These und der Frage nach der Rolle der Studierenden in einem Bildungsmarkt, stellt der VSS fest, „dass die vorgebrachten angeblich ökonomischen Argumente für eine Liberalisierung bzw. Privatisierung der Hochschulbildung einer ökonomischen Überprüfung nicht standhalten. Es ist daher für Wirtschaft und Gesellschaft gefährlich, das Gut Hochschulbildung als privates Gut zu betrachten, das dem freien Markt überlassen werden kann. Die globalen Bestrebungen im Rahmen des GATS und die Tendenzen in der Schweiz gehen daher in die falsche Richtung. Die richtige Richtung ist, die Hochschulbildung dem Staat anzuvertrauen und die nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, um eine quantitativ ausreichende und qualitativ hochstehende Hochschulbildung zu gewährleisten. Nur so kann eine gesunde Entwicklung von Volkswirtschaft, Gesellschaft und ‚studiumwilligen‘ Individuen garantiert werden.“²²

Der VSS hält in seinen Betrachtungen fest, dass Studierende somit weder reine Konsumierende noch Produkt ihrer Ausbildung seien, da sie gemeinsam mit den Dozierenden das Gut Hochschulbildung produzierten. Dies beispielsweise durch Unterrichtspartizipation, kritisches Mitdenken, Seminararbeiten etc. Studierende mit Konsumierenden in anderen Märkten zu vergleichen, sei daher ein äusserst fragwürdiges Unterfangen²³. Unter Berücksichtigung der Vorgaben der vorherrschenden Wirtschaftstheorien wird die Frage nach einem funktionierenden Bildungsmarkt, respektive nach Marktversagen (insbesondere der imperfekten Kapitalmärkte) gestellt. Untersucht werden dabei die Parameter der Informationslage (über Qualität und Eigenschaften des Produkts – also der Bildung), der Unsicherheit (im Bezug auf den Kauf eines Produkts), den Transaktionskosten (Kosten-Nutzen Verhältnis, z.B. in Bezug auf Transportwege) und dem voting-with-the-feet (schlechte Qualität wird im klassischen Markt nicht gekauft). Dazu kommen die Marktunvollkommenheiten von Seiten der Hochschulen (also des Angebots): Z.B. die Heterogenität der Güter (Hochschulen bieten beispielsweise nicht dasselbe an – und auch nicht in derselben Sprache) und die Selektion der Studierenden. So seien Hochschulen nicht wie andere Anbieter dazu verpflichtet, sich dem Wettbewerbsdruck zu fügen.²⁴ Schlussfolgernd, dass Bildung als handelbares Gut nicht funktioniert, konstatiert der VSS: „Wir verstehen Bildung als ein öffentliches Gut,

²¹ Vgl. Wolter, Stefan, Bildungsrendite – ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens, in Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 2005.

²² VSS-UNES-USU, Hochschulpolitik aus ökonomischer Perspektive, Volkswirtschaftliche Bedeutung der Hochschulbildung und Begründung von Staatseingriffen in den «Hochschulmarkt», 2002, S.7.

²³ Ebenda, S. 3.

²⁴ Ebenda, S. 4-9.

«Da ein herbeigeführter Markt im
Bildungswesen zwangsläufig und aus
strukturellen Gründen versagen muss,
wird der Staat dazu gezwungen,
zu intervenieren.»

als ein Menschenrecht, welches für eine Gesellschaft der gleichen Chancen, des kritischen Denkens und der Demokratie unabdingbar ist und welches weder soziale noch geschlechtliche oder finanzielle Diskriminierung mit sich bringt.“²⁵.

Der Verlust von demokratischer Mitsprache ist ein weiteres Problem des Marktes. Ein freier Bildungsmarkt führt dazu, dass der Staat das Bildungssystem nicht mehr direkt steuern kann. Da ein herbeigeführter Markt im Bildungswesen zwangsläufig und aus strukturellen Gründen versagen muss, wird der Staat dazu gezwungen, zu intervenieren. Der einzige Ausweg: Er versucht durch indirekte Mindeststandards, eine Qualitätssicherung oder finanzielle Steuerungsmechanismen einen gewissen Rahmen zu schaffen und somit das Bildungssystem bestmöglich zu steuern. Die Marktmechanismen werden jedoch beibehalten. Dies führt unweigerlich zu einer Verschiebung der Mitsprache hin zum Staat, was Gallus Rieger folgendermassen beschreibt: „Ein Markt ist eine politische Konstruktion, mit dem politischen Ziel, die Macht neu zu verteilen und von einer sozial ausgerichteten Demokratie zu einer neoliberalen Ordnung zu kommen. Ein Bildungsmarkt ist kein Markt mit freiem Wettbewerb, sondern ein durch den Staat gesteuerter, der die Lokalpolitiker und Schulleiter/innen stärkt und die lokal demokratischen Schulstrukturen behindert.“

²⁶Ein inszenierter Markt ist also eine künstlich geschaffene Wettbewerbssituation. Ziel ist es, ein Gut zu beschränken um Profit daraus schlagen zu können. Ein international bekanntes Phänomen ist das Phänomen der Vermarktung von öffentlichen Gütern. Dazu gehört im Rahmen der Privatisierungswelle Wasser, im Rahmen der Law-and-order Bestrebungen der öffentliche Raum und die öffentliche Sicherheit sowie eben auch die Bildung. Inszenierte Bildungsmärkte können im spezifischen auch Teilbereiche umfassen; so kann man Rankings, Ratings und auch Studienplatzbeschränkungen unter diesem Blickwinkel betrachten.

Zulassungsbeschränkungen wie Numerus Clausus

Mit einem Numerus Clausus wird eine begrenzte Studienplatzanzahl an zu viele Studierende mittels einer Prüfung vergeben. Die Studierenden befinden sich untereinander in einem Wettbewerb um die künstlich beschränkten Plätze. Für die Auswahl derjenigen, die einen der Studienplätze bekommen, ist nicht in erster Linie die Fähigkeit dieser Studierenden, also ihre Fähigkeiten und Neigungen, ausschlaggebend, sondern vor allem die Tatsache, dass die Hochschultragenden bzw. die Hochschule nicht mehr monetäre Mittel einsetzen wollen.

²⁵ VSS-UNES-USU, Education not Profit, S. 74.

²⁶ Rieger G., Schulentwicklung kontrovers, 2000, S. 67.

Es wird ein Markt geschaffen, auf dem sich die Studierenden durchsetzen müssen. Aufgrund der Tatsache, dass ein Numerus Clausus jedoch nicht testen kann, wie gut eine Person in fünf oder mehr Jahren in der jeweiligen Disziplin sein wird, gewinnt nicht diese Person, die am geeignetsten für das Studium ist, sondern diejenige, deren soziale und finanzielle Lage, Gesundheitszustand und Tagesform am besten ist. Dies, da ein solcher Test nur testen kann, wie gut eine Person in einem NC abschneidet. Der Markt versagt.²⁷

Rankings und Ratings

Die wohl berühmtesten Vergleiche sind die Hochschulrankings, welche die Qualität der Hochschulen messen sollten. Das Ziel der Rankings ist es, dass interessierte Personen die vollständige Information über die Qualität der Hochschulen erhalten und auf dieser Grundlage auswählen können, wohin sie gehen oder wo sie forschen wollen. Rankings basieren im Moment vor allem auf Output der Forschungsteams in Form von Publikationen in Fachzeitschriften. Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen führt also dazu, dass der Anreiz besteht, möglichst viele Publikationen in Fachzeitschriften zu veröffentlichen. Unbestrittenermassen führt das aber nicht zu mehr Publikationen, sondern zu Mehrfach- und Teilpublikationen. Der Markt versagt.

27 VSS-UNES-USU, Numerus Clausus – Uni-Zugang Glücksache?, 2001.

4. Die GATS-Verträge:

Education is not for sale oder der weltweit verordnete Bildungsmarkt.

4.1 Das General Agreement on Trade in Services

Die humanistische Vorstellung der Universität wurde in beinahe ganz Europa übernommen und führte dazu, dass Bildung in den vergangenen 150 Jahren als öffentliches Gut bzw. Service Public galt. Die humanistische Vorstellung wurde in den letzten zehn Jahren durch die Welthandelsorganisation (WTO) in Frage gestellt: Durch eine Erweiterung des ‚General Agreement on Tariffs and Trade‘ (GATT) ist das ‚General Agreement on Trade in Services‘ (GATS), welches den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen regelt, zu Stande gekommen. Das GATS möchte Dienstleistungen gleich behandeln wie Waren, deren Austausch liberalisieren und die Märkte für Dienstleistungen gänzlich öffnen. Dies bedeutet, dass Dienstleistungen von verschiedenen Firmen in einem Markt angeboten werden, wobei die KonsumentInnen dann das beste Produkt kaufen können.

Was als Dienstleistung definiert wird, können die Länder selbst festlegen. Die Schweiz hat als eines der einzigen Länder keine Einschränkungen für den Bildungssektor im Rahmen des GATS beschlossen. Somit definiert die Schweiz Bildung generell als Dienstleistung.²⁸

4.2 Die Hochschulbildung in der Schweiz innerhalb des GATS

Die Schweiz hat als eines der wenigen Länder die gesamte Bildung in die GATS-Verträge aufgenommen. Somit soll Bildung in der Schweiz kein öffentliches Gut mehr sein, sondern muss auf einem Markt angeboten werden. Die ist aber nicht zwingend so: Sogar die WTO schliesst den öffentlichen Dienst von GATS aus, d.h. Dienstleistungen, welche weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht werden. Aufgrund der oben dargestellten strukturellen Gründe für das Marktversagen im Bildungsbereich kann die Hochschulbildung keineswegs als ausserhalb des öffentlichen Dienstes angesehen werden. Die künstlich geschaffenen Wettbewerbssituationen durch Studiengebühren und Forschungsgelder reichen nicht aus, um das freie und öffentliche Gut Bildung zu einer handelbaren Ware umzudefinieren.

²⁸ Die Betrachtung der Hochschulbildung als handelbares Gut der Schweiz im Rahmen der GATS Verträge ist widersprüchlich hinsichtlich weiterer Definitionsversuche seitens der eidgenössischen Gesetzgebung, respektive Vorgaben. So bestehen durchaus die Interessen im Rahmen der Hochschulgesetzgebung diese unbegrenzte Liberalisierung einzuschränken.

GATS möchte sämtliche Handelsbarrieren und -hindernisse aus dem Weg räumen. Im Kontext der Hochschulbildung wären Staatsausgaben für Bildungseinrichtungen, Qualitätssicherungs- und Sozialausgleichsmechanismen als Handelshemmnisse zu interpretieren, implizit entweder abzuschaffen oder gleichwertig an alle Marktakteure, ob staatlich oder privat, zu verteilen.

Im GATS werden vier Arten von Dienstleistungen unterschieden:

- grenzüberschreitender Handel (z.B. Fernstudium)
- ausländischer Konsum (z.B. Lehr- und studiumbezogene Auslandsreisen)
- Anwesenheit natürlicher Personen (z.B. Lehrkörper)
- Handelsniederlassungen im Ausland (z.B. Niederlassungen ausländischer Bildungsanstalten)

So ermöglicht GATS in diesem Kontext die Gründung und Institutionalisierung von marktorientierten Privat- und Zweigstellhochschulen am attraktiven, hochgehandelten Standort Schweiz. Obwohl das Schweizer Stimmvolk sowie die Politik weder Einsicht in, noch Einfluss irgendeiner Art über diese Anstalten hätte, wären Kantone und Bund gezwungen, sie finanziell und ideell gleich zu behandeln wie die staatlichen Bildungseinrichtungen.

Das grosse Risiko das sich hier präsentiert, ist der Grundsatz der Unumkehrbarkeit eingegangener Liberalisierungsverpflichtungen: Reagieren kann man zu gegebenem Zeitpunkt nicht mehr. Das GATS ist rechtlich bindend und hat als völkerrechtliches Vertragswerk auf Verfassungsstufe die politischen Handlungsspielräume der Schweiz so stark beschränkt, dass nicht einmal zusätzliche inhaltliche und fachliche Gesichtspunkte – beispielsweise soziale oder ökologische Aspekte – im ausschliesslich die Wirtschaftlichkeit betreffenden GATS nachträglich eingebracht werden können.

Interessanterweise kann hier erwähnt werden, dass sich viele (Bildungs-)PolitikerInnen und die Verwaltung kaum im Klaren über die Auswirkungen der GATS-Verträge sind. Die CIS hat Ende 2009 eine ExpertInnenrunde veranstaltet; die Resultate waren ernüchternd. Das Bewusstsein für die Auswirkungen der GATS-Verträge auf die Bildung ist (offiziell) kaum vorhanden.

«Sogar die WTO schliesst den
öffentlichen Dienst von GATS aus.»

5. Der Lissabon-Prozess: Die Bildung Ökonomisierungs-Offensive der EU

Die Lissabon-Strategie geht auf die Theorie von Luc Soete und Christopher Freeman zurück. Im Jahr 2000 haben die Europäischen Staats- und Regierungschefs an einem Sondergipfel in Lissabon die ‚Lissabon-Strategie‘ oder ‚Lissabon-Agenda‘ als strategisches Ziel, das bis 2010 erreicht werden sollte, verabschiedet. Die ehrgeizige Zielsetzung lautete: „to become the most competitive and dynamic knowledge based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion“²⁹.

An vorher genannter Aussage lässt sich unschwer erkennen, dass die Lissabon-Strategie eine langfristige, rein wirtschaftliche Strategie ist, welche die EU gegenüber anderen prosperierenden Regionen wettbewerbsfähiger machen soll. Auch die soziale Kohäsion, die als Teil dieser Strategie erreicht werden soll, ist nur ein Mittel zum Zweck: Wo die soziale Kohäsion gross ist, sinkt z.B. das Risiko von sozialen Umbrüchen oder unvorhersehbaren gesellschaftlichen Ereignissen, was die Region für die Wirtschaft interessanter macht.

Ein elementares Mittel, Wirtschaftswachstum zu erhalten und zu fördern, ist laut dieser Strategie die Bildung, welche durch Forschung, Exzellenz und Innovation gefördert werden soll. Dabei fällt auf, dass die Wissensgesellschaft (knowledge-based society) überraschend oft als Begriff genannt wird. Die Ähnlichkeit zu den Theorien von Freeman/Soete sowie Schultz und Stehr ist nicht abzustreiten. Die Umdeutung des Sinnes der Bildung soll mit der Umsetzung Lissabon-Strategie Tatsache werden.

Die Umsetzung der Lissabon-Strategie sollte bis 2010 stattfinden. Die Ziele – im Jahr 2005 präzisiert – wurden jedoch in kaum einem Staat erreicht. Die Lissabon-Strategie gilt somit als gescheitert. Als Grund für das Scheitern wird oft die rechtliche Form der Lissabon-Strategie genannt. Sie umfasste mehrere politische Bereiche, welche weder in der (Entscheidungs-) Kompetenz der Europäischen Union noch bei den Europäischen Staats- und Regierungschefs lagen und in denen die Mitgliedstaaten in der Politikgestaltung weiterhin souverän blieben.

Gerade die Bildungspolitik ist ein Bereich, welcher grundsätzlich noch immer eine nationale Angelegenheit ist. Somit hatte die Strategie keine rechtlich bindende Form und war weiterhin nur als sogenannte Absichtserklärung der europäischen Staats- und Regierungschefs zu verstehen. Dies bedeutete, dass die EU nur stark eingeschränkte Mittel zur Verfügung hatte, um die einzelnen Länder bei der Um-

²⁹ Amtsblatt der Europäischen Union C 306, Vertrag von Lissabon, 2007.

setzung der Strategie zu beeinflussen, genauere Ziele zu definieren, deren Umsetzung zu koordinieren, geschweige denn zu etwas zu verpflichten.

Eine Möglichkeit, die einzelnen Länder zur Umsetzung der Strategie zu bewegen, ist die Offene Methode der Koordinierung (OMK, oder engl. ‚Open Method of Coordination‘, OMC).³⁰ Die OMK ist der Versuch, durch jährliche Berichte der Mitgliedstaaten der EU über deren Fortschritt bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie eine gewisse Transparenz zu erreichen. Über gegenseitiges Lernen, statistische Vergleiche, Benchmarks, Empfehlungen der Europäischen Kommission etc. soll das Vorankommen der einzelnen Staaten dokumentiert und verglichen werden. Diese Transparenz soll die nationalen Regierungen unter einen gewissen Druck setzen, bzw. sie in einen Wettbewerb untereinander bringen, ebenfalls gewisse Ziele der Lissabon-Strategie umzusetzen und zu priorisieren.

Nachdem die Lissabon-Strategie als gescheitert qualifiziert werden musste, ist 2010 die Nachfolgestrategie ‚Europa 2020‘ verfasst worden, in der ein neuer Fokus auf grüne Technologien und langfristiges Wirtschaftswachstum gelegt wird. Nach wie vor wird Bildung als zentrales Element zur Wettbewerbssteigerung genannt, was bedeutet, dass sich diese Strategie von der Lissabon-Strategie nicht deutlich unterscheiden lässt.

Die European Students' Union (ESU) sagt deutlich, dass der Bologna-Prozess Ziele der Lissabon-Strategie übernimmt.³¹ Eine zunehmende Verzahnung ist auch bei der Europa 2020-Strategie zu befürchten. Der Grund liegt im rechtlichen Status des Bologna-Prozesses, der für die einzelnen Länder verbindlich ist und sich darum eignet, die nationalen (tertiären) Bildungssysteme zu beeinflussen. Dies ist auch insofern problematisch, da der Bologna-Prozess viel breiter gefasst ist als die beiden Strategien: Bologna umfasst nicht nur die Europäische Union, sondern auch Nicht-EU-Mitglieder, so auch die Schweiz. Während die EU-Strategien (nur) eine Absichtserklärung der Staats- und Regierungschefs der EU und der

30 Vgl. VSS-UNES-USU, Grundlagenpapier Lissabon-Strategie, Bildungsökonomisierung in internationalen Prozessen – die Lissabon-Strategie, 2006, S. 2. „Neben den inhaltlichen Einwänden ist auch die Art und Weise der Implementierung der Lissabon-Strategie zu kritisieren. Die so genannte «Open Method auf Coordination» soll als Instrument zur Umsetzung der Strategie dienen und ist eine Verlegenheitslösung mit der die Europäischen Institutionen versuchen in Bereiche einzugreifen, für die sie weder ein Mandat noch Kompetenzen besitzen. Die OMC, wie sie von der Europäischen Kommission benutzt wird, ist intransparent und undemokratisch, da die Exekutive legislative Aufgaben übernimmt und die Öffentlichkeit nicht einbezogen wird. Schon die Zielfindung zu Beginn des gesamten Prozesses war allein Sache der damals in Lissabon anwesenden ExekutivvertreterInnen. Durch die speziellen gruppendynamischen Effekte der OMC werden Bedürfnisse und Sachzwänge geschaffen, die erst durch die Anwendung der OMC entstehen. Für viele Akteure innerhalb des Prozesses sind die Methode und die Anwendung ihrer Indikatoren, Benchmarks und Regeln wichtiger geworden als das ursprüngliche Ziel (so genannter Methodenimperialismus). Die OMC verhindert die öffentliche Debatte, ist damit undemokratisch und übt in illegitimer Weise Druck auf die Mitglieds- und speziell die KandidatenInnenländer der europäischen Union aus. Diese Art und Weise der Entscheidungsfindung und -umsetzung wird vom VSS vehement abgelehnt.“ VSS, Grundlagenpapier Lissabon-Strategie, S. 4.

31 ESIB, The National Unions of Students in Europe, „The Students' Opinion on the Lisbon Strategy of the European Union, 2006, S. 10.

«Die Ziele der Lissabon-Strategie
wurden in kaum einem Staat erreicht,
sie gilt somit als gescheitert.»

EU-Kommission sind, die Europa durch Bildung zu einer konkurrenzfähigen und dynamischen Wissensgesellschaft machen wollen, hat der Bologna-Prozess einen anderen Hintergrund. Bologna wollte als drei Hauptziele neben Förderung von internationaler Wettbewerbsfähigkeit und der Ausrichtung der Studiengänge auf Beschäftigungs- und damit Verwertbarkeit auch die Mobilität fördern. Mit diesen drei Zielen sollte insbesondere eine Vergleichbarkeit des europäischen Hochschulraumes entstehen.

Der Bologna-Prozess wird jedoch immer mehr von der Agenda der Europäischen Union dominiert. Die Europäische Kommission versucht (erfolgreich) durch ihren Einsitz in der sogenannten Bologna Follow-Up Group Ziele der Lissabon- und der Europa 2020-Strategie in den Bologna-Prozess einzubringen. Als mögliches Beispiel ist hier die Diskussion um Employability, Studiengebühren oder Hochschulabschlussquoten zu nennen.³²

³² Ebenda

6. Bologna-Deklaration und Folgeerklärungen: Eine Strukturreform als Mittel der Ökonomisierung

In der Bologna-Deklaration von 1999 wurden eine Harmonisierung der Strukturen sowie die Einführung des ‚Zwei-Stufen-Zyklus‘ (Bachelor-Master), die Förderung der Mobilität und der Arbeitsmarktfähigkeit verankert.³³ Der VSS äusserte sich kritisch und sprach sich gegen die Umsetzung aus. Er äusserte die Befürchtungen, dass eine zunehmende Verschulung sich prekär auf Studierende aus sozial schwächeren Schichten auswirken könne und die mit einer Verschulung verbundenen Mehrausgaben für Betreuungsverhältnisse wohl kaum vom Staat aufgefangen werden. Des Weiteren wurden Einschränkungen bei der horizontalen Mobilität befürchtet, eine zusätzliche Hürde für Frauen in der akademischen Karriere vorausgesagt und die Ökonomisierungstendenzen kritisiert.³⁴

2009 anerkannte die Hochschullandschaft und die Öffentlichkeit die negativen Auswirkungen der Bologna-Intentionen und die Diskrepanzen zwischen grundsätzlich positiv intendierten und tatsächlich negativ resultierenden Punkten. Letztere entstanden aufgrund von Versäumnissen und fehlerhafter Implementierung. Durch die angestrebte Vergleichbarkeit wurden die Bildungssysteme harmonisiert und Leistungsvereinbarungen geschaffen, womit ein Konkurrenzfeld eröffnet wurde. Durch gemeinsame, quantifizierende Instrumente wurde der Bildungsmarkt geschaffen.

6.1 Strukturreform oder Strukturdominanz, über die Messbarmachung und die Vergleichbarkeit

Betrachtet man die Veränderungen, die Bologna in den Bildungssystemen von der individuellen Ebene des/der einzelnen Studierenden bis hin zur internationalen Bologna-Ebene bewirkt hat, lassen sich diese unter den Prädikaten Messbarmachung und Vergleichbarkeit zusammenfassen.

Vergleichbarkeit als Schlüssel zur Mobilität oder Versinnbildlichung akademischer Erbsenzählerei

Ein erster Schritt hin zu einer Vergleichbarkeit von Bildungsabschlüssen war eine möglichst gleichartige Strukturierung und Quantifizierung der Studiengänge. Dazu zählt in erster Linie das sogenannte ‚Drei-Zyklen-System‘ von Bachelor, Master und Doktorat, das in allen beteiligten Ländern die bisherige Studienstrukturierung ersetzte. Primär brachte diese Unterteilung des Studiums eine Vereinheitlichung von Aufbau und Studiendauer sowie Quantifizierungsansätze. Durch das parallel eingeführte ECT-System soll die Leistung der Studierenden gleich einer Währung

33 Vgl. Der Europäische Hochschulraum, Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister, 1999.

34 VSS-UNES-USU, Die Umsetzung der Bologna-Deklaration: Eine Sackgasse für die Studierenden, 2002.

«Der VSS äusserte sich kritisch und sprach sich gegen die Umsetzung von Bologna aus.»

bemessen und verglichen werden können; es soll als Grundlage für einen Austausch in den verschiedenen Bildungssystemen des Bologna-Raums dienen.

Vergleichbarkeit von Learning Outcomes und Modularisierung

Der Einführung der Qualifikationsrahmen in den Bolognaprozess erfolgte der Paradigmenwechsel in der Lehre: Weg von der Input-orientierten Lehre (die ProfessorInnen lehren mehr oder weniger was sie mögen) hin zur Outcome-orientierten Lehre (die Veranstaltungen werden hinsichtlich der Lernschritte der Studierenden definiert).³⁵ Formulierungen von Kompetenzen und Learning Outcomes stellen eine Art inhaltsunabhängige Formulierung dessen dar, was einE StudierendeR in ihrem/seinem Studium an Fähigkeiten erwirbt. Dies wiederum ermöglicht einerseits eine Vergleichbarkeit der vermittelten Fähigkeiten innerhalb desselben Fachs, andererseits auch eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen unterschiedlichen Fachbereichen zumal viele Kompetenz-Formulierungen eine gewisse Universalität – unabhängig vom spezifischen Fach, in dem sie erworben wurden – verkörpern. Auch an dieser Stelle kann wiederum von einer Art Währung oder Sprache gesprochen werden, welche die Inhalte vergleichbar, vermittelbar und damit handelbar macht.³⁶

Auch wenn der VSS eine sinnvollere Umsetzung des ECTS unterstützt, dürfen sich die Veränderungen aber nicht an der Anstellfähigkeit orientieren und sich die Inhalte von der Wirtschaft definieren lassen. Learning Outcomes können hilfreich sein, um Prüfungen und Evaluationen sinnvoller zu gestalten, dafür müssen sie sich aber nach wissenschaftlichen Kriterien richten. Die bisher erfolgte Umstellung ist in den Augen des VSS jedoch weder durchgängig, einheitlich noch sinnvoll erfolgt.

35 VSS-UNES-USU, Qualifikationsrahmen QR, 2005. „Auf deskriptiver Ebene lässt sich zum heutigen Stand der Dinge die Funktion der Qualifikationsrahmen etwa folgendermassen einordnen: Die Motivation fürs Erstellen eines europäisch vergleichbaren Qualifikationsrahmen-Netzes lässt sich relativ logisch aus dem Wesen des heutigen Bolognaprozesses und der Lisbon-Objectives ableiten: Wer den dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Hochschulraum der Welt erschaffen will, braucht ein Gütesiegel um nicht nur die Qualität der Ausbildung zu garantieren sondern auch um gewährleisten zu können, dass das „erschaffene Material“ den Qualitätsansprüchen genügt. Die Qualifikationsrahmen bilden das Werkzeug dazu. Es wird darin genau definiert welche Fähigkeiten erworben werden müssen, wenn eine Bildungsstufe abgeschlossen ist. Sie beschreiben systematisch alle Studienabschlüsse anhand von Lernergebnissen, Kompetenzen und Fertigkeiten, über die die Absolventinnen und Absolventen verfügen und geben für die Studienstufen den Umfang in ECTS-Credits an. Die europäischen Ministern sehen den Qualifikationsrahmen idealerweise als Mittel zur Verbesserung der Integration des lebenslangen Lernens in die Bildungssysteme sowie zur Anerkennung von Kenntnissen und Fähigkeiten, die ausserhalb der formalen Bildungswege erworben wurden, beitragen.“ VSS, Qualifikationsrahmen QR, S. 6.

36 Zur Vereinheitlichung der Inhalte von Studiengängen kann das Tuning Projekt angesprochen werden, welches idealtypische Learning Outcome basierte Curricula entwirft.

Es bestehen grosse Unterschiede in der Handhabung und Unsicherheit in der Konzeption dieser Lernziele. Die sogenannte Modularisierung – der Versuch Lerninhalte und Ziele in konsekutiven Modulen mit Teilqualifikation zusammenzufassen – scheiterte in mehrerlei Hinsicht. Anstatt der Mobilität zu dienen, resultiert daraus ein starres, vorgefertigtes Programm, das keine Unterbrüche und Individualität in der Studiengestaltung erlaubt. Auch in Bezug auf die Leistungsüberprüfung wurde die Chance bisher verfehlt, erworbene Kompetenzen anhand von Überprüfungen von gesamten Modulen sinnvoll und gebündelt zu gestalten. Stattdessen müssen alle Teilveranstaltungen der Module meist separat abgeprüft werden, was in einem enormen Lern- und Prüfungsaufwand auf Seiten Studierender und Institution resultiert.

Des Weiteren geht das gegenwärtige Programm vom Ideal des/der Vollzeitstudierenden aus, was nicht der realen Situation der Studierenden in der Schweiz entspricht. Soziale Aspekte, wie beispielsweise die Notwendigkeit, das Studium mit einer Erwerbstätigkeit zu vereinbaren, werden vollends ausgeblendet. Der VSS drängt auf eine sinnvolle Gestaltung des Paradigmenwechsels hin zur Learning Outcome basierten Lehre im Hinblick auf stärkere Flexibilisierung und Öffnung der Studiengänge.

7. Schlussfolgerungen: Auswirkungen der Ökonomisierung

Die beschriebenen Ökonomisierungsprozesse haben direkte und indirekte Auswirkungen auf die Strukturen der Schweizer Hochschullandschaft. GATS-Verträge, Lissabon-Strategie und Bologna sind in ihrer Umsetzung und Implementierung massgebend für die Entwicklung der Hochschulbildung und Gegenstand der politischen Auseinandersetzung des VSS.

7.1 GATS-Verträge, Lissabon-Strategien und Bologna-System

Momentan ist der Einfluss dieser Strategien nicht eindeutig. Sowohl beim GATS, welches noch immer nicht endgültig ausgehandelt ist, als auch der Lissabon-Strategie bzw. Europa 2020, können die Auswirkungen nicht klar formuliert und prognostiziert werden. Trotzdem zeichnet sich eine Tendenz zur Einschränkung der wissenschaftlichen Vielfalt und eine Fokussierung auf ökonomisch interessante Bereiche der Lehre ab. Die Hochschulen richten sich vermehrt darauf aus, jene Studienfächer anzubieten, welche im Markt bestehen können und mit denen Wertschöpfung erreicht werden kann. Die Privatisierung und Ausrichtung der Bildung auf wirtschaftliche Interessen nimmt aber keinerlei Rücksicht auf längerfristige Bedürfnisse der Gesellschaft, wie dies ein vom Staat finanziertes und angebotenes Bildungssystem tun kann. Die Profitmaximierung steht im Vordergrund und rechtfertigt die Sozialisierung der Kosten.

Ein weiteres wesentliches Problem der GATS-Verträge und der Lissabon-Strategie ist deren Demokratiedefizit. Regionale und nationale Politik werden zunehmend auf multilateraler Ebene betrieben. Die Vereinbarungen der letzten grossen GATS-Runde konnten von den nationalen Parlamenten nur als Gesamtpaket verabschiedet oder abgelehnt werden. Dieses Vorgehen hatte faktisch eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz von der Legislative zu den Handelsdiplomaten zur Folge. Handelskonferenzen und EU-Regierungstreffen finden hinter verschlossenen Türen statt, während parlamentarische Entscheidungsprozesse durch eine viel grössere Öffentlichkeit geprägt sind. Unverständlicherweise hat es die Schweiz bisher abgelehnt, den Entscheidungsprozess durch die Vertretung öffentlicher Institutionen in den offiziellen WTO-Delegationen zu demokratisieren, obschon dies in Ländern wie den USA oder Norwegen gängig ist. Es ist klar, dass die Globalisierung integrative Vorgehensweisen auf politischer Ebene erfordert, wenn die Öffentlichkeit in rein wirtschaftlich bestimmten Verhandlungen nicht weiter an Boden verlieren soll.

Gravierend ist der Einfluss der Lissabon-Strategie bzw. von Europa 2020 auf die Schweiz. Beide wurden von der Schweiz als EU-Nichtmitglied nie offiziell beraten. Dennoch üben sie, einen wesentlichen Einfluss auf die Schweizer Hochschulbil-

derung aus. Darüber hinaus ist Mitsprache bei den beiden EU-Strategien für die EU-Mitgliedstaaten kaum und für die Schweiz nicht vorhanden. Während der Bologna-Prozess implementiert wird und konkrete Umstellungen des Bildungssystems bringt, bleiben die EU-Strategien Richtungsentscheide, die sich top-down auswirken und grosse Unsicherheit auslösen. Der Zugzwang der Anpassung an diese Modelle verhindert eine öffentliche Debatte und ist undemokratisch. Dieser Weg der Entscheidungsfindung und - Umsetzung lehnt der VSS vehement ab.³⁷

Legitimität und Verfahrensregeln sind sowohl in den GATS-Verträgen als auch der Lissabon-Strategie nur unzureichend entwickelt, um der Verantwortung für nachhaltige Entwicklung in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht Rechnung zu tragen. Gerade in Anbetracht der Tatsache, dass die Bildung ein öffentliches Gut und ihre Förderung ein öffentlicher Auftrag ist, kann es nicht im Interesse des Staates sein, die Finanzierung und die Regelungskompetenz über den Bildungsbereich Marktmechanismen zu überlassen und damit die Kontrolle über das Bildungssystem und die Förderung der Chancengleichheit aufzugeben. Aus diesem Grund spricht sich der VSS klar für die Demokratisierung der Prozesse auf allen Ebenen und für die integrative Partizipation aller Beteiligten, insbesondere der Studierenden aus.³⁸

7.2 Auswirkungen eines Bildungsmarktes

Bildungsmärkte sind politisch konstruiert um eine scheinbar effiziente Verteilung der Mittel zu gewährleisten. Ein Bildungsmarkt und die damit einhergehende Privatisierung der Bildung und die Übernahme von privatwirtschaftlichen Organisationsstrukturen führen dazu, Bildung als Ware und Faktor zu betrachten. Der VSS wehrt sich darum entschieden gegen die Ausrichtung der Bildung auf Profitmaximierung.

Trotzdem wird das Bildungssystem bereits nach den Regeln eines inszenierten Marktes organisiert. Denn innerhalb eines Bildungsmarktes macht es zwar durchaus Sinn, die staatlichen Hochschulen betriebswirtschaftlich zu strukturieren. Globalbudgets und die versprochene steigende Autonomie stellen sich aber bei näherem Hinsehen als Trugschluss heraus. Das Ziel ist es, ein Konkurrenzverhältnis einzuführen und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Immer mehr finanzielle Mittel der Hochschulen werden für Marketing und Werbung gebraucht, um Studierende, Forschende und Lehrende für die eigene Hochschule zu gewinnen. Die Wahl wird zur gezielten Suche, die zur Profilierung dient.

Diese Profilierung führt automatisch zu einer schleichenden Verdrängung der nicht ausbildungsorientierten bzw. rentablen Studiengänge und schliesslich zu Hoch-

37 VSS-UNES-USU, Perspektiven, S.13.

38 VSS-UNES-USU (Hrg.) Freiburghaus, Lea, Mittbestimmung / Participation, Studie zur studentischen Mitbestimmung an Schweizer Hochschulen, 2005, S. 48-56.

«Bildung hat einen klaren Auftrag: sie soll zu selbständigen, selbstbestimmten, kritischen und reflexionsfähigen Personen führen, die in der Lage sind, sich am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben zu beteiligen.»

schulen mit einem kleineren Studienangebot und grösseren Zugangshürden. Bereits jetzt ist die Forderung nach Exzellenz in aller Munde und gleichzeitig ein erklärtes Ziel der Lissabon-Strategie. Der VSS ist klar der Meinung, dass eine solche Förderung bestimmter angeblich exzellenter Hochschulen für die gesamte Gesellschaft schlechtere Resultate hervorbringt.

Bereits eine Teilprivatisierung der Bildung führt zu einer Selektion beim Zugang zur Bildung, die oft durch finanzielle Hürden umgesetzt wird. Private Finanzierung beeinflusst die Ausrichtung der Hochschulen und ist ein klares Steuerungsinstrument, das keinem öffentlichen Auftrag unterliegt. Der offene Zugang zur Bildung wird in Frage gestellt und das Hauptinteresse und Ziel der Hochschulen verändern sich. Es geht dann nicht mehr darum, Wissen für die Gesellschaft zu entwickeln und zugänglich zu machen, sondern den privaten Interessen der GeldgeberInnen nachzugehen. Eine privatfinanzierte Hochschule darf selektionieren und auch die Studierenden an der Finanzierung, durch hohe Studiengebühren, beteiligen. Damit wird es sozioökonomisch benachteiligten Personen erschwert, wenn nicht sogar verunmöglicht, eine Hochschule dieser Art zu besuchen.³⁹

Der VSS spricht sich klar gegen Bildung als handelbares Gut, gegen den schleichenden Abbau der öffentlich-rechtlichen Dimension der Hochschulbildung, gegen die Instrumentalisierung der Forschung und Lehre durch private EntscheidungsträgerInnen als auch gegen das Gleichstellen von Allgemeinwohl-orientierten mit kommerziellen Interessen aus.

Wie oben dargelegt führt die Vorstellung von Bildung als handelbare Ware und die damit verbundene Umdeutung von Bildung als öffentliches Gut in ein Investment in das Humankapital zwangsläufig zu einem Versagen der angestrebten Neuordnung. Ein solcher Markt führt schliesslich nur zu schlechterer Qualität, einem verminderten Angebot und mangelnden Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand.

Genau diese Öffentliche Hand hat aber ein vitales Interesse an einer gut funktionierenden Hochschulbildung, da Bildung noch immer unabdingbar für eine funktionierende partizipative öffentliche Ordnung ist. Nur mit einem Mindestmass an Bildung kann ein partizipatives öffentliches System wie z.B. eine Demokratie funktionieren. Findet aber ein Abbau dieser öffentlichen Dimension statt, so verkommt Bildung zu einem privaten Anliegen und der Bildungsauftrag der HochschulträgerInnen kann nicht mehr wahrgenommen werden.

Dagegen wehrt sich der VSS, denn dies führt dazu, dass Bildungsinstitutionen zu reinen Ausbildungszentren werden, wo mess- und verwertbare Kompetenzen vermittelt werden, die nicht mehr dazu dienen, ein kritisches, selbstbestimmtes und

39 Auswirkungen auf soziale Dimension, vergleiche VSS, Perspektiven, S. 38-42.

reflektiertes Denken aufzubauen und zu fördern, sondern nur noch dem privaten Vorwärtsskommen Einzelner dient.

Der VSS verschliesst sich einer Zusammenarbeit von Wirtschaft, Öffentlichkeit und Bildungsinstitutionen nicht grundsätzlich. Jedoch ist er der Meinung, dass das Gewicht dabei doch immer auf den beiden letzten liegen muss. Die Allgemeinwohl-orientierten Interessen überwiegen in der Analyse des VSS die kommerziellen Interessen bei weitem.

Bildung hat einen klaren Auftrag: Sie soll zu selbständigen, selbstbestimmten, kritischen und reflexionsfähigen Personen führen, die in der Lage sind, sich am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben so zu beteiligen, dass dies für die gesamte Gesellschaft förderlich ist.

Bildung soll weiterhin ein öffentliches Gut sein, welches dem/der EinwohnerIn der Schweiz nach Fähigkeiten und Neigungen offenstehen muss. Nur so kann die Chancengleichheit beim Zugang zur Bildung realisiert werden.

Anhang Ökonomisierungspapier

Europäische Steuerungsstrategien: Europa 2020: Auswirkungen im Bereich Bildung und Forschung und Position VSS-UNES-USU

Grundlage: Lissabon-Strategie

Die Europäische Union setzt als supranationales Konstrukt verschiedene Steuerungsstrategien zur Förderung der politischen Integration ein. Im Jahr 2000 haben die Europäischen Staats- und Regierungschefs an einem Sondergipfel in Lissabon die ‚Lissabon-Strategie‘ oder ‚Lissabon-Agenda‘ als strategisches Ziel, das bis 2010 erreicht werden sollte, verabschiedet. Die Lissabon-Strategie, eine mittelfristige, rein wirtschaftliche Strategie, welche die EU gegenüber anderen prosperierenden Regionen wettbewerbsfähiger machen sollte, kann als Massnahme der sektoralen Ausdehnung der EU eingeordnet werden. Ein elementares Mittel um Wirtschaftswachstum zu erhalten und zu fördern, ist laut dieser Strategie die Bildung, welche durch Forschung, Exzellenz, Innovation und koordinierte Mobilität gefördert werden soll. Dabei spielt die Idee einer supranationalen ‚Wissensgesellschaft‘ eine Schlüsselrolle.

New Public Management in der Bildung sowie die Schaffung einer European Higher Education Area (EHEA) können als definierte Massnahmen zur Zielerreichung klassifiziert werden. Der Verband Schweizer Studierendenschaften (VSS) hat wiederholt die Lissabon-Strategie auf EU-Ebene sowie das weltweite Dienstleistungsabkommen General Agreement on Trade in Services (GATS) mit seinen, für den Bereich Bildung relevanten Komponenten, als Elemente der Ökonomisierung identifiziert und scharf kritisiert.⁴⁰

Die Lissabon-Strategie und ihre Umdeutung der Bildung zu einer handelbaren Dienstleistung und zum Förderungsinstrument von „Humankapital“ als auch die „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) die zur Umsetzung der Strategie angewendet wurde, sind vom VSS in verschiedenen Papieren einer Analyse unterzogen worden.⁴¹ Die Umsetzung der Lissabon-Strategie wurde auf 2010 terminiert. Die Ziele – im Jahr 2005 präzisiert – wurden jedoch in kaum einem Staat erreicht. Nun präsentiert die EU 2011 eine Folgestrategie, genannt Europa 2020, die Ziele und Methoden für die EU bis 2020 formuliert. In diese sind erneut die Bereiche Bildung und Forschung tangiert. Diese Tatsache bewegt den VSS ebenfalls zum neuen Strategievorschlag der EU Stellung zu nehmen und Forderungen an die Schweizer Hochschulpolitik und an der europäischen Vertretung der Studierenden, die European Students Union (ESU) zu stellen.

⁴⁰ Ökonomisierungspapier Kapitel 4, 5 und 7.

⁴¹ VSS-UNES-USU, Perspektiven, Teil A.

Die Europa 2020-Strategie

Die Europa 2020 Strategie ändert ihren Umfang dramatisch. Während die Lissabon-Strategie sich um die ‚wissensbasierte Wirtschaft‘ dreht, werden in Europa 2020 auch sämtliche andere Politikbereiche ausgiebig behandelt und dargelegt. Oberstes Ziel ist das Vorantreiben der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union. Neben vielen anderen Bereichen werden auch in der neuen Strategie ‚Bildung und Kultur‘ und ‚Forschung und Innovation‘ genannt. Zur Bildung wurden folgende Grundannahmen beschrieben: „Zusätzliche Investitionen in die Entwicklung des Humankapitals sowie die Modernisierung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung tragen dazu bei, die EU in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft zu verwandeln.“⁴²

Folgende Ziele wurden definiert⁴³:

- 75 % der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollten sich im Arbeitsmarkt bewegen
- 3 % des BIP der EU sollten für Forschung und Entwicklung aufgewendet werden
- Der Anteil der Personen ohne Abschluss der obligatorischen Bildung sollte auf unter 10 % gesenkt werden, mindestens 40 % der jüngeren Generation sollten einen Hochschulabschluss haben
- Die Zahl der armutsgefährdeten Personen sollte um 20 Millionen sinken

Dazu wird ein neues Programm ‚Bildung Europa‘ veranschlagt, dass die Bereiche Bildung und Kultur unter einem Dach vereinen soll. ‚Lebenslanges Lernen‘, Mobilitätsprogramme und das Programm ‚Jugend und Aktion‘ werden, im Namen der Effizienzsteigerung und Nutzung von Synergien, durch eine einheitliche Struktur ersetzt, die sich strategisch auf folgende Punkte konzentriert⁴⁴:

- Die Bereitstellung zielgerichteter transnationaler Lernmöglichkeiten
- Die Anpassung der Qualifikationen an den Bedarf des Arbeitsmarktes, um die Beschäftigungsfähigkeit, den Unternehmergeist und die Beteiligung junger Menschen zu fördern
- Freiwilligentätigkeit sowie ausserschulische und informelle Bildung
- Die Förderung weitreichender Reformen und die Modernisierung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in ganz Europa und darüber hinaus
- Ein Darlehenssystem für die Mobilität von Masterstudierenden, das auf dem EU-Haushalt und auf private Mittel (hauptsächlich von privaten Banken) basiert

⁴² Europäische Kommission, Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, 2010, S. 32.

⁴³ Ebenda, S. 5.

⁴⁴ Europäische Kommission, Europa 2020, S.33

Der VSS nimmt in diesem Kapitel zu vier verschiedenen Kernthemen näher Stellung: die knappe Finanzierung im Bereich Bildung, der Mechanismus zur Umsetzung, die Fokussierung auf die „Employability“ und das Mobilitätsprogramm ‚Bildung Europa‘.

Kritik des VSS

Finanzierung

Das Budget für Forschung und Entwicklung beläuft sich auf gute 80 Milliarden Euro von Jahr 2014 bis 2020⁴⁵. Möchte die EU einen Beitrag zur faktischen Förderung der Bereiche leisten, sind die Geldbeträge für Bildung der Europa 2020 Strategie sehr klein. Um diesen Zustand zu legitimieren wendet die EU das Prinzip der ‚knappen Mittel‘ auf und fördert somit die Konkurrenz durch die Vergabe der Gelder in einem Wettbewerb um Exzellenz. Dieser Exzellenzgedanke widerspricht aber fundamental dem Prinzip des offenen Zugangs zur Bildung, das eine öffentliche Finanzierung nach sich zieht und dem Gedanken, das breite Bevölkerungsschichten von den Investitionen profitieren sollten. Um einen tatsächlichen Fortschritt zu erzielen muss die EU die finanziellen Mittel für die Bildung aufstocken und ihre Verteilung fair nach den Bedürfnissen der Bevölkerung vornehmen.

Mechanismen zur Umsetzung

Die Mechanismen zur Umsetzung sind die gleichen wie bei der Lissabon-Strategie. Noch immer sollen die einzelnen Länder mit komparativen Berichten ihren Fortschritt im Vergleich mit den anderen Ländern und den festgelegten Zielen der EU überprüft werden.⁴⁶ Der Mechanismus – die Offene Methode der Koordination⁴⁷ – bleibt also immer noch gleich. Die Kritik des VSS an dieser Methode ist unverändert. Anstatt partizipativ vorzugehen und demokratische Inklusion zu fördern, erzwingt die EU damit einen Wettbewerb unter den Staaten. Ob sich die Ziele so erreichen lassen, ist zweifelhaft.

Qualifikation und Beschäftigungsfähigkeit: Diktat der „Employability“

Der VSS vertritt die Haltung, dass sich Hochschulbildung nicht per se den Strukturen des Marktes fügen muss. Das was als ‚Employability‘ bezeichnet wird, also die Fähigkeit, auf dem Arbeitsmarkt mit einer entsprechenden Qualifikation zu agieren, ist für den VSS nicht zwingend das primäre Ziel der Hochschulbildung: „Der VSS wehrt sich gegen eine Bildungspolitik, die sich ökonomischen Zwängen unterordnet, er setzt sich ein für demokratisch legitimierte Entscheidungsstrukturen und einen unbeschränkten Zugang zu einer Bildung, deren Zielsetzung nicht ‚Employability‘ ist, sondern welche die persönliche Entwicklung von mündigen BürgerInnen

⁴⁵ Ebenda, S. 12

⁴⁶ Ebenda, S. 31f.

⁴⁷ VSS-UNES-USU, Perspektiven. S.12.

unterstützt und sie zur aktiven Teilnahme in der Gesellschaft befähigt.“⁴⁸

Dies bedeutet nicht, dass der VSS die Wichtigkeit der Befähigung und deren Entwicklung innerhalb des Studiums negiert. Klar ist aber, dass die Hochschule, insbesondere eine Universität, nicht einer Berufsausbildungsstätte entspricht, sondern eine Lehr- und Forschungsinstitution ist. In der Europa 2020-Strategie wird eine vermehrte private Einflussnahme auf den Hochschulraum gefordert, beispielsweise private Investitionen in Forschung und Entwicklung oder Kooperationsmassnahmen zwischen Bildungseinrichtungen und der Arbeitswelt.

Bildung Europa: Europäisches Darlehenssystem für Masterstudierende

Die EU interpretiert die Mobilität im Hochschulraum als Instrument zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Innerhalb von ‚Bildung Europa‘ wird auf die Masterstudierenden fokussiert; diese werden als diejenigen, „die wirksamste Bildungsabschlüsse für innovative Arbeitsplätze und die Forschung bieten“, bezeichnet.⁴⁹ Nun wird vorgeschlagen, dass ein europaweites System von Darlehen eingesetzt wird, um die Mobilität dieser Studierendengruppe zu vergrössern. Dabei sollen private Banken und die European Investment Bank (EIB) die Grundlage für dieses System bilden.⁵⁰

Die Tatsache, dass die EU anerkennt, dass die finanzielle Lage der einzelnen Studierenden entscheidend ist für den Entschluss mobil innerhalb der Hochschulbildung zu werden, ist ein Fortschritt; leider geht die Ideenentwicklung in eine falsche Richtung. Anstatt mehr Staatsinvestitionen zu fördern, im Speziellen in Form von Stipendien, werden Darlehen vorgeschlagen, obwohl diese dem Gedanken der Förderung von Chancengleichheit und Abbau von finanziellen Hürden entgegenlaufen. Darlehen bedeuten Schulden, die nicht leichtfertig in Kauf genommen werden. Dabei resultiert – entgegen der allgemeinen Meinung – aus der Hochschulbildung nicht immer eine hohe Rendite⁵¹, die es ermöglicht die Schulden mittelfristig zurückzuzahlen.

Ausserdem steht bei einem Darlehenssystem auch die Frage der freien Studienwahl auf dem Spiel. Die Tendenz, Studienrichtungen fremdgesteuert zu wählen, würde ansteigen; umso mehr, wenn man bedenkt, dass private Finanzinstitute diese Darlehen zu Verfügung stellen würden, die entsprechend eigene Interessen im Forschungsbereich verfolgen.

Dieser Gedanke ergänzt die Gesamtstrategie der EU auch in Hinblick auf die Anpassungen der Qualifikationen an den Bedürfnissen des Marktes und bestätigt das

48 VSS-UNES-USU, Perspektiven, S. 13.

49 Europäische Kommission, Europa 2020, S. 33.

50 Hoareau, Cécile, Financing EU Student Mobility: A Proposed Credit Union Scheme for Europe, 2010.

51 Vergleiche Wolter, Bildungsrendite, 2005.

hohe vorgesehene Steuerungspotential. Diese Perspektive auf den Hochschulraum wird vom VSS abgelehnt und als klares Zeichen der Ökonomisierung der Bildung und Forschung gesehen.

Forderungen an die Hochschulpolitik der Schweiz

Im Folgenden fordert der VSS von den hochschulpolitischen Instanzen und Institutionen, dass

- die Europa 2020-Strategie frühzeitig rezipiert und ihre Auswirkungen auf die Hochschullandschaft der Schweiz analysiert werden,
- die Auswirkungen in einem demokratischen und partizipativen Prozess diskutiert werden,
- die Schweiz gegenüber der Europäischen Union ein klares Bekenntnis zum offenen und fairen Zugang zur Bildung ablegt,
- die Mobilitätsprogramme im Sinne des offenen Zugang zur Bildung nicht als Eliteförderungsinstrument missbraucht werden und dem entsprechend öffentlich finanziert werden und bleiben.

Im Folgendem fordert der VSS von der European Students Union (ESU) dass,

- sie sich als Ansprechpartnerin der EU-Kommission für die Rechte der Studierenden einsetzt,
- sie gegenüber der Europäischen Union eine klare Forderung zum offenen und fairen Zugang zur Bildung formuliert,
- sie gegen das vorgesehene Darlehenssystem klar Stellung nimmt und sich für ein Stipendiensystem einsetzt und
- sie einen deutlichen Anstieg der EU-Mittel im Bereich Bildung und Forschung fordert.

Bibliographie

Monographien und Artikel

Binswanger, Mathias, Sinnlose Wettbewerbe, warum wir immer mehr Unsinn produzieren, Freiburg 2010.

ESIB, the National Unions of Students in Europe, «The Students» Opinion on the Lisbon Strategy of the European Union, Wien 2006.

Freeman, Christopher und Soete Luc, Work for All or Mass Unemployment, London 1994.

Hanushek, Erik und Dongwook Kim, Schooling, labour force quality, and economic growth, NBER Working Paper 5399, 1995.

Hanushek, Erik und Dongwook Kim, Schooling, labour force quality, and the growth of nations, American Economic Review, 2000.

Hoareau, Cécile, Financing EU Student Mobility: A Proposed Credit Union Scheme for Europe, Berkeley 2010.

Rieger, Gallus, Schulentwicklung kontrovers: Schulleitung und Teilautonomie: Desiderate des wirtschaftlichen Diskurses und Folgen der Finanzknappheit in den Neunzigerjahren oder pädagogische Forderungen an das Schulsystem?, Aarau 2000.

Romer, Paul, Endogenous technological change, Journal of Public Economy, 1990.

Schultz, Theodore W., In Menschen investieren. Die Ökonomik der Bevölkerungsqualität, Tübingen 1986.

Stehr, Nico, Knowledge Societies, London 1994.

Steinicke, Kerstin, Erziehung und Bildung ohne Herrschaft, Moers 1993.

von Humboldt, Wilhelm: Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, In: Anrich, Ernst (Hg.): Die Idee der Deutschen Universität. Die fünf Grundschriften aus der Zeit der Neugründungen durch klassischen Idealismus und romantischen Realismus, Darmstadt 1956.
VSS-UNES-USU, Numerus Clausus – Uni-Zugang Glücksache?, Bern, 2001.

VSS-UNES-USU, Die Umsetzung der Bologna-Deklaration: Eine Sackgasse für die Studierenden, Bern, 2002.

VSS-UNES-USU, „Education not Profit“ - Das GATS und der VSS, Bern 2002

VSS-UNES-USU: Hochschulpolitik aus ökonomischer Perspektive, Volkswirtschaftliche Bedeutung der Hochschulbildung und Begründung von Staatseingriffen in den «Hochschulmarkt», Bern 2002.

VSS-UNES-USU: Das GATS und die Liberalisierung der Bildung, Probleme, Gefahren und offene Fragen. Mit Beiträgen von: Richard Gerster, Marianne Hochuli, Louis Weber, Raoul-Marc Jennar, Lea Brunner, Bern 2003.

VSS-UNES-USU (Hrg.) Freiburghaus, Lea, Mittbestimmung / Participation, Studie zur studentischen Mitbestimmung an Schweizer Hochschulen, Zürich 2005.

VSS-UNES-USU, Qualifikationsrahmen QR, Bern 2005.

VSS-UNES-USU, Grundlagenpapier Lissabon-Strategie, Bildungsökonomisierung in internationalen Prozessen – die Lissabon-Strategie, Bern 2006.

Wolter, Stefan, Bildungsrendite – ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens, in Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 2005.

Deklarationen und Amtsblätter

Amtsblatt der Europäischen Union C 306, Vertrag von Lissabon, Brüssel 2007.

Europäische Kommission, Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel 2010.

Der Europäische Hochschulraum, Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister, 1999 Bologna.

Une vue d'ensemble des processus de politique économique et académique influençant la politique de formation et leur analyse du point de vue des étudiant-e-s.

Adopté à la 155ème Assemblée des délégué-e-s de l'UNES à Bâle

1. Introduction

Dans l'ère dite de Bologne et à une époque de grands et petits changements de paradigmes dans le paysage des Hautes Ecoles, on philosophe à propos de l'efficacité, de la qualité et de l'excellence, on emprunte de nouveaux chemins et on négocie des conventions supranationales. On mise alors sur l'harmonisation et l'innovation, le savoir est défini comme ressource, facteur de croissance et élément de l'économie de marché qui doit être durable et assurer l'avenir. L'Union des étudiant-e-s de Suisse agit en tant qu'organisation politique et représentante des étudiant-e-s dans ce domaine et porte une attention critique sur l'intention politique et l'écart entre celle-ci et la mise en œuvre structurelle. Il est crucial de rappeler que la démocratisation et un accès ouvert et équitable à la formation sont des revendications qui sont aujourd'hui encore d'importance primordiale pour la société. Ce que nous percevons comme une tendance à la marchandisation a des conséquences réelles sur la formation supérieure et sur la réalité sociale.

La formation est un bien public qui doit être accessible à toute personne en fonction de ses intérêts et ses capacités ; c'est l'un des postulats de base de l'UNES. L'Union s'engage à tous les niveaux afin de rendre cela possible et de promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à la formation. Depuis des décennies, l'UNES est fermement opposée à la privatisation et à la marchandisation ainsi qu'à leur impact sur la formation supérieure, appelant à la participation et à la transparence.¹ Il y a beaucoup à rattraper dans ce domaine en Suisse et, en vue de développements futurs, il est nécessaire de formuler clairement les préoccupations des étudiant-e-s. Sur la base des positions élaborées par le passé ainsi que sur une analyse critique et une réflexion continue, l'UNES souhaite prendre position dans ce document sur la marchandisation croissante de la formation.

Ce document donne un bref aperçu du contexte théorique, définit la notion de marché de la formation et décrit les processus européens tels que l'AGCS, Lisbonne et Bologne ainsi que leur impact sur le paysage suisse des Hautes Ecoles. Les effets sur la dimension sociale ne sont que brièvement mentionnés dans ce document, l'UNES ayant déjà consacré plusieurs travaux à ce sujet et rédigé des prises position², auxquels il sera fait référence. Ceci s'applique également à la diversité des types de Hautes Ecoles en Suisse³, qui est prise en compte sans être abordée explicitement.

¹ Voir la bibliographie pour des publications à ce sujet.

² VSS-UNES-USU, Perspectives sur le paysage suisse des hautes écoles, 2008

³ Le système suisse de la formation supérieure distingue les universités, les écoles polytechniques fédérales et les hautes écoles spécialisées. Elles sont du ressort de la Confédération et des cantons et coordonnées par des institutions fédérales. Pour toutes vaut le principe «égales mais différentes» voir les directives Bologne de la CUS et la loi fédérale sur les universités et la coopération dans l'enseignement supérieur. Une loi unique de coordination tenant compte des trois types de Hautes Ecoles a été adoptée en septembre 2011 par le Parlement Suisse.

«La formation est un bien public qui doit être accessible à toute personne en fonction de ses intérêts et ses capacités»

2. Point de départ : une approche théorique du but de la formation

Quel est le but de la formation? Cette question n'est loin d'être nouvelle et il est difficile d'y répondre explicitement. Pour les Lumières, au début du 19^{ème} siècle, il était clair que la formation avait surtout un objectif précis : former des citoyen-ne-s autonomes, responsables et s'impliquant dans la société.⁴

En parallèle, encore bien d'autres visions sur le but de la formation existent de nos jours. Une telle réinterprétation s'est produite ces dernières années, à commencer par les théories de Theodore W. Schultz et son concept de capital humain, ainsi que les explications de Nico Stehr sur la «société du savoir», dans laquelle la justice sociale est fondée sur la culture et la reconnaissance. Au début des années 80, Theodore W. Schultz a étendu l'économie au facteur de production «formation». La formation est donc devenue un investissement dans une forme importante de capital, à savoir le capital humain.⁵ considérés sur une longue durée, ces investissements (économiques) devaient en valoir la peine. Dans ce sens, la formation est vue comme une source de croissance économique⁶. Un peu après, Schultz, Nico Stehr a décrit une évolution de la connaissance devenant le point central de la société : il qualifiait la société du savoir (knowledge-based society) de société postindustrielle dont la ressource de base est le savoir. Celui-ci est donc vu, dans un sens économique, comme une source importante de valeur ajoutée et de croissance économique.

Ce qui est nouveau, c'est l'importance et l'influence qui sont attribuées à la connaissance dans le concept d'une société du savoir. Le savoir est de plus en plus considéré comme un moteur et comme ayant une importance déterminante dans le processus de production. Les facteurs cognitifs tels que la créativité, le savoir et

4 von Humboldt, Wilhelm : Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, In : Anrich, Ernst (éd.) : Die Idee der Deutschen Universität. Die fünf Grundschriften aus der Zeit der Neugründungen durch klassischen Idealismus und romantischen Realismus, 1956, pp. 377-386.

5 «La théorie de la croissance endogène (voir Romer 1990 par exemple) part du principe que le capital humain (capacités humaines, know-how, etc.) accumulé grâce à la formation est l'un des facteurs décisifs pour la croissance économique. De récentes études ont montré qu'une plus grande accumulation de capital humain, c'est-à-dire notamment plus d'académicien-ne-s et de recherche universitaire, conduit à l'augmentation de la croissance économique (Hanushek et Kim 1995 ; Hanushek et Kimko 2000). L'éducation supérieure est donc nécessaire au bien-être d'un pays tant que, d'un point de vue national, un nombre suffisant d'académicien-ne-s vit dans ce pays (pas de «mobilité unilatérale»). L'économie des pays industrialisés dépend en très grande partie de l'accumulation de capital humain et l'éducation supérieure y joue un rôle d'une extrême importance. Une réduction des dépenses allouées à l'éducation supérieure ne serait pas seulement antisociale, mais également nuisible à l'économie suisse» cité de : VSS-UNES-USU, Point de vue économique sur les études supérieures, Importance économique de la formation supérieure et justification des interventions de l'Etat sur le «marché des études supérieures», Berne, 2002, pp. 2-3.

Romer, P., Endogenous technological change, Journal of Public Economy, 99 (5), pp. 71-102.

Hanushek, E.A et D. Kim, Schooling, labour force quality, and economic growth, NBER Working Paper 5399.

6 Schultz, Theodore W., In Menschen investieren. Die Ökonomik der Bevölkerungsqualität, 1986.

l'information contribuent, dans une mesure toujours plus importante, à la prospérité d'une entreprise.⁷

Christopher Freeman et Luc Soete ont combiné ces deux concepts de base (capital humain et société du savoir) au début des années 90 et les ont transposés dans le contexte du néolibéralisme. Ils considèrent la croissance comme le seul moyen de maintenir la prospérité. La croissance doit être encouragée par de nouvelles technologies novatrices et par la promotion active de branches économiques spécifiques, basées sur la connaissance.⁸ Freeman et Soete peignaient un tableau sombre de la croissance économique en Europe et énuméraient entre autres domaines possibles d'encouragement «education and training». Cela inclut aussi la formation qui constitue pour eux une forme d'investissement social et infrastructurel : «Education appears [...] as an infrastructural investment of very low efficiency which is in urgent need of being revitalised, given its crucial importance for future (employment) growth and competitiveness».⁹ La formation est ainsi vue comme un investissement (économique), qui fait croître l'économie. Dans ces théories, en résumé, le credo suivant domine : la formation est l'investissement central pour parvenir à une société du savoir. L'objectif principal de la formation est de préserver et encourager la prospérité économique. Les partisans de cette stratégie postulent donc que la croissance économique est une conséquence directe des investissements dans le capital humain. Des études ont également été faites pour déterminer s'il existait une corrélation entre les investissements dans le capital humain – et donc dans l'enseignement supérieur – et la croissance économique. Cette relation directe postulée reste cependant jusqu'à aujourd'hui un sujet controversé dans le domaine de l'économie.

Dans les théories libertariennes, la formation est comprise comme un moyen de reconnaître, de comprendre et de surmonter les raisons sociales d'oppression qui nous sont infligées par nous-mêmes ou par d'autres. Ainsi l'on devrait également s'approprier la formation et le savoir individuellement au lieu de se les voir transmis par un système normatif et autoritaire. Les apprenant-e-s devraient pouvoir développer leurs connaissances par eux-/elles-mêmes et ainsi être amenés à pouvoir former des jugements indépendants et autodéterminés sans y être forcément guidé-e-s.

Et cela fonctionnerait sans concurrence ni sélection puisque les capacités de chacun et de chacune seraient encouragées au détriment d'un encouragement à former des personnes professionnellement et socialement prospères, c'est-à-dire la création des personnes formées en adéquation avec la société et l'économie. La formation libertarienne est contre la sélection dans la mesure où celle-ci exclue

7 Stehr, Nico, Knowledge Societies, 1994, p. 29.

8 Freeman Christopher et Soete, Luc, Work for All or Mass Unemployment, 1994, p. 167.

9 Freeman, Christopher et Soete, Luc, Work for All or Mass Unemployment, 1994, p. 162.

une grande partie de la population d'une formation complète et crée de la concurrence qui érige des obstacles à la coopération et à la solidarité. Dans ce sens, la formation libertarienne se distingue des pédagogies bourgeoises réformistes qui elles ont surtout pour but de créer de meilleur-e-s démocrates ou forces de travail. La formation libertarienne a pour but d'accompagner les apprenant-e-s de manière non-autoritaire sur leur cheminement vers des personnes autodéterminées, indépendantes, critiques et capables de réflexivité.¹⁰

¹⁰ Steinicke, Kerstin, *Erziehung und Bildung ohne Herrschaft*, 1993.

«Depuis le début des années 90,
la thèse est défendue que l'objectif
principal de la formation soit de
préserver et encourager la prospérité
économique.»

3. Situation actuelle:

le marché de la formation, contradictions entre théorie et réalité

Bienvenue sur le marché de la formation suisse. Dans le passage qui suit, le marché de la formation suisse est analysé : D'où vient-il ? Est-ce qu'il fonctionne comme un marché normal ? Qu'est-ce qu'un marché de la formation préfabriqué ?

Les partisan-ne-s de la libéralisation et de la privatisation avancent des arguments principalement économiques : la suprématie de l'économie de marché serait un indicateur important qu'un libre marché dans le domaine de l'enseignement supérieur se traduirait par une hausse de la qualité et de la prospérité. C'est justement cet argument économique qui oblige l'UNES à considérer de manière approfondie la formation supérieure sous un angle économique. Ceci implique aussi un langage économique, qui parfois mène à des contradictions fondamentales par rapport aux positions de l'UNES.

3.1 La contradiction entre la liberté d'apprentissage et de recherche classique vs. New Public Management

Avec les Lumières s'est développée l'idée que l'université¹¹ devrait être totalement indépendante de l'Etat mais en même temps financée par ce dernier¹². Cette idée a été adoptée par de nombreux pays en Europe : la Suisse a également introduit le principe de la liberté académique en matière d'enseignement et de recherche. Ce principe doit néanmoins être nuancé. Ainsi, Gallus Rieger écrit dans sa thèse de doctorat sur le développement et la gestion des écoles: «Si les Universités de Zurich et de Berne ont été fondées sur le modèle humboldtien, ceci ne fait référence qu'au contenu de leur offre [...]. Il y eu des nominations de postes par les politiques, ou bien le fait qu'un directeur de l'instruction publique siégeait en même temps dans la commission des Hautes Ecoles, dans le Conseil d'éducation et dans le gouvernement, est également un indice.¹³» Ainsi, dans les cantons de Zurich et Berne, le principe démocratique légitimait la primauté du politique. Le gouvernement et le parlement se tenaient toutefois à l'écart des questions de recherche.¹⁴

11 L'UNES pense de la même façon pour tout l'enseignement supérieur, soit pour les trois types de Hautes Ecoles en Suisse.

12 Voir Humboldt, Wilhelm, 1956.

13 Rieger, Gallus, Schulentwicklung kontrovers : Schulleitung und Teilautonomie : Desiderate des wirtschaftlichen Diskurses und Folgen der Finanzknappheit in den Neunzigerjahren oder pädagogische Forderungen and das Schulsystem ?, 2000, p. 69

14 Des études n'ont été réalisées jusqu'à présent que dans les cantons de Zurich et Berne.

L'idée contemporaine dominante du (néo)libéralisme a introduit le concept de New Public Management : sous prétexte de leur accorder une plus grande autonomie, la Confédération octroie un budget global aux établissements supérieurs qui le répartissent ensuite eux-mêmes dans leurs différents départements»¹⁵. Mathias Binswanger souligne dans son livre *Sinnlose Wettbewerbe*: «On avait cette certitude, qui semble aujourd'hui étonnante, que les chercheurs savaient mieux que quiconque à quoi ils devaient s'intéresser»¹⁶. Un exemple de la perte de la primauté du politique a été la délégation des prises de décisions stratégiques aux conseils des Hautes Ecoles : le conseil de la haute école qui compte des représentant-e-s de tous les secteurs publics, de la même façon que le conseil d'administration d'une entreprise, doit décider de la stratégie de son école. Avec ce changement structurel, chaque Haute Ecole devait devenir plus autonome et plus efficace, puisque moins contrôlée par les politiques. Il y a eu une répartition du contrôle politique et professionnel, ce qui signifie que la direction professionnelle est effectuée par les instituts, les facultés, les directions d'universités et d'autres instances supérieures, par exemple en ce qui concerne le budget global. Le contenu de cette planification sur plusieurs années ne peut plus être influencée par le politique. En tant que nouvel élément de contrôle, l'économie a été saluée parce qu'elle devait automatiquement et comme par magie provoquer une «responsabilité intelligente et une répartition du contrôle entre la politique et l'organisation académique»¹⁷. En plus des budgets globaux, Gallus Rieger cite le *numerus clausus* en tant qu'élément de contrôle structurel, qu'il pose comme la «dernière carte pour réduire les dépenses»¹⁸.¹⁹

Ainsi, selon Mathias Binswanger, l'Etat force les universités à entrer dans un marché préfabriqué : «Afin que les ressources financières soit utilisées de manière efficace, l'Etat force les universités et leurs professeurs engagés pour la production du savoir et de la formation à participer avec leur équipe scientifique à des concours mis en scène de façon factice»²⁰. L'Etat essaie de forcer les écoles, les universités, les régions, mais aussi les Etats à entrer en compétition. Si un tel marché préfabriqué peut réellement fonctionner est toujours débattue.

15 VSS-UNES-USU, «Education not Profit» - L'AGCS et l'UNES, Berne 2002, pp. 69-70.

16 Binswanger, Mathias, *Sinnlose Wettbewerbe, warum wir immer mehr Unsinn produzieren*, 2010.

17 Rieger, G., *Schulentwicklung kontrovers*, 2000, p. 71.

18 Ibidem, p. 70.

19 La limitation d'admission qu'est le *numerus clausus* est à la fois un instrument de sélection et de contrôle des structures. Il s'agit de filtrer les «meilleurs» étudiant-e-s, de limiter le nombre d'étudiant-e-s et ainsi de définir le coût d'un cursus. Cet instrument de contrôle structurel est la raison initiale pour laquelle les études de médecine en Suisse sont sujettes au *numerus clausus*.

20 Binswanger, M., *Sinnlose Wettbewerbe*, 2010, p. 141.

«Mais puisqu'un marché
préfabriqué dans le domaine de la
formation échoue par la force des
choses et à cause des raisons
structurelles qui le sous-tendent,
l'Etat est forcé d'intervenir.»

3.2 Critiques de l'UNES quant à l'intégration de la formation supérieure dans une logique de marché

En étudiant les processus socio-économiques au sein de la population, l'UNES a constaté que l'accomplissement d'études supérieures n'augmente pas le revenu moyen en comparaison à d'autres formations post-obligatoires.²¹ Sur la base de ce constat et de la question du rôle des étudiant-e-s sur le marché de la formation, l'UNES note que «les prétendus arguments économiques énoncés en faveur de la libéralisation, voire de la privatisation de l'éducation supérieure n'ont pas survécu à une analyse économique. Il serait dangereux pour l'économie et la société de considérer la formation supérieure comme un bien privé pouvant être ouvert au marché. Les efforts réalisés dans le cadre de l'AGCS et les tendances en Suisse vont dans la mauvaise direction. La bonne direction serait de confier la formation supérieure à l'Etat et de mettre à disposition les moyens financiers nécessaires pour une formation supérieure quantitativement suffisante et qualitativement élevée afin de garantir un développement sain de l'économie du pays, de la société, et des (futur-e-s) étudiant-e-s»²².

L'UNES souligne que les étudiant-e-s ne peuvent être considéré-e-s ni comme de pur-e-s consommateurs/-trices, ni comme un produit de leur formation, puisqu'ils/elles produisent, avec les enseignant-e-s, le bien appelé éducation supérieure, par leur participation au cours, par une pensée critique, par leur travaux de séminaires, etc. ... Comparer les étudiant-e-s à des consommateurs/-trices, comme dans d'autres marchés, est donc très discutable.²³ Tenant compte des exigences des théories économiques actuelles, la question d'un marché de la formation fonctionnel est posée, ainsi que celle de l'échec du marché (en particulier celui des marchés de capitaux imparfaits). Les paramètres de l'information (sur la qualité et les propriétés du produit, ici la formation), de l'incertitude (par rapport à l'achat d'un produit), les coûts de transaction (rapport qualité/prix, comme par exemple par rapport au temps de transport) et le voting-with-the-feet (les produits de mauvaise qualité ne sont pas achetés sur un marché traditionnel) doivent être examinés. A cela s'ajoutent les imperfections du marché du côté des Hautes Ecoles (donc du côté de l'offre), comme par exemple l'hétérogénéité des offres (les Hautes Ecoles n'offrent pas toutes les mêmes cursus, et le tout dans des langues différentes) ou la sélection des étudiant-e-s. Ainsi les Hautes Ecoles ne sont pas soumises, comme d'autres, à la pression de la concurrence²⁴.

21 Voir Wolter, Stefan, Bildungsrendite – ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens, in Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 2005.

22 VSS-UNES-USU, Point de vue économique sur les études supérieures, Importance économique de la formation supérieure et justification des interventions de l'Etat sur le «marché des études supérieures», Berne, 2002, p. 7.

23 Ibidem, p. 3.

24 Ibidem, pp. 4-9.

En conclusion, l'UNES constate que la formation ne peut être traitée comme un produit commercialisable : «Nous estimons que l'éducation est un bien public, un droit humain absolument indispensable à l'égalité des chances, au système démocratique et au développement de la pensée critique de notre société et qu'elle ne doit pas être accompagnée de discrimination sociale, sexuelle ou financière»²⁵.

La perte de la participation démocratique est un autre problème du marché.²⁶ Un marché de la formation libre implique que l'Etat ne peut plus directement contrôler le système de la formation. Mais puisqu'un marché préfabriqué dans le domaine de la formation échoue par la force des choses et à cause des raisons structurelles qui le sous-tendent, l'Etat est forcé d'intervenir. Son unique solution : il essaie, par des standards minimaux indirects, une assurance de la qualité ou par des mécanismes financiers de pilotage, d'élaborer un cadre afin de contrôler au mieux le système de la formation. Les mécanismes du marché sont cependant maintenus. Ceci conduit inévitablement à un déplacement de la participation vers l'Etat, ce que Gallus Rieger décrit comme suit : «Un marché est une construction politique, avec pour but politique de redistribuer le pouvoir et de créer un ordre néolibéral à partir d'une démocratie orientée socialement. Un marché de la formation n'est pas un marché à concurrence libre, mais contrôlé par l'Etat, qui renforce les politiciens-locaux/-ales et les directeurs/-trices d'établissement et qui entrave les structures scolaires démocratiques locales». Un marché préfabriqué est donc une situation concurrentielle artificielle. L'objectif est de limiter un bien, afin d'en tirer plus de profit. Un phénomène internationalement connu est celui de la commercialisation des biens publics. Cela concerne aussi la formation, au même titre que la vague de privatisation de l'eau et l'espace et la sécurité publique dans le cadre des efforts de la Law-and-order. Des marchés de la formation préfabriqués peuvent également inclure des mesures plus spécifiques, telles que les rankings, ratings et les limitations des places d'études.

Restrictions d'accès telles que le numerus clausus

La mise-en-place d'un numerus clausus consiste en l'attribution suite à un examen d'un nombre de places d'études limité à un nombre plus important d'étudiant-e-s intéressé-e-s. Les étudiant-e-s se retrouvent en concurrence entre eux/elles pour les places d'études limitées artificiellement. Ce qui motive la sélection de celles et ceux qui reçoivent une place d'étude ce ne sont pas, en première ligne, les capacités des étudiant-e-s, soit leurs capacités et intérêts, qui sont décisives mais surtout le fait que les Hautes Ecoles et ceux/celles qui la financent ne veulent pas mettre à disposition plus de moyens.

Un marché est créé, dans lequel les étudiant-e-s doivent s'imposer. Compte tenu du fait qu'un numerus clausus ne peut cependant pas tester la qualité d'une per-

²⁵ VSS-UNES-USU, «Education not profit» - L'AGCS et l'UNES, Berne, 2002, p. 74.

²⁶ Rieger, G., Schulentwicklung kontrovers, 2000, p. 67.

sonne après cinq ou six ans d'expérience au sein d'une discipline, ce ne sont pas les personnes les plus aptes à ces études qui gagnent leur place mais plutôt ceux et celles qui ont la situation sociale, financière et physique la meilleure ainsi que la forme le jour du test qui réussissent. Tout cela parce qu'un test ne peut seulement tester comment une personne réussit dans un numerus clausus. Le marché est donc défaillant²⁷.

Classements (rankings) et évaluations (ratings)

Les comparaisons les plus connues sont les classements entre Hautes Ecoles, qui sont censés mesurer la qualité des écoles supérieures. Le but du classement est de donner une information complète sur la qualité d'une haute école aux personnes intéressées, afin qu'ils et elles puissent choisir leur lieu d'étude ou de recherche en conséquence. Ces classements s'appuient principalement sur le rendement des groupes de recherche en se basant sur les publications dans des revues spécialisées. Ainsi, la compétition entre Hautes Ecoles incite à publier le plus possible dans de nombreux journaux spécialisés, ce qui ne conduit pas nécessairement à plus de publications en termes de contenu mais à plus de publications multiples et partielles.

27 VSS-UNES-USU, Numerus Clausus – Uni-Zugang Glücksache ?, 2001.

4. Les accords de l'AGCS: Education is not for sale! Ou le marché mondial de la formation

4.1 L'Accord Général sur le Commerce des Services

L'idée humaniste de l'Université a été quasiment reprise par toute l'Europe, ce qui a permis à la formation d'être considérée comme un bien et service public depuis ces 150 dernières années. Cette idée humaniste a été remise en question ces dix dernières années par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC): avec l'extension de l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (GATT) est arrivé l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS), qui contrôle le commerce transfrontalier des services. Selon l'AGCS, les services doivent être traités comme les marchandises, leur échange libéralisé et les marchés des services entièrement ouverts. Ceci signifie que les services de différentes entreprises sont mis sur le marché et que les consommateurs/-trices sont libres d'acheter le meilleur produit. Chaque pays peut définir lui-même ce qu'il considère comme un «service». La Suisse figure parmi les rares Etats qui n'ont pas fixé de restrictions dans le secteur de la formation dans le cadre de l'AGCS. La Suisse définit donc la formation comme un service²⁸.

4.2 La formation supérieure en Suisse dans le cadre de l'AGCS

La Suisse est l'un des seuls pays ayant appliqué la totalité des accords de l'AGCS à son éducation. Ainsi la formation en Suisse n'est plus un bien public et doit être mise sur le marché. Mais ce n'est pas obligatoirement le cas : même l'OMC exclut le service public de l'AGCS. Le service public est défini comme n'ayant pas de finalité commerciale ni concurrentielle avec un ou plusieurs autres fournisseurs de services. En vertu des raisons structurelles, présentées ci-dessus, qui mettent en échec le marché de la formation, la formation ne peut être vu autrement qu'en tant que service public. Les situations de compétition créées artificiellement autour des taxes d'études ou encore de l'attribution des fonds pour la recherche ne suffisent pas pour redéfinir le bien libre et public qu'est la formation en tant que marchandise négociable.

L'AGCS vise une élimination complète des barrières et obstacles au commerce. Dans le contexte de la formation supérieure, les dépenses de l'Etat pour les établissements de formation, l'assurance de la qualité et les mécanismes de compensation sociale sont interprétés comme des obstacles au commerce et devraient soit être abolis, soit distribués équitablement à tous les acteurs économiques, publics ou privés.

²⁸ Considérer la formation supérieure comme une marchandise en Suisse, dans le cadre de l'AGCS, est contradictoire par rapport à d'autres tentatives de définition et des règlements de la législation fédérale. C'est pourquoi il y a des tentatives de restreindre cette libéralisation illimitée dans le domaine de la formation supérieure dans le cadre de la législation sur la formation supérieure.

«Même l'OMC exclut le service public
de l'AGCS.»

L'AGCS distingue quatre types de services:

- le commerce transfrontalier (comme l'enseignement à distance)
- la consommation étrangère (comme les voyages à l'étranger liés aux études)
- la présence de personnes physiques (comme le corps enseignant)
- les bureaux commerciaux à l'étranger (comme des filiales d'établissements étrangers).

L'AGCS rend ainsi possible la création et l'institutionnalisation d'établissements de formation privés ou de succursales orientés vers le marché sur le site attractif et considérablement négocié qu'est la Suisse. Et cela sans que le peuple suisse ou les politiques puissent avoir ni droit de regard, ni une quelconque influence sur ces établissements et que les cantons et la Confédération se verraient obligés de les traiter financièrement et sur le plan idéal comme les établissements de formation publics. Le risque majeur qui se dessine est celui de l'irréversibilité des engagements pris en matière de libéralisation : on ne pourra plus simplement réagir en temps voulu. L'AGCS est juridiquement contraignant et, en tant que traité de droit international, il restreint fortement les marges de manœuvre politiques de la Suisse sur le plan constitutionnel. A tel point que même des aspects supplémentaires, qu'ils soient techniques ou relevant du contenu - comme par exemple des aspects sociaux ou écologiques – ne peuvent être ajoutés ultérieurement à cet accord qui ne se soucie que de la rentabilité.

Il est intéressant de mentionner ici que de nombreux/-euses politicien-ne-s (de la formation) et l'administration ne sont pas au clair sur les conséquences de l'AGCS. La CIS a organisé fin 2009 une table ronde d'expert-e-s ; le résultat donnait à réfléchir. La prise de conscience de l'impact de l'AGCS sur la formation est (officiellement) quasi inexistante.

5. Le processus de Lisbonne: la campagne de l'UE pour une marchandisation de la formation

La stratégie de Lisbonne se réfère à la théorie de Luc Soete et Christopher Freeman. En 2000, les dirigeant-e-s et chef-fe-s d'Etats européens ont adopté, lors d'un sommet extraordinaire à Lisbonne, la «stratégie de Lisbonne» ou «agenda de Lisbonne» comme objectif stratégique, qui devait être atteint d'ici 2010. L'objectif ambitieux de cette stratégie est : «to become the most competitive and dynamic knowledge based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion²⁹».

D'après cette déclaration, il n'est pas difficile de voir que la stratégie de Lisbonne est à long terme une stratégie purement économique qui vise à rendre l'UE plus compétitive par rapport à d'autres régions prospères. Même la cohésion sociale visée n'est qu'un moyen pour parvenir à cette fin : là où la cohésion est grande, le risque de bouleversements ou d'événements sociaux inattendus baisse, ce qui augmente l'attractivité d'une région pour l'économie.

Un moyen élémentaire pour maintenir et promouvoir la croissance économique est, selon cette stratégie, la formation, elle-même promue par la recherche, l'excellence et l'innovation. Il est intéressant de noter que le concept de la société du savoir (knowledge-based society) est utilisé étonnamment fréquemment. La similitude avec les théories de Freeman/Soete ainsi que Schultz et Stehr est incontestable. Le changement de sens du concept de «formation» deviendrait réalité avec l'application de la stratégie de Lisbonne. Celle-ci devait avoir lieu d'ici 2010. Mais les objectifs – précisés en 2005 – n'ont été atteints dans pratiquement aucun pays. La stratégie de Lisbonne a donc échoué. Comme raison de cet échec, on nomme souvent la forme juridique de la stratégie de Lisbonne.

Elle comprenait plusieurs domaines politiques, qui ne sont ni de la compétence (décisionnelle) de l'Union Européenne, ni de celle des dirigeant-e-s d'Etats politiques européens, et dans lesquelles les Etats membres restent souverains. La politique de la formation est justement un de ces domaines qui reste essentiellement une affaire d'intérêt national. La stratégie de Lisbonne n'avait pas de forme juridique contraignante et a continué à être comprise comme une déclaration d'intention des dirigeant-e-s européen-ne-s. L'UE n'avait que des moyens très restreints à disposition pour inciter les Etats à définir des objectifs plus précis concernant l'application de la stratégie, pour coordonner sa mise en œuvre, et encore moins pour les contraindre à le faire.

29 Feuille officielle de l'Union Européenne C 306, Traité de Lisbonne, 2007.

«Les objectifs de la stratégie de
Lisbonne n'ont été atteints dans
pratiquement aucun pays, elle est
donc échouée.»

Une possibilité d'amener chaque Etat à appliquer la stratégie était la méthode ouverte de coordination (MOC, ou en anglais «Open Method of Coordination, OMC»)³⁰. La MOC est une tentative d'obtenir une certaine transparence à travers des rapports annuels des pays membres de l'UE sur les progrès de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Grâce à l'apprentissage mutuel, à des comparaisons statistiques, à des références et des recommandations de la Commission européenne, entre autres, l'avancement individuel de chaque Etat devait être documenté et comparé. Cette transparence devait exercer une certaine pression sur les gouvernements nationaux et les mettre en concurrence afin qu'ils appliquent les objectifs de la stratégie de Lisbonne et en fassent une priorité.

Bien que la stratégie de Lisbonne ait échoué, l'élaboration d'une nouvelle stratégie «Europe 2020» a été mise au point en 2010 qui met un nouvel accent sur les technologies vertes et, à long terme, sur la croissance économique. La formation est à nouveau définie comme un élément clé d'accroissement de la concurrence : cette stratégie ne se distingue donc pas clairement de la stratégie de Lisbonne.

L'Union Européenne des Etudiant-e-s (ESU) dit clairement que le processus de Bologne intègre certains objectifs de la stratégie de Lisbonne³¹. C'est également à craindre pour la stratégie «Europe 2020». La raison réside dans le statut juridique du processus de Bologne, qui est contraignant pour chaque pays, et qui est donc parfait pour influencer les systèmes d'éducation (tertiaires) nationaux.

Ceci s'avère problématique car le processus de Bologne est beaucoup plus large que les deux autres stratégies: Bologne ne concerne pas seulement l'Union Européenne, mais aussi des pays non-membres, comme la Suisse. Tandis que les stratégies de l'UE sont (uniquement) des déclarations d'intention politique de la part des dirigeant-e-s et chef-fe-s d'Etats de l'UE et de la Commission européenne, qui aimeraient transformer l'Europe, grâce à la formation, en une société du savoir

30 A ce sujet voir : VSS-UNES-USU, *Prise de position sur la stratégie de Lisbonne, Marchandisation de la formation à travers les processus internationaux – la stratégie de Lisbonne*, Berne, 2006, p. 2.

«En plus des objections sur le fond, la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne est également critiquable. La soi-disant méthode ouverte de coordination doit être un outil de mise en œuvre de la stratégie et est un pis-aller avec lequel les institutions européennes tentent d'intervenir dans des domaines pour lesquelles elles n'ont ni mandat ni compétence. La MOC, telle qu'elle est utilisée par la Commission européenne n'est ni transparente ni démocratique car le pouvoir exécutif a des fonctions législatives et la population n'a pas de droit de citer. Même la définition des objectifs au début du processus a été uniquement l'affaire des représentant-e-s exécutifs/-ves présent-e-s au sommet de Lisbonne. La MOC doit créer un effet de dynamique de groupe contraignante. Pour de nombreux acteurs/-trices dans le processus, l'application des indicateurs, des repères et des règles sont devenues plus importantes que l'objectif initial (impérialisme de la méthodologie). La MOC empêche le débat public et promeut donc des pratiques antidémocratiques, illégitimes et une pression sur les membres en particulier sur les pays candidats au sein de l'Union Européenne. L'UNES rejette avec véhémence cette méthode de prise de décision et de mise en œuvre.» dans VSS-UNES-USU, *Prise de position sur la stratégie de Lisbonne, Marchandisation de la formation à travers les processus internationaux – la stratégie de Lisbonne*, Berne, p. 4.

31 ESIB, The National Unions of Students in Europe, «The Students' Opinion on the Lisbon Strategy of the European Union», 2006, p. 10.

compétitive et dynamique, le processus de Bologne, lui, a une autre origine. Bologne avait trois buts principaux dont, à côté de l'encouragement de la compétitivité internationale et l'orientation des cursus vers l'aptitude à l'emploi et à l'occupation, la promotion de la mobilité. L'idée étant de créer une comparabilité au sein de l'espace européen des Hautes Ecoles grâce à ces trois buts. Le processus de Bologne est cependant de plus en plus dominé par l'agenda de l'Union Européenne. La commission européenne tente (avec succès) d'introduire des objectifs de la stratégie de Lisbonne et d' «Europe 2020» dans le processus de Bologne notamment en siégeant dans le Bologna Follow-Up Group. Quelques exemples en sont les discussions sur l'employabilité, les taxes d'études et les quotas de diplômé-e-s³².

³² Ibidem.

6. La déclaration de Bologne et celles qui ont suivi: une réforme structurelle comme outil de marchandisation

Dans la déclaration de Bologne de 1999, l'harmonisation des structures ainsi que l'introduction du cycle à deux niveaux (Bachelor-Master) et la promotion de la mobilité et de l'employabilité ont été ancrées.³³ L'UNES s'est montrée critique et s'est déclarée contre son application. Elle a émis la crainte qu'une scolarisation accrue se répercute en mal sur les étudiant-e-s des couches sociales plus faibles et que la hausse des coûts d'encadrement liés à l'augmentation de la scolarisation ne pourrait pas être couverte par l'Etat. De plus, une diminution de la mobilité horizontale était crainte, une augmentation des obstacles pour les femmes dans la carrière académique prédite et la tendance à la marchandisation critiquée.³⁴ En 2009, le paysage des Hautes Ecoles et la population ont constaté les conséquences négatives des intentions de Bologne et le décalage entre les aspects dont l'intention était originellement positive et les faits réellement négatifs. Ces derniers sont la conséquence de négligences et d'implémentations erronées. A travers la comparabilité voulue des systèmes de formation, ceux-ci ont été harmonisés et des accords de prestation ont été conclus, ce qui a conduit à un système compétitif. Le marché de la formation a été rendu possible grâce à des instruments communs et quantifiés.

6.1 Réforme structurelle ou dominance des structures, mesure et comparabilité

En observant les changements qu'a amenés Bologne dans les systèmes de formation, au niveau étudiantin et au niveau international, on peut résumer ces derniers sous le prédicat de la mesure et de la comparabilité.

Comparabilité en tant que clé pour la mobilité ou symbole d'une académie tatillonne

Le premier pas vers une comparabilité entre diplômes académiques était une structuration similaire et une quantification des voies d'études. Le «cycle en trois étapes» du Bachelor, Master et Doctorat, qui a remplacé la structure existante dans tous les Etats concernés par la réforme, en est le premier outil. Cette subdivision des études visait principalement à amener une uniformité dans la structure et la durée des études. Ainsi que la possibilité de les quantifier. A travers le système des crédits ECTS introduit en parallèle, le rendement des étudiant-e-s peut être mesuré et comparé, telle une monnaie ; ce système est la base permettant l'échange entre les différents systèmes de formation dans l'espace de Bologne.

33 critiquée Voir l'Espace Européen de la Formation Supérieure, Déclaration conjointe des ministres européens de la formation, 1999.

34 VSS-UNES-USU, L'application de la Déclaration de Bologne : une impasse pour les étudiant-e-s, Berne, 2002.

Comparabilité de learning outcomes et modularisation

A la mise en place d'un cadre de qualification dans le processus de Bologne a suivi un changement de paradigme dans l'enseignement : d'un enseignement basé sur l'input (les enseignant-e-s enseignent plus ou moins ce qu'ils/elles veulent) à un enseignement orienté vers l'output (les cours sont définis en termes d'étapes d'apprentissage des étudiant-e-s).³⁵ Ces formulations de compétences et de learning outcomes édictent, indépendamment des contenus, les compétences qu'un-e étudiant-e est censé-e acquérir pendant ses études. Ceci permet une comparabilité des capacités transmises au sein d'une même spécialité, ainsi qu'une certaine comparabilité entre des spécialités différentes car plusieurs formulations de compétences montrent une certaine universalité, indépendamment du domaine spécifique où elles ont été acquises. On peut de nouveau parler d'une sorte de monnaie ou d'un langage qui rend les contenus comparables, transmissibles et négociables.³⁶

Bien que l'UNES soutienne une application plus sensée des ECTS, les changements effectués ne doivent pas s'orienter autour de l'employabilité, ni les contenus se laisser définir par l'économie. Les learning outcomes peuvent être d'un grand secours pour modeler les examens et les évaluations de manière plus sensée mais pour ce faire, ils doivent s'orienter d'après des critères scientifiques. Les changements effectués à ce jour ne sont, aux yeux de l'UNES, cependant ni constants, ni appliqués de manière unifiée et sensée.

Il reste de grandes différences dans la façon de faire et une incertitude dans la conception des objectifs d'apprentissage. La soi-disant modularisation (la tentative de regrouper des contenus d'enseignement et des objectifs en modules consécutifs avec des qualifications partielles) a échoué à plusieurs égards. Au lieu de servir la mobilité, il en résulte un programme rigide et préfabriqué, qui ne permet pas d'interruption et d'individualité dans la conception des études. De même, les examens ne permettent pas pour l'instant de vérifier de manière cohérente l'en-

35 VSS-UNES-USU, Cadres de qualification CQ, Berne, 2005. «D'un point de vue descriptif, la fonction d'un cadre de qualification en l'état actuel peut être défini ainsi : la motivation à l'origine de l'établissement d'un cadre de qualification en réseau et permettant la comparaison au niveau européen dérive relativement logiquement de la nature du processus de Bologne tel qu'on le connaît aujourd'hui et des Lisbon-Objectives : celui qui veut mettre en place un espace des Hautes écoles le plus dynamique et concurrentiel qui soit a besoin d'un label de qualité afin de ne pas seulement garantir la qualité de la formation, mais aussi de pouvoir assurer que le «matériel créé» suffise aux exigences de qualité. Les cadres de qualification sont l'outil pour ce dessein. On y définit précisément quelles compétences doivent être acquises lorsqu'un niveau d'études est terminé. Ils décrivent systématiquement tous les diplômes sur la base de résultats d'apprentissage, des compétences et des savoir-faire que les diplômé-e-s ont acquis. Les crédits ECTS sont l'indicateur numérique pour les niveaux d'études. Les ministres européens voient le cadre de qualification idéalement comme moyen d'amélioration de l'intégration du life long learning dans le système de formation de même que la reconnaissance de savoirs et compétences qui ont été acquis en dehors du cadre formel de la formation.» VSS-UNES-USU, Cadres de qualification CQ, Berne, 2005, p. 6.

36 A propos de l'uniformisation du contenu des cursus, l'on peut citer le projet Tuning qui crée des curricula basés sur des learning outcomes typiques et idéaux.

«L'UNES s'est montrée critique
et s'est déclarée contre l'application
de Bologne.»

semble des compétences acquises par module. Au lieu de cela, les différentes parties des modules sont le plus souvent évaluées séparément, ce qui résulte en un effort d'apprentissage et d'évaluation énorme, de la part des étudiant-e-s comme de la part de l'institution. De plus, le programme actuel se base sur l'idéal de l'étudiant-e à plein temps, ce qui ne reflète pas la situation réelle des étudiant-e-s en Suisse. Les aspects sociaux, comme la nécessité de combiner les études avec une activité professionnelle, ne sont aucunement pris en compte. L'UNES milite pour une conception sensée du changement des paradigmes et pour un enseignement centré sur les learning outcomes, en vue d'une plus forte flexibilisation et d'une ouverture des voies d'études.

7. Conclusions : les conséquences de la marchandisation

Les processus de marchandisation décrits ci-dessus ont des répercussions directes et indirectes sur les structures du paysage suisse des Hautes Ecoles. L'AGCS, la stratégie de Lisbonne et la Réforme de Bologne sont déterminants dans leur application et leur implémentation pour le développement de la formation supérieure et constituent un enjeu politique important de l'UNES.

7.1 L'AGCS, la stratégie de Lisbonne et le système de Bologne

Actuellement, l'influence de ces stratégies n'est pas explicite. Autant pour l'AGCS, qui n'est toujours pas entièrement négocié, que pour la stratégie de Lisbonne et maintenant d'«Europe 2020», les conséquences ne peuvent pas clairement être formulées, ni pronostiquées. Se dessine malgré tout une tendance à la restriction de la diversité scientifique et une focalisation sur les domaines «rentables» économiquement dans le domaine de la formation. Les Hautes Ecoles se mettent de plus en plus à offrir des cours orientés vers le marché et permettant d'acquérir une valeur ajoutée. La privatisation et l'orientation de la formation vers des intérêts économiques ne prennent pas en considération les besoins à long terme de la société, comme un système de formation financé et proposé par l'Etat pourrait le faire. La maximisation du profit est une priorité qui justifie la socialisation des coûts.

Un autre problème majeur de l'AGCS et de la stratégie de Lisbonne est leur manque de démocratie. La politique régionale et nationale sont de plus en plus définies à un niveau multilatéral. Les accords des dernières grandes discussions sur l'AGCS ne pouvaient qu'être adoptés ou rejetés en bloc par les parlements nationaux. Ce procédé a eu pour effet un déplacement de la compétence législative sur les diplomates chargé-e-s du commerce. Les conférences sur le commerce et les rencontres entre dirigeant-e-s de l'UE se font à huis clos, alors que les processus de décisions parlementaires sont beaucoup plus transparents. Inexplicablement, la Suisse a jusqu'à présent refusé de démocratiser le processus de décision par la représentation d'institutions publiques dans les délégations officielles à l'OMC, bien que ce soit fréquent pour des pays comme les Etats-Unis et la Norvège. Il est évident que la globalisation exige des démarches intégratives sur le plan politique, afin que la population ne soit pas pénalisée lors de négociations sur des sujets purement économiques.

L'influence de la stratégie de Lisbonne et d'«Europe 2020» sur la Suisse est inquiétante. Aucun des deux accords n'a été officiellement discuté avec la Suisse, en tant que non-membre de l'UE. Malgré cela, ils exercent d'ores et déjà une influence considérable sur la formation supérieure suisse. De plus, le droit d'intervention dans ces deux stratégies européennes est limité pour les membres de l'UE et inexistant pour la Suisse. Tandis que le processus de Bologne est implémenté

et amène une transformation concrète du système de formation, la stratégie de Lisbonne ne fait qu'édicter des directives top-down qui amènent une grande incertitude. La pression exercée sur la Suisse pour s'adapter à ces modèles empêche le débat public et est antidémocratique. Cette façon de prendre des décisions et leur application est rejetée avec véhémence par l'UNES.³⁷

La légitimité et les procédures sont développées de façon insuffisante aussi bien dans les accords de l'AGCS que dans la stratégie de Lisbonne pour que soient pris en compte la responsabilité pour le développement durable du point de vue économique, social et environnemental. Parce que la formation est un bien public et que sa promotion est un devoir public, il n'est pas dans l'intérêt de l'Etat de confier le financement et la compétence de régulation de ce domaine à des mécanismes de marché et d'ainsi renoncer à tout contrôle sur le système de formation et sur l'encouragement de l'égalité des chances. Pour cette raison, l'UNES s'exprime clairement pour une démocratisation des processus sur tous les plans et pour une participation intégrative de toutes les personnes concernées, en particulier des étudiant-e-s.³⁸

7.2 Conséquences d'un marché de la formation

Les marchés de la formation sont construits sur une base politique afin de garantir une distribution apparemment efficace des moyens. Le marché de la formation, la privatisation de la formation et la reprise des structures d'organisation de l'économie privée conduit à ce que la formation soit vue comme une marchandise et un facteur. C'est pourquoi l'UNES refuse une orientation de la formation vers la maximisation des profits.

Néanmoins, le système de la formation est déjà organisé selon les règles d'un marché préfabriqué, car au sein d'un marché de la formation, il est logique de structurer les Hautes Ecoles étatiques selon les règles de l'économie privée. Les budgets globaux et l'autonomie croissante promise ne sont, en y regardant de plus près, qu'une illusion. Le but est de mettre les Hautes Ecoles en concurrence et d'accroître leur compétitivité. Toujours plus de moyens financiers des Hautes Ecoles sont utilisés pour le marketing et la publicité, afin de recruter étudiant-e-s, chercheur-euse-s et professeur-e-s. Ce choix devient une recherche ciblée, qui sert à se profiler.

Ce profilage mène automatiquement à une élimination insidieuse des cursus d'études qui ne seraient pas orientés vers une formation professionnelle, soit qui seraient peu rentables, et finalement des Hautes Ecoles ne disposant pas d'une vaste offre d'études et de plus grands obstacles à l'accès. L'exigence de l'excellence

37 VSS-UNES-USU, Perspectives, p. 13

38 VSS-UNES-USU (éd.), Freiburghaus, Lea, Mitbestimmung/Participation, Studie zur studentischen Mitbestimmung an Schweizer Hochschulen, 2005, pp. 48-56.

«La formation remplit un mandat bien précis : elle doit être en mesure d'amener les personnes à être indépendantes, autodéterminées, critiques et capables de réflexivité afin que nous soyons à même de participer à la vie sociale et économique.»

est d'ores et déjà dans la bouche de toutes les personnes, en même temps qu'elle constitue un but avoué de la stratégie de Lisbonne. L'UNES est clairement d'avis qu'un tel encouragement de certaines Hautes Ecoles apparemment excellentes n'apporte, vu pour l'ensemble de la société, que des résultats plus mauvais.

Une privatisation partielle de la formation mène déjà à une sélection lors de l'accès à la formation, et est souvent mise en œuvre par des obstacles financiers. Le financement privé influence l'orientation des Hautes Ecoles et constitue un instrument de contrôle évident, qui n'est lui-même pas sujet au contrôle public. Non seulement l'accès ouvert à la formation est remis en question, mais le principal intérêt ainsi que le but des Hautes Ecoles se modifient. Il ne s'agit dès lors plus de produire et rendre accessible le savoir pour la société mais de poursuivre les intérêts privés des bailleurs/-euses de fonds. Une Haute Ecole financée par le privé peut sélectionner et faire participer les étudiant-e-s au financement au travers des taxes d'études élevées. Il devient ainsi difficile, si ce n'est impossible, pour des personnes socio-économiquement défavorisées, de fréquenter une telle Haute Ecole.³⁹

L'UNES s'exprime clairement contre le fait de considérer la formation comme un bien commercial, contre la dégradation progressive de la dimension publique dans la formation supérieure, contre l'instrumentalisation de la recherche et de l'enseignement par des décideurs privés et contre le fait de mettre les intérêts de tou-te-s et les intérêts commerciaux au même niveau.

Comme présenté ci-dessus, la conception de la formation comme une marchandise négociable et par là même la réinterprétation de la formation considérée comme un bien public en un investissement dans le capital humain, conduit à la défaillance de la restructuration visée. Un tel marché ne conduit au final qu'à une piètre qualité, une offre réduite et des possibilités de régulation manquantes pour la main publique.

Mais c'est justement cette main publique qui a un intérêt vital à défendre une formation supérieure qui fonctionne puisque la formation reste indispensable pour maintenir un ordre public participatif. C'est seulement moyennant un minimum de formation qu'un système public, qui plus est participatif comme par exemple une démocratie, est apte à fonctionner. En démantelant cette dimension publique, la formation devient une préoccupation privée et le mandat de formation des collectivités responsables des Hautes Ecoles ne peut plus être rempli.

L'UNES s'y oppose car cela conduit à ce que les institutions de formation deviennent des centres de formation professionnelle où des compétences mesurables et exploitables sont transmises et ces dernières ne servent plus à échafauder et

³⁹ Sur les effets sur la dimension sociale voir : VSS-UNES- USU, Perspectives, pp. 38-42.

encourager une pensée critique, autodéterminée et réfléchie mais plutôt à l'avancement privé des individus.

Cependant l'UNES ne s'oppose pas fondamentalement à une collaboration entre l'économie, le public et les institutions de formation. Mais nous sommes de l'avis que le poids doit dans ces cas-là toujours se trouver du côté des deux derniers. Les intérêts orientés vers le bien commun priment largement, aux yeux de l'UNES, sur les intérêts commerciaux.

La formation remplit un mandat bien précis : elle doit être en mesure d'amener les personnes à être indépendantes, autodéterminées, critiques et capables de réflexivité afin que nous soyons à même de participer à la vie sociale et économique de telle façon à ce que cela soit favorable pour l'ensemble de la société.

La formation doit rester un bien public accessible aux habitant-e-s de la Suisse selon leurs intérêts et capacités. Ainsi seulement l'égalité des chances dans l'accès à la formation pourra être réalisée.

Annexe à la prise de position sur la marchandisation

Stratégies européennes de pilotage : Europe 2020 – conséquences sur le domaine de la formation et de la recherche.

Prise de position de l'Union des étudiant-e-s de Suisse

Base : Stratégie de Lisbonne

L'Union Européenne met en place en tant que construction supranationale différentes stratégies de pilotage pour promouvoir l'intégration politique. En 2000, les chef-fe-s d'Etats et de gouvernements européens ont adopté au cours d'un sommet exceptionnel à Lisbonne «la stratégie de Lisbonne» ou «agenda de Lisbonne», objectif stratégique à atteindre jusqu'en 2010. La stratégie de Lisbonne, purement économique et à moyen terme, est censée rendre l'UE plus compétitive par rapport aux autres régions prospères ; elle peut être considérée comme une mesure de l'extension sectorielle de l'UE. Un moyen élémentaire pour atteindre et encourager une croissance économique est, selon cette stratégie, la formation qui doit être encouragée par la recherche, l'excellence, l'innovation et une mobilité coordonnée. L'idée d'une «société du savoir» supranationale y joue un rôle clé.

Le new public management appliqué à la formation de même que la création d'un European higher education area (EHEA) peuvent être classifiés comme des mesures déterminées pour atteindre les objectifs. L'Union nationale des étudiant-e-s de Suisse (UNES) a à nouveau mis à jour et vivement critiqué le fait que la stratégie de Lisbonne au niveau de l'UE, de même que l'accord mondial sur les services «General agreement on trade in services (GATS)» et ses composantes importantes pour la formation, sont des éléments de la marchandisation.⁴⁰

La stratégie de Lisbonne et sa redéfinition de la formation en bien négociable et en instrument de promotion de «capital humain» ainsi que la «méthode ouverte de coordination» (MOC) utilisée pour l'application de la stratégie, ont été analysées dans différents documents de l'UNES.⁴¹ L'application de la stratégie de Lisbonne a été fixée pour 2010. Les objectifs – précisés en 2005 – n'ont été atteints par presque aucun Etat. En 2011, l'UE a déjà une nouvelle stratégie nommée Europe 2020 ; celle-ci formule des objectifs et méthodes pour l'UE jusqu'en 2020. Les domaines de la formation et de la recherche y sont à nouveau englobés ce qui pousse l'UNES à prendre position sur la nouvelle stratégie de l'UE et à poser des exigences à la politique suisse des Hautes Ecoles et à la représentation européenne des étudiant-e-s, l'European Students Union (ESU).

⁴⁰ VSS-UNES-USU, Papier sur la marchandisation, Berne, 2012, chapitres 4, 5 et 7.

⁴¹ VSS-UNES-USU, Perspectives, Partie A.

La stratégie Europe 2020

La stratégie Europe 2020 change drastiquement d'envergure. Tandis que la stratégie de Lisbonne tourne autour de «l'économie basée sur le savoir», Europe 2020 traite et présente abondamment tous les autres domaines politiques. L'objectif suprême est de faire avancer la compétitivité de l'Union européenne. «La formation et la culture» ainsi que «la recherche et l'innovation» sont également mentionnées dans cette stratégie, à côté de beaucoup d'autres domaines. Les affirmations suivantes concernant la formation y sont décrites : «L'accroissement des investissements dans le capital humain et la modernisation des systèmes d'éducation et de formation aideront l'UE à devenir une économie intelligente, durable et inclusive»⁴².

Les objectifs suivants ont été définis⁴³:

- 75% de la population entre 20 et 64 ans devraient être sur le marché du travail.
- 3% du PIB de l'UE devraient être utilisés pour la recherche et le développement.
- Le pourcentage des personnes sans diplôme de l'école obligatoire devrait baisser à moins de 10%, au moins 40% de la plus jeune génération devraient avoir un diplôme d'une Haute Ecole.
- Le nombre de personnes menacées de pauvreté devrait baisser de 20 millions.

Un nouveau programme «formation Europe» est évalué qui prévoit de mettre les domaines formation et culture sous le même chapeau. «La formation tout au long de la vie», les programmes de mobilité et le programme «jeunesse et action» sont, au nom de l'argumentation de l'efficacité et de l'utilisation de synergies, remplacés par une structure unifiée qui se concentre au niveau stratégique sur les points suivants⁴⁴:

- la mise à disposition de possibilités d'apprentissage transnationales et plus adaptées aux objectifs,
- l'adaptation des qualifications aux besoins du marché du travail afin de promouvoir l'aptitude à l'emploi, l'esprit d'entreprise ainsi que la participation de personnes jeunes,
- l'activité bénévole de même que la formation extrascolaire et informelle,
- l'encouragement de réformes à grande portée et la modernisation des systèmes de la formation généraliste et professionnelle dans toute l'Europe et au-delà,
- un système de prêts pour la mobilité des étudiant-e-s de master, soutenu par le budget de l'UE et par des moyens privés (principalement des banques privées).

42 Commission européenne, Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, 2010, p. 32.

43 Ibidem, p. 5.

44 Ibidem, p. 33.

Dans ce chapitre, l'UNES prend position sur quatre thèmes centraux : le financement restreint dans le domaine de la formation, le mécanisme d'application, l'accent mis sur l' «employability», le programme de mobilité «formation Europe».

Critiques de l'UNES

Financement

Le budget pour la recherche et le développement se monte à 80 milliards d'Euros pour les années 2014 à 2020⁴⁵. Si l'UE veut réellement encourager ces domaines, les montants prévus par la stratégie Europe 2020 paraissent très petits. Pour légitimer la situation, l'UE applique le principe du «peu de moyens» et encourage ainsi la concurrence par l'attribution de fonds dans une compétition pour l'excellence. Cette idéologie de l'excellence contredit fondamentalement le principe du libre accès à la formation qui implique un financement public et la pensée que les couches les plus larges possibles de la population devraient profiter des investissements. Afin d'effectivement atteindre un progrès, l'UE doit augmenter les moyens financiers alloués à la formation et procéder à une répartition équitable en fonction des besoins de la population.

Mécanismes de mise en pratique

Les mécanismes de mise en pratique sont les mêmes que pour la stratégie de Lisbonne. Sous forme de rapports comparatifs, les différents pays doivent à nouveau montrer leurs progrès aux autres pays et les objectifs fixés par l'UE doivent être évalués⁴⁶. Le mécanisme – la méthode ouverte de coordination⁴⁷ - reste valable. La critique de l'UNES à l'encontre de cette méthode reste inchangée. Au lieu d'être participative et d'encourager l'inclusion démocratique, l'UE essaie de forcer la concurrence entre les Etats. On peut se demander si les objectifs sont réellement atteignables de cette façon.

Qualification et aptitude à l'emploi : dictat de l' «employabilité»

L'UNES est d'avis que la formation supérieure ne doit pas per se être soumise aux structures du marché. Ce qui est décrit par le terme «employability», soit la capacité à agir sur le marché du travail avec une qualification adéquate, n'est pas, pour l'UNES, l'objectif primaire de la formation supérieure : «l'UNES s'oppose à une politique de la formation soumise à des obligations économiques et revendique des structures de décision légitimes et démocratiques. La formation doit être accessible à tou-te-s et son objectif ne saurait devenir la seule «employability». Au contraire, elle doit avoir pour objectif l'éducation de citoyen-ne-s adultes capables de prendre une part active à la vie de la société⁴⁸».

⁴⁵ Ibidem, p. 12.

⁴⁶ Ibidem, p. 31s.

⁴⁷ VSS-UNES-USU, Perspectives, p. 12.

⁴⁸ Ibidem, p. 13.

Cela ne signifie pas que l'UNES nie l'importance de la qualification et de son développement par les études. Mais il est clair que la Haute école (en particulier une Université) n'est pas un lieu de formation professionnelle mais une institution d'apprentissage et de recherche. La stratégie Europe 2020 revendique davantage d'influences privées sur l'espace des Hautes écoles, comme par exemple des investissements privés dans la recherche et le développement ou des mesures de coopération entre des établissements de formation et le monde du travail.

Formation Europe : système de prêt européen pour les étudiant-e-s de Master
L'UE considère la mobilité dans l'espace des Hautes écoles comme un instrument pour encourager la croissance économique. Le volet «formation Europe» se concentre sur les étudiant-e-s de master qui sont considérés comme «les diplômés les plus efficaces pour offrir des places de travail innovantes et la recherche⁴⁹». La proposition est désormais faite d'instaurer un système européen de prêts afin d'augmenter la mobilité des étudiant-e-s de ce groupe. Les banques privées et l'European Investment Bank (EIB) seraient à la base de ce système⁵⁰.

Le fait que l'UE reconnaisse que la situation financière de chaque étudiant-e est déterminante pour la décision de mobilité au sein de l'espace de formation est un progrès ; malheureusement, le développement des idées va dans une fausse direction. Au lieu d'encourager davantage d'investissements de l'Etat, en particulier sous forme de bourses d'études, on propose des prêts même si cela va à l'encontre de l'idée d'encourager l'égalité des chances et la suppression des obstacles financiers. Les prêts sont synonymes de dettes qui ne peuvent pas être considérées à la légère. En effet, - malgré une opinion très répandue -, une formation dans une Haute école n'est pas toujours suivie par un rendement⁵¹ important qui permettrait de rembourser les dettes à moyen terme.

De plus, un système de prêts soulève la question du libre choix des études. La tendance à choisir des filières d'études sous influence extérieure augmenterait, cela d'autant plus si on considère que des instituts de finance privés ayant des intérêts personnels pour la recherche, mettaient ces prêts à disposition. Cette idée complète la stratégie globale de l'UE également au vu des adaptations des qualifications aux besoins du marché et confirme ainsi le haut potentiel de pilotage prévu. Cette perspective sur l'espace des Hautes Ecoles est rejetée par l'UNES et considérée comme signe clair de la marchandisation de la formation et de la recherche.

49 Commission Européenne, Europe 2020, p. 33.

50 Hoareau, Cécile, Financing EU Student Mobility : A Proposed Credit Union Scheme for Europe, 2010.

51 Voir Wolter, S., Bildungsrendite, 2005.

Revendications

Dans ce qui suit, l'UNES demande aux instances et institutions de politique des Hautes Ecoles de la Suisse que :

- La stratégie Europe 2020 soit reçue à temps et que ses conséquences sur le paysage suisse des Hautes écoles soient analysées.
- Les conséquences soient discutées au cours d'un processus démocratique et participatif.
- La Suisse dise clairement à l'Union européenne qu'elle souhaite un accès ouvert et équitable à la formation.
- Les programmes de mobilité, dans le sens d'un accès ouvert à la formation, ne soient pas utilisés comme instrument d'encouragement de l'élite et soient donc financés par les pouvoirs publics et le restent.

Dans ce qui suit, l'UNES demande à l'European Students' Union (ESU) que :

- Elle s'engage comme interlocuteur de la Commission de l'UE pour les droits des étudiant-e-s.
- Elle formule à l'encontre de l'Union européenne une revendication claire pour un accès ouvert et équitable à la formation.
- Elle prenne clairement position contre le système de prêts prévu et s'engage pour un système de bourses d'études.
- Elle revendique une augmentation conséquente des moyens de l'UE dans le domaine de la formation.

Bibliographie

Monographies et articles

Binswanger, Mathias, Sinnlose Wettbewerbe, warum wir immer mehr Unsinn produzieren, Freiburg 2010.

ESIB, the National Unions of Students in Europe, «The Students' Opinion on the Lisbon Strategy of the European Union», Vienne 2006.

Freeman, Christopher et Soete, Luc, Work for All or Mass Unemployment, Londres 1994.

Hanushek, Erik et Dongwook, Kim, Schooling, labour force quality, and the growth of nations, American Economic Review, 2000.

Hoareau, Cécile, Financing EU Student Mobility : A Proposed Credit Union Schem for Europe, Berkeley 2010.

Rieger, Gallus, Schulentwicklung kontrovers : Schulleitung und Teilautonomie : Desiderate des wirtschaftlichen Diskurses und Folgen der Finanzknappheit in den Neunzigerjahren oder pädagogische Forderungen an das Hochschulsystem ?, Aarau 2000.

Romer, Paul, Endogenous technological change, Journal of Public Economy, 1990.

Schultz, Theodore W., In Menschen investieren. Die Ökonomik der Bevölkerungsqualität, Tübingen 1986.

Stehr, Nico, Knowledge Societies, Londres 1994.

Steinicke, Kerstin, Erziehung und Bildung ohne Herrschaft, Moers 1993.

von Humboldt, Wilhelm : Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, In : Anrich, Ernst (éd.) : die Idee der Deutschen Universität. Die fünf Grundschriften aus der Zeit der Neugründungen durch klassischen Idealismus und romantischen Realismus, Darmstadt 1956.

VSS-UNES-USU, Numerus Clausus – Uni-Zugang Glücksache ?, Berne 2001.

VSS-UNES-USU, L'application de la Déclaration de Bologne : une impasse pour les étudiant-e-s, Berne 2002.

VSS-UNES-USU, «Education not Profit» - l'AGCS et l'UNES, Berne 2002.

VSS-UNES-USU, Point de vue économique sur les études supérieures, Importance économique de la formation supérieure et justification des interventions de l'Etat sur le «marché des études supérieures», Berne 2002.

VSS-UNES-USU, Das GATS und die Liberalisierung der Bildung, Probleme, Gefahren und offene Fragen avec des contributions de : Richard Gerster, Marianne Hochuli, Louis Weber, Raoul-Marc Jennar, Lea Brunner, Berne 2003.

VSS-UNES-USU (éd.), Freiburghaus, Lea, Mitbestimmung / Participation, Studie zur studentischen Mitbestimmung an Schweizer Hochschulen, Zurich 2005.

VSS-UNES-USU, Cadres de qualification CQ, Berne 2005.

VSS-UNES-USU, Prise de position sur la stratégie de Lisbonne, Marchandisation de la formation à travers les processus internationaux – la stratégie de Lisbonne, Berne 2006.

VSS-UNES-USU, Perspectives sur le paysage suisse des hautes écoles, Berne 2008.

Wolter, Stefan, Bildungsrendite – ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens, in Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 2005.

Déclarations et feuilles officielles

Feuille officielle de l'Union Européenne C 306, Traité de Lisbonne, Bruxelles 2007.

Commission Européenne, Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Bruxelles 2010.

L'Espace Européen de la Formation Supérieure, Déclaration conjointe des ministres européens de la formation, Bologne 1999.

An overview of educational and economic processes and their analysis from the perspective of students.

Adopted at the 155th general assembly of the VSS-UNES-USU in Basel.

1. Introduction

Efficiency, quality and excellence have been philosophized in the nominally known Bologna era and in the time of large and small paradigm shifts in the Higher Education system, new directions have been explored and supranational conventions negotiated. It is set on harmonization and innovation, knowledge is defined as a resource, growth factor and market-based element which should be sustainable and secure for the future.

The National Union of Students of Switzerland (VSS-UNES-USU) moves as a political organization and representation of students in this environment and is critical towards the political intention and the discrepancy between it and its structural implementation. The crucial point is that the demand for democratisation and an open, fair access to education and society today is of paramount importance. The commodification tendencies confront us with real consequences on the educational structures and social reality.

Education is a public good which should be accessible for all based on their inclination and ability. VSS-UNES-USU is clearly committed to this principle. VSS-UNES-USU works at all levels in order to provide and support equal opportunities in access to education. For years, VSS-UNES-USU has taken a clear stance against the commodification and privatisation and their effects on Higher Education whilst calling for participation and transparency¹. In this area there is great need to catch up in Switzerland and in view of future developments, it is necessary to formulate the interests of students. Based on previously developed positions, ongoing critical analysis and reflection, VSS-UNES-USU will give comment in this paper to the increasing commodification of education. This paper gives a brief overview of the theoretical background, a concept of the education market and will describe the European processes such as GATS, Lisbon and Bologna, along with their effects on the Swiss Higher Education system.

The effects on the social dimensions will only be addressed in this paper, for this, VSS-UNES-USU has prepared extensive works² which are referenced below. This applies also for the diversity in types of universities in Switzerland, to which in principle are taken into consideration but will not be discussed explicitly³.

¹ For existing publications of the VSS-UNES-USU relating to the topic see the literature.

² VSS-UNES-USU-UNES-USU, Perspektiven zur Hochschullandschaft Schweiz, 2008.

³ The Swiss university system differs between universities, federally technical universities for applied sciences. These are enshrined in federal and cantonal sovereignty and coordinated by federal institutions. For all of the principle of „equal but different „ see Swiss University Conference (SUC) Bologna Directives and Federal Act on universities and on cooperation in higher education. A unified co-ordination Act, which all three types considered and adopted in September 2011 by the Swiss Parliament.

“Education is a public good which should be accessible for all based on their inclination and ability.”

“Since the beginning of the 90ies it is argued, that knowledge is an important source of increasing added value and greater economic growth.”

2. The initial situation: A theoretical approach to the purpose of education.

What is the purpose of education? The question is not new and cannot be answered directly. The understanding throughout the Enlightenment, in the early 19th century, was clear that education has one main aim; education of self-thinking, responsible and participative citizens⁴.

In addition, nowadays there are quite different concepts of the aims of education. Such reinterpretations took place in recent years instigating theories from Theodore W. Schultz along with the concept of human capital⁵, as well as Nico Stehr's commentary of the knowledge based society in which social justice is based on culture and recognition. In the early '80s, Theodore W. Schultz expanded the economy by claiming education is a factor of production. In accordance, education was manifested as an important form of capital, namely human capital. For a long period of time, it was assumed that economic investment into education was definitely worthwhile. In this sense, education is seen as a resource for economic growth. After Schultz, Nico Stehr demonstrated the transformation of knowledge into the central point of a society: he described the knowledge economy (knowledge-based society) as a post-industrial society in which knowledge is the fundamental resource. Knowledge is thus seen here, in an economic sense, as an important source of increasing added value and greater economic growth⁶. Importance and influence, which are new to the concept of the knowledge society, will be attributed towards knowledge. Knowledge will be more and more functional and will lead in the production process. The cognitive factors (creativity, knowledge and information) should be accountable for increasing the level of prosperity in a company⁷.

Christopher Freeman and Luc Soete combined these two basic concepts (Human Capital and Knowledge Society) at the beginning of the 90s and put them together in the context of neoliberalism. They see economic growth as the only way to pre-

4 von Humboldt, Wilhelm: Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, In: Anrich, Ernst (Hg.): Die Idee der Deutschen Universität. Die fünf Grundschriften aus der Zeit der Neugründungen durch klassischen Idealismus und romantischen Realismus, 1956, S. 377-386.

5 The theory of endogenous growth (eg Romer 1990) supposes that human capital (human skills, know-how, etc.), which is accumulated through higher education, one of the key variables for economic growth. Recent studies show that more human capital accumulation and - thus more higher education - leads to more growth (Hanushek and Kim 1995, Hanushek and Kimko 2000). Higher education is so central to the prosperity of a country as far as - from a national perspective - enough academicians actually live in this country (no so-called one-sided mobility). The accumulation of human capital and therefore higher education has a crucial role especially in knowledge-based economy in the developed countries. Reduction in spending on higher education are not only antisocial, but rather also damaging for the Swiss economy." Reference from: VSS-UNES-USU, Hochschulpolitik aus ökonomischer Perspektive, Volkswirtschaftliche Bedeutung der Hochschulbildung und Begründung von Staatseingriffen in den «Hochschulmarkt», 2002, S.2, 3.

6 Schultz, Theodore W., In Menschen investieren. Die Ökonomik der Bevölkerungsqualität, 1986.

7 Stehr, Nico, Knowledge Societies, 1994, S.29.

serve wealth. Growth should be supported by innovative new technologies and through the active promotion of certain knowledge industries⁸.

Freeman and Soete, painted a bleak picture of economic growth in Europe and claimed that among others “education and training” could be a possible funding area. Thereby, the education would be addressed, which represents for them a kind of «social infrastructural investment». «Education appears [...] as an infrastructural investment of very low efficiency which is in urgent need of being revitalised, given its crucial importance for future (employment) growth and competitiveness.⁹»

Education is thus seen as an (economic) investment, which can help to boost the economy. In these theories, prevail shortly formulated, the following credo: Education is the key investment in order to realise a knowledge based society. The primary goal of education is to preserve and promote economic prosperity. The proponents of the strategy think, therefore, that economic growth is a direct result of investment in human capital. It has also been examined in research as to whether there is a direct correlation between investment in human capital – as well as in the university system - and the economic growth. However, this postulated direct correlation remains a controversial debate in economics to this day.

In the free-thinking theories, education is seen as something that should serve to recognize the social reasons of their own and foreign oppression, understand and ultimately overcome the causes of this oppression. Education and knowledge should be attained accordingly by the individual and not only by a normative-authoritative system. Learners should develop knowledge themselves, and are thus in a position to form their own independent judgments, without giving influence towards knowledge from others.

This should work without competition and selection, because the individual abilities of all should be promoted, rather than creating professional or social success, which means adapted people. The theory is directed against the selection, as this excludes a large segment of the population from a comprehensive education and produces competition, which prevents cooperation and solidarity. In this respect, the free-thinking education is distinct from the bourgeois reform pedagogies who seek in particular to make the learners better democrats or workers. The goal of the free-thinking education theory is to help self-determination of the learners in a non-authoritarian way in their careers and to assist them to become independent, critical and reflective individuals¹⁰.

8 Freeman, Christopher und Soete Luc, *Work for All or Mass Unemployment*, 1994, S.167.

9 Ibid, S.162.

10 Steinicke, Kerstin, *Erziehung und Bildung ohne Herrschaft*, 1993.

3. The initial situation:

The education market between conflicting priorities of theory and reality.

Welcome to the Swiss education market! The following section will analyse the educational market in Switzerland: Where does it come from? Does it function as a normal market? What is a staged educational market?

Thereby, the supporters of liberalisation and respectively supporters of privatisation of Higher Education give primarily economic argumentation: the global dominance of the market economy is a strong indication that the free market of Higher Education will also result to increase the quality and prosperity. It is this exact economic argument which makes it convenient for VSS-UNES-USU, to consider Higher Education widely from an economic perspective. This may require an economic language, which sometimes brings a fundamental contradiction with the general positioning of the association.

3.1. Conflicting priorities of traditional teaching and research freedom versus New Public Management

In the spirit of the Enlightenment, the idea was developed that the University¹¹ should be fully independent from the state, but at the same time should have to be financed by the state¹². This idea was followed by many countries in Europe: As well as in Switzerland, the principle of academic teaching and research freedom was adopted. However, this principle needs further consideration. Gallus Rieger writes in his dissertation on school development and management: «If the universities of Zurich and Bern are established on Humboldt's idea, then, it is [only] correctly related based on content of the offer of the universities [...]. There were political assignments or a seat of the Education Director at the University Commission and also at the Education Council and the managing directors which gives the same evidence.»¹³ The democratic principle makes the primacy of the politics legitimised in the cantons of Zurich and Bern. However, the Parliament and the Government held back from research questions.¹⁴

The contemporary dominant idea of the (neo-)liberalism has introduced the concept of the New Public Management: «The universities are allocated under the

¹¹ This idea is accepted by the VSS-UNES-USU analogous for higher education and therefore for all three types of institutions in Switzerland..

¹² See, von Humboldt, Wilhelm, Über die innere und äussere Organisation, 1956.

¹³ Rieger, Gallus, Schulentwicklung kontrovers: Schulleitung und Teilautonomie: Desiderate des wirtschaftlichen Diskurses und Folgen der Finanzknappheit in den Neunzigerjahren oder pädagogische Forderungen an das Schulsystem?, 2000, S. 69.

¹⁴ Researchs have so far been found only in the cantons of Zurich and Bern.

guise of increased autonomy, the global budgets, the distribution of funds is left to the universities themselves»¹⁵ So Mathias Binswanger emphasizes in his book, 'Sinnlose Wettbewerbe': «It seems that from today's point of view, people had great confidence that the researchers themselves knew the best with what they have to deal with.»¹⁶ An example, that this primacy of the politics is lost, is the delegation of strategic exercise of influence on the university councils: The university council should include representatives from all sectors of the public, similar to the board of management of a company, and determine the best strategies for the university. With this structural change, the university should be autonomous, partially outside the control of the politics, for it to be effective. Therefore, there is a division created between political and technical control: This means that the technical control is performed by the institutions, faculties, university leaders and upper bodies, as part of a global budget. The politics cannot have any influence on the contents of this long term plan. As a new control element, this economy strategy is praised, which should automatically invoke a «wise responsibility and management division between politics and academic organization.»¹⁷ In addition to the global budget, Gallus Rieger claims Numerus Clausus as a new structural control element, which he described¹⁸ as «the last handle to reduce effort.»¹⁹

Therefore, the state forces the universities in a staged market, according to Mathias Binswanger: «Thereby, the financial resources can be utilized efficiently, the state forces the professors, who are employed for 'knowledge production' and 'educational production' with their scientific annex, to the constant participation in artificially staged competitions.»²⁰ The state tries to force schools, universities, regions and particularly other states to be in a competition. Whether such a staged market can function at all, is up for debate.

15 VSS-UNES-USU-UNES-USU, „Education not Profit“ - Das GATS und der VSS-UNES-USU, Bern 2002, S.69-70.

16 Binswanger, Mathias, Sinnlose Wettbewerbe, warum wir immer mehr Unsinn produzieren, 2010.

17 Rieger, G., Schulentwicklung kontrovers, 2000, S. 71.

18 The admission „numerus clausus“ is both a selection and a structural control instrument. It will be filtered on one hand, the „better“ students, on the other hand the number of students and so the cost of a course will be defined. This structural control instrument is the original reason why the study of medicine in Switzerland has a numerus clausus.

19 Rieger, G., Schulentwicklung kontrovers, 2000, S. 70.

20 Binswanger M., sinnlose Wettbewerbe, S. 141.

“A created market in the education system must inevitably fail because of structural reasons; consequently the state will be forced to intervene.”

3.2 The critical consideration of VSS-UNES-USU for the integration of Higher Education in market conditions.

VSS-UNES-USU determinates, in its economic analysis of the commodification process, that Higher Education does not increase the average lifetime earnings compared to other post-compulsory education²¹. Based on this thesis and the question of the role of students in an educational market, VSS-UNES-USU notes that «the alleged economic arguments put forward in favour of liberalisation and privatisation of Higher Education cannot withstand an economic review. It is therefore dangerous for the economy and society that the good Higher Education is considered as a private good which might be left to the free market. The global efforts under the GATS and the trends in Switzerland are therefore heading in the wrong direction. The right direction is to entrust the Higher Education to the state and to provide the necessary financial means available to ensure a sufficient quantity and high quality of Higher Education. Only then can the guarantee of the healthy development of economy, society and the «study-willing» individuals be made.»²² VSS-UNES-USU concludes in its observations that students may therefore be neither pure consumers nor a product of their education and they may produce the good Higher Education together with the lecturers. This for example, by teaching participation, critical thinking, and seminar papers, etc. Comparing the students with consumers in other markets may therefore be a highly dubious undertaking.²³ Taking into account the requirements of the prevailing economic theories, the question will be confronted within the functioning education market, respectively, market failures (particularly imperfect capital markets).

Research will be addressed on the parameters of the information positions (about the quality and characteristics of the product – as well as education), the uncertainty (relating to the purchase of a product), the transaction costs (cost-benefit ratio, for example in relation to transport routes) and the voting -with-the-feet (poor quality is not purchased in the traditional market).

In addition, there are the market imperfections from the part of universities (also from the part of the offer): E.g. the heterogeneity of the goods (for example, universities do not offer the same – and also not in the same language) and the selection of students. Hence, universities are not obliged, like other suppliers, to conform to the pressure of competition.²⁴ In conclusion, the education does not function as a tradable good, VSS-UNES-USU states: «We see the education as a public good, as a human right, which is essential for a society of equal opportunities, critical

²¹ See, Wolter, Stefan, Bildungsrendite – ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens, in Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 2005

²² VSS-UNES-USU-UNES-USU, Hochschulpolitik aus ökonomischer Perspektive, Volkswirtschaftliche Bedeutung der Hochschulbildung und Begründung von Staatseingriffen in den «Hochschulmarkt», 2002, S.7.

²³ Ibid, S.3.

²⁴ VSS-UNES-USU-UNES-USU, Hochschulpolitik aus ökonomischer Perspektive, Volkswirtschaftliche Bedeutung der Hochschulbildung und Begründung von Staatseingriffen in den «Hochschulmarkt», 2002, S.4-9.

thinking and democracy, and which brings neither social, nor financial and sexual discrimination with it.²⁵

The loss of democratic participation is a further problem of the market. A free educational market leads to the state no longer being in control of the education system directly. A created market in the education system must inevitably fail because of structural reasons; consequently the state will be forced to intervene. The only way out: by indirect minimum standards, the state tries to establish a quality assurance and financial control mechanism and thus to manage a certain part of the education system as well as possible.

However, the market mechanisms will be maintained. This unavoidably leads to a shift of co-determination to the state, what Gallus Rieger describes as follows: «A market is a political construct, with the political aim to re-distribute the political power and to come from a socially oriented democracy to a neo-liberal order. The education market is not a market with free competition, but one controlled by the state which strengthens the local politicians and school leaders, and which impedes the local democratic school structures.»²⁶

A staged market is an artificially created competitive situation. The aim (of the staged market) is to limit the good (education) and profit from it. An internationally-known phenomenon is the phenomenon of commercialisation of the public goods. This includes part of the privatisation of water, within the law-and-order efforts of the public space and public safety, as well as the education. The staged education markets may also include some specific sub-areas, so individuals may consider the rankings, ratings, and also study space limitations in this perspective.

Licensing restrictions such as Numerus Clausus

With Numerus Clausus (NC), only a limited number of places will be given to students through an examination. The students are all in a competition for the artificially restricted spaces. For the selection of those who will be awarded one of the places, the determining factor is not primarily the ability of these students, so not their abilities and inclinations, but rather the fact that the financier of Higher Education or the university no longer want to use monetary resources.

A market will be created in which the students must prevail. A Numerus Clausus cannot test how well a person will be in five years or more in a particular discipline, because of this fact, the person who is in reality most suitable for the study will not be awarded for the study, but the person who is in the best social and financial situation, health status and daily form.

²⁵ VSS-UNES-USU-UNES-USU, Education not Profit, S.74.

²⁶ Rieger G., Schulentwicklung kontrovers, 2000, S. 67.

Such a test can only prove how well a person performs in Numerus Clausus. The market failed.²⁷

Rankings and Ratings

The most famous assessment is the university rankings, which should evaluate the quality of Higher Education. The aim of the rankings is that the interested persons may obtain the complete information about the quality of Higher Education and can choose on this basis where they want to go or where they want to research. At the moment, rankings are based mainly on the output of the research teams which are given in the form of publications in scientific journals. Consequently, this competition between universities will lead to the motivation of publishing more papers in professional journals. Undeniably, it is not leading to more publications, but to multiple or partial publications. The market failed.

²⁷ VSS-UNES-USU-UNES-USU, Numerus Clausus – Uni-Zugang Glücksache?, 2001.

4. The GATS agreements: Education is not for sale, or the prescribed worldwide education market.

4.1 The General Agreement on Trade in Services

The humanist idea of the university was almost completely adopted in Europe and this led to the recognition that the education was a public good and public service throughout the past 150 years. The humanist idea was brought forward by the World Trade Organization (WTO) in the last ten years: By an extension of the «General Agreement on Tariffs and Trade» (GATT) the «General Agreement on Trade in Services» (GATS) is created, which rules the cross-border trade in services. The GATS purpose is to treat the services the same as goods, to liberalise in their exchanges and to open the markets for services entirely. This means that services are offered by different companies in a market where the consumers can buy the best product. The countries can specify what the definition of service is. Switzerland is one of the few countries which had not put any restrictions on the education sector under the GATS. With this, Switzerland generally defined the education as a service.²⁸

4.2 The Higher Education in Switzerland within the GATS

Switzerland is one of the few countries which accepted the entire education in the GATS agreements. Consequently, the education in Switzerland will not be a public good anymore, though it must be offered on a market. However, not necessarily: even the WTO excludes the public sector from the GATS, this means the services can be provided neither on a commercial basis nor in competition with one or more service providers. Based on the above-mentioned structural reasons for market failure in the education system, Higher Education cannot be considered outside the public service. The artificially created competitive situations by the fees and research funds are not sufficient to define the free public good education as a tradable good.

GATS purpose is to eliminate all trade barriers and obstacles. In the context of Higher Education, public payments on educational institutions, on the mechanisms of quality assurance and social equal opportunity would be interpreted as trade barriers and should either be abolished or equivalent to be distributed to all market actors, whether governmental or private.

²⁸ The consideration of higher education as a tradable good in Switzerland within the framework of the GATS agreements is inconsistent with regard to further definition attempts from the part of federal legislation, respectively guidelines. Therefore, the interests to restrict this unlimited liberalization exist by all means within the higher education legislation.

“Even the WTO excludes the public
sector from the GATS.”

The GATS distinguishes four types of services:

- Cross-border trade (e.g. distance learning)
- Foreign consumption (e.g., teaching and study-related trips abroad)
- Presence of natural persons (e.g. teaching staff)
- Trade offices abroad (e.g. agency of foreign educational institution)

As a result of this context, GATS enables the establishment and institutionalisation of market-orientated private and sub-offices of universities in the attractive well-traded location of Switzerland. Although the Swiss people and the politics would have neither insight nor influence in any way on these institutions, the cantonal governments and the federation would be forced to treat them financially and ethically, the same as the state educational institutions. The big risk which is presented here is the principle of the irreversible obligations of liberalisation: response should be given before it is too late. The GATS is legally binding and applies as an international treaty on the constitutional level, which the political manoeuvring room of Switzerland limited very strongly, so that the additional substantive, technical aspects (for example, social or environmental issues) and exclusively the economic viability related to GATS could not be set up later.

Interestingly, it might be mentioned that a lot of (educational) politicians and the directors are hardly aware of the consequences of the GATS agreements. The CIS has organized an experts round at the end of 2009 and the results were disappointing. Awareness of the affects of GATS treaties on the education is (officially) hardly known.

5. The Lisbon Process: The EU-Offensive of the education and commodification

The Lisbon Strategy is based on the theories of Luc Soete and Christopher Freeman. In 2000 at a special summit in Lisbon, the European leaders of states and governments adopted the «Lisbon strategy» or «Lisbon agenda» as a strategic objective which should be achieved by 2010. The ambitious goal setting was: »to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion».²⁹

The above mentioned statement can easily be recognised to show that the Lisbon Strategy is a long-term and purely economic strategy which should make the EU more competitive compared to other prosperous regions. The social cohesion which should be achieved as part of this strategy is a means to an end: where the social cohesion is high, the risk of social upheaval or unpredictable social events will be decreased, which makes the region more attractive for business.

According to this strategy, the education is a basic means which preserves and promotes the economic growth and which should be promoted through research, innovation and excellence. It is remarkable that the knowledge society (knowledge-based society) is surprisingly often referred to as a term. The resemblance to the theories of Freeman / Soete and Schultz Stehr cannot be denied. The reinterpretation of the meaning of education should be actuality through the implementation of Lisbon Strategy.

The implementation of the Lisbon strategy should be achieved by 2010. The aims were specified in 2005 but yet not achieved by most states in Europe. Therefore, the Lisbon Strategy is considered a failure. The legal form of the Lisbon strategy is often seen as the reason for the failure. It included several political areas, which do not lie in the (political decision-making) competence of the European Union and European leaders of states and governments and in which the member states and the politics still remain sovereign. In particular, the education politics is an area which is basically always a national matter. Therefore, the strategy had no legally binding form and was only to understand as so-called memorandum of understanding of European leaders. This meant that the EU had only very limited means available to influence the individual countries in the implementation of the strategy, to define more precise aims and to coordinate the implementation of the aims, let alone to commit to something.

²⁹ Amtsblatt der Europäischen Union C 306, Vertrag von Lissabon, 2007.

“The aims of the Lisbon strategy were not achieved by most states in Europe, the strategy is therefore considered a failure.”

The Open Method of Coordination³⁰ is one possibility to move the individual countries to implement the strategy. The OMC is an attempt to reach a certain transparency through annual reports of the EU member states on their progress in implementing the Lisbon strategy. The progress of individual countries will be documented and compared through mutual learning, statistical comparisons, benchmarks and recommendations of the European Commission, etc. This transparency should put the national governments under certain pressure and make them competitive with each other and therefore, the national states prioritize and implement some certain goals of the Lisbon strategy.³¹

After the Lisbon strategy had been qualified as a failure, the successor strategy «Europe 2020» was adopted in 2010, in which is set a new focus on green technologies and long-term economic growth. As before, education is mentioned as a key element to increase competition, which means that the new strategy cannot be clearly distinguished from the Lisbon Strategy.

The European Students Union (ESU) clearly states that the Bologna process takes over the goals of the Lisbon strategy. An increasing interlinking is to be feared also by the Europe 2020 Strategy. The reason lies in the legal form of the Bologna process, which is legally binding to each country and is therefore suitable to influence the national (tertiary) education systems.

This is also problematic in so far that the Bologna process has been conceived much wider than the two strategies: Bologna includes not only the European Union, also non-EU countries, thus including Switzerland. While the EU strategies (only) a memorandum of understanding from the leaders of the EU and the European Commission which yearn to make Europe to a competitive and dynamic knowledge-based society through education, the Bologna process has a different background. Bologna wanted to promote three main purposes in addition to promotion of international competitiveness, thus to bring the courses of the studies in the line of employment and thereby applicability and thus mobility. With these three goals should

30 See: VSS-UNES-USU-UNES-USU, Grundlagenpapier Lissabon-Strategie, Bildungsökonomisierung in internationalen Prozessen – die Lissabon-Strategie, 2006, S.2. „In addition to content-related objections and the way of the implementation of the Lisbon strategy is to criticise. The so-called „Open Method of Coordination“ as an instrument should help implementation of the strategy and is a solution of dilemma with the European institutions trying to intervene in the areas, for which they have neither the mandate nor competence. The OMC, as used by the European Commission is intransparent and undemocratic. Because the executive undertake the tasks of legislative power and does not include the public. Already, the determination of the goals at the beginning of the whole process was solely a matter of executive representatives who were present at the time in Lisbon. Through the special group-dynamics effects of the OMC, the needs and the factual constraints will be created, which only arise through the using of the OMC. For many actors within the process, the method and the using of its indicators, benchmarks and rules have become more important than the original goals (so-called imperialism of methods). The OMC prevents the public debate, therefore it is undemocratic and practices illegitimate the pressure on member states and especially on the candidate states of the European Union. This way the decision-making and implementation is strongly rejected by the VSS-UNES-USU.“ VSS-UNES-USU, Grundlagenpapier Lissabon-Strategie, S. 4.

31 ESIB, The National Unions of Students in Europe, „The Students' Opinion on the Lisbon Strategy of the European Union, 2006, S. 10.

be created in particular, the comparability of the European Higher Education area. The Bologna process is, however, increasingly dominated by the schedule of the European Union. The European Commission tried (successfully) to bring with its seat in the so-called Bologna Follow-Up Group, the goals of the Lisbon and Europe 2020 strategies into the Bologna process. A possible example mentioned here the debate about employability, student fees or high school graduation rates.³²

³² Ibid

6. Bologna Declaration and later explanations: A structural reform as a means of commodification

In the Bologna Declaration 1999, a harmonization of the structures and the introduction of the «two steps cycle» (bachelor-master) promotion of mobility and employability were established.³³ VSS-UNES-USU commented critically and spoke out against the implementation. VSS-UNES-USU expressed fears that an increasing of the schoolification (Verschulung) could have a precarious affect on the students from lower social statutes and the state could hardly absorb the additional expenditures for supervision which is associated and increased with a schoolification. Further restrictions in the horizontal mobility were feared, an additional difficulty for women in academic careers was foreseen and the commodification tendencies were criticized.³⁴

In 2009 universities and the public recognized the negative impacts of the Bologna intentions and the discrepancies between essentially positive intentions and indeed, in reality, negative points. The latter arose because of omissions and faulty implementation. The education systems have been harmonized through the intended comparability and performance agreements have been created, consequently a competition arena has been formed. The education market has been created through common, quantifiable instruments.

6.1 Structure reform or structural dominance: About making measurable the performance and the comparability of educational achievements

The elements making measurable the performance and comparisons of educational achievements can summarise all the changes which Bologna have brought into the education systems from the personal level of the individual students to the international level of Bologna.

Comparability as the key to mobility or embodiment of academic nitpicking
A first step towards a comparison of educational achievements has been the most similar structure and quantification of the degree programs. This includes primarily the so-called «three-cycle system» of Bachelor, Master and PhD, which replaced the previous structure of study in all participating countries. Primarily, this division of the study brought the standardisation of the structure and the length of study and also formulations of quantification. The parallel adopted ECT-System should evaluate and also allow the comparing of the performance of students in the same value; it should be providing a basis for the exchange in the different educational systems in the Bologna area.

³³ See, Der Europäische Hochschulraum, Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister, 1999.

³⁴ -UNES-USU, Die Umsetzung der Bologna-Deklaration: Eine Sackgasse für die Studierenden, 2002.

Comparability of learning outcomes and modularisation.

The introduction of the qualifications framework of the Bologna process followed a paradigm shift in education: moving away from input-oriented teaching (the professors teach more or less what they like) towards outcome-oriented teaching (the modules and courses will be defined in regards of learning steps of students).³⁵ Formulation of competencies and learning outcomes demonstrate a type of content-independent formulation of that which a student obtained in his/her study skills. This in turn allows on one hand the comparability of skills within the same discipline and on the other hand certain comparability between different disciplines and the more so as, many competence formulations embody certain universality, regardless of the specific discipline, in which they were obtained. Also in this section again, a type of value or language might be mentioned, which makes the content comparable, relevant, and therefore tradable³⁶.

Although, VSS-UNES-USU supports a more meaningful implementation of ECTS, but the changes might not focus on the employability and the content of them cannot be defined by the economy. Learning outcomes can be helpful to make examinations and evaluations meaningful, but they must follow the scientific criteria. The implementations which so far took place are neither consistent nor coherent and meaningless in the eyes of VSS-UNES-USU.

There are major differences in the treatment and uncertainty in the conception of these learning goals. The so-called modularisation – the attempt to summarise the contents and goals of study in consecutive modules with part qualifications - failed in several regards.

Rather than helping the mobility, it resulted in a rigid prefabricated program which allows no interruptions and no individual design of the study. In relation to the examination, the opportunity has thus so far missed to examine obtained skills in one examination of the entire modules combined and meaningful. Instead, all modules in the courses are usually examined separately, which results in enormous learning and exam efforts on the part of students and the institution. In addition, the current

35 VSS-UNES-USU-UNES-USU, Qualifikationsrahmen QR, 2005.

„On the descriptive level, the function of the qualifications framework can classify - by the current situation of the things - as follows: The motivation for creating a European equivalent qualifications framework network can be derived fairly logically from the character of today's Bologna Process and the Lisbon-objectives: Who wants to create the most dynamic and the most competitive university in the world, needs a seal of approval, not only for guarantee the quality of education but rather being able to ensure that the „created material“ meets the quality requirements. The Qualifications Framework makes the tools for this. It will be precisely defined what skills must be obtained when a level of education is completed. It systematically describes all qualifications based on learning outcomes, competencies and abilities with which the graduates are equipped and it provides ECTS-credits for the measurement of the level of the study. The European ministers see The Qualifications Framework, ideally, as a means of improving the integration of lifelong learning into the educational systems and also as a means of the recognition of knowledge and abilities which are obtained outside of the formal education.“ VSS-UNES-USU, Qualifikationsrahmen QR, S.6.

36 In order to standardize the content of courses, the Tuning Project can be addressed, which designs ideal-typical learning outcomes based curriculum.

“VSS-UNES-USU commented critically and spoke out against the implementation of Bologna.”

program proceeds from the ideal full-time students, which does not reflect the real situation of students in Switzerland. The social aspects, such as the necessity to combine the study with work, are completely out of sight. VSS-UNES-USU tries to impose an appropriate design to the paradigm shift towards learning outcomes-based teaching in regard of greater flexibility and accessibility of the studies.

7. Conclusions: The effects of the commodification

The illustrated commodification process has direct and indirect effects on the structure of the Swiss Higher Education system. The implementation and realization of the GATS agreements, the Lisbon Strategy and Bologna are the decisive factors for the development of Higher Education and the subject matter of political debate of VSS-UNES-USU.

7.1. GATS agreements, the Lisbon strategy and Bologna system

Currently, the effects of these strategies are not clear. The effects of both the GATS, which is still not finally negotiated, and the Lisbon strategy, or rather Europe 2020, cannot be clearly formulated and foreseen. Despite this, there is a warning sign of tendency to restrict the scientific diversity and a focus on economically interesting areas of the education. The universities are offering more and more of the courses, which can continue to exist in the market and with them the added value can be created. The privatization and new direction of education on the economic interests take no consideration of the longer-term needs of society, as this can be done by the state fund and offered educational system. Profit maximization is central and justifies the socialization of costs.

Another significant problem of the GATS agreements and the Lisbon Strategy is their lack of democracy. Regional and national policies are increasingly operated at the multilateral level. The agreements of the last key round of GATS could only be adopted or rejected as a whole package by the national parliaments. In fact, this procedure has the consequence of the transfer of legislative competence of the legislature to the trade diplomats. Trade conferences and meetings of EU leaders are held behind closed doors, while parliamentary decision-making processes are formed by a much larger public. Strangely, Switzerland has so far refused to democratize the decision-making process through the representation of public institutions in the official WTO delegations, while this is common in countries like the USA and Norway. It is clear that the globalization requires an integrative course of action at the political level, whilst the public should not continuously decline the purely economic negotiations.

The influence of the Lisbon strategy or rather Europe 2020 on Switzerland is grave. Both were never advised officially as Switzerland is a non-EU member. However, they exert a significant influence on the Swiss Higher Education. Furthermore, the co-determination of both of the EU-strategies was almost none existent for the EU member countries and inexistent for Switzerland. While the Bologna process is implemented and brings concrete changes in the education system, the Lisbon strategies remain as direction decisions which affect from top to bottom and cause great

“Education has a clear mission:
it should lead to independent,
self-determination, critical reflection
and capable individuals who are able
to participate in social and economic
life.”

uncertainty. The compulsion to move the customisation to these models prevents a public debate and this way of decision-making is undemocratic and VSS-UNES-USU rejects the implementation vehemently.³⁷

Legitimacy and procedural rules, both in the GATS agreements and the Lisbon strategy, developed insufficiently, bearing the responsibility for sustainable development in economic, social and environmental regards. Especially considering the fact that the education is a public good and promotion of it a public contract, it might not be the interest of the states to leave the funding and regulation competence of the education over the market mechanisms and consequently, to give up the control of the education system and the promotion of equal opportunities. For this reason, VSS-UNES-USU pleads clearly for the democratisation of the processes at all levels and for the broad participation of all parties involved, especially the students.³⁸

7.2. Effects of an educational market

Education markets are political constructs which ensure seemingly efficient distribution of resources. An education market, or rather the resulting privatisation of education and the control through the private-sectoral structured organisations, leads to consider the education as a good and factor. VSS-UNES-USU refuses absolutely to accept the orientation of education on profit maximization.

However, the education system is already organized according to the rules of a staged market. It makes, though, reasonable sense within the educational market, to structure the state universities cost-effectively. Global budgets and the promised increasing autonomy provide evidence by closer consideration to be misleading. The aim is to establish a competitive relation and to increase ability of competitiveness. More and more financial resources of universities are used for marketing and advertising to attract students, researchers and teachers for their institution. The choice will be for what they specifically seek which will serve the profiling.

This profiling automatically causes a regular displacement, a non-education orientation or rather only profitable programs and the kind of universities with a smaller range of courses and ultimately greater access obstacles. Already now, the requirement for excellence is on everyone's lips and in the same time a declared goal of the Lisbon strategy. VSS-UNES-USU is clearly of the opinion that such a promotion of certain supposedly excellent universities creates worse consequences for the whole society.

Even a partial privatization of education results in the selection of access to education which is often realised by financial barriers. Private financing affects on the ori-

³⁷ SS-UNES-USU-UNES-USU, Perspektiven, S.13.

³⁸ VSS-UNES-USU-UNES-USU (Hrg.) Freiburghaus, Lea, Mitbestimmung / Participation, Studie zur studentischen Mitbestimmung an Schweizer Hochschulen, 2005, S.48-56.

entation of Higher Education and it is a clear control element which is not a subject of public order. The open access to education is being put into question and the main interest and goals of Higher Education are being changed. Thereby, the knowledge is no more accessible for the society and not a matter to develop, but a matter which pursues the interests of private funders. A privately funded university might select and also the students - through payment high tuition fees – make participation towards the financing. This makes it difficult or impossible for the socioeconomically weak person, to go to this kind of university.³⁹

VSS-UNES-USU argues against making education a tradable good, against the gradual reduction of the public dimension of Higher Education, against the utilisation of the research and the teaching by private decision makers and as well as to equate against public welfare-oriented interest with commercial interests.

As outlined above, the idea of education as a tradable good and with it the linked reinterpretation of education as a public good in an investment in human capital lead certainly to failure of the proposed reform. After all, such a market will only lead to poorer quality, reduced study offers and lack of control options of the public sector.

Exactly this public sector has a crucial interest in a well-functioning Higher Education system, because education is still essential for the functional participative public policy. A participative public system such as a democracy can function only with a minimum level of education. If a reduction of this public dimension takes place, accordingly, education is becoming a private concern, and the educational mission of Higher Education authorities cannot be discharged. VSS-UNES-USU resists against it, as this means, the educational institutions become mere training centres, where measurable and utilisable skills are taught which no longer give out and promote a critical, independent and reflective thinking, but rather only the private progress of individual.

Basically, VSS-UNES-USU does not refuse the cooperation between the business, the public and educational institutions. However, VSS-UNES-USU considers that the weight must lay by the latter two; the public welfare-oriented interests predominate excessive, - in the analysis of VSS-UNES-USU - the commercial interests.

Education has a clear mission: it should lead to independent, self-determination, critical reflection and capable individuals who are able to participate in social and economic life so that it is beneficial for the whole society. Education should be kept further on as a public good, which must be open for the inhabitants of Switzerland in accordance with their abilities and inclinations. Only then can the equal opportunities in access to education be realised.

39 For the effects on social dimension, see, VSS-UNES-USU, Perspektiven, S.38-42.

Appendix commodification paper

European control strategies: Europe 2020: Effects on area of education and research and the position of VSS-UNES-USU

Basis: the Lisbon strategy

The European Union as a supranational construct makes use of various control strategies for the promotion of political integration. In 2000, the European leaders of states and governments adopted at a special summit in Lisbon, the «Lisbon strategy» or «Lisbon agenda» as a strategic goal which should be achieved by 2010. The Lisbon Strategy is a medium-length and purely economic strategy which should make the EU more competitive compared to other prosperous regions, it can be classified as a measure of sectoral expansion of the EU. According to this strategy, the education is an elementary means to gain and to promote economic growth, therefore the education should be promoted through research, excellence, innovation and coordinated mobility. Thereby, the idea of a supranational «knowledge-based society» plays a key role.

The creation of a European Higher Education Area (EHEA) and New Public Management in education can be classified as a specific measure for the goal achievement. The National Union of Students of Switzerland (VSS-UNES-USU) has classified the Lisbon strategy on the EU level and as well as the global service agreements - General Agreement on Trade in Services (GATS) - and its components related to education as elements of commodification and therefore, has repeatedly harshly criticised.⁴⁰

VSS-UNES-USU has analysed in different papers the Lisbon strategy and its re-interpretation of the education as a tradable service and as a promotional means of the «human capital» and the «Open Method of Coordination» (OMC) which is utilised for the implementation of the strategy.⁴¹ The implementation of the Lisbon Strategy was scheduled for 2010. The goals - specified in 2005 - were not achieved in any member state. Now, the EU presented in 2011 a following strategy, known as Europe 2020, in which the goals and methods were formulated for the EU by 2020. In this again, the area of education and research are affected. This fact also moves VSS-UNES-USU to make statements towards the new strategy proposed by the EU and to give demands to the Swiss Higher Education politics and to the European representative of the students, the European Students Union (ESU).

⁴⁰ Ökonomisierungspapier Kapitel 4, 5 und 7.

⁴¹ VSS-UNES-USU-UNES-USU, Perspektiven, Teil A.

The Europe 2020 strategy

The Europe 2020 strategy changes its scope dramatically. While the Lisbon strategy concerned the «knowledge based economy», in Europe 2020, all the other political areas are treated and clarified extensively. The ultimate goal is to promote the competitiveness of the European Union. «Education and Culture» and «Research and innovation» is mentioned in the new strategy in addition to many other areas. In relation to education, the following basic statements have been made: «Additional investment in the development of the human capital and also the modernization of education and training contribute to turn the EU into a smart, sustainable and inclusive economy.»⁴²

The following objectives were defined:⁴³

- 75% of the population aged 20 to 64 years should move within the labour market.
- 3% of EU GDP should be spent on research and development.
- The percentage of people without completion of compulsory education should be reduced below 10% and at least 40% of the younger generation should have a university degree.
- The amount of persons at risk of poverty should be reduced to around 20 million.

For this, a new program «Education Europe» is figured out which should bring together the areas of education and culture under one roof. The «Lifelong Learning» mobility programs and the program «Youth and Action» should be replaced - in the name of efficiency and utilisation of synergies -, by a single structure, which focuses strategically on the following points:⁴⁴

- the provision of the goal-directed transnational learning opportunities,
- the adaption of the qualifications to the needs of the labour market in order to promote employability, entrepreneurial spirit and young people's participation,
- volunteering and extracurricular and informal education and
- the promotion of widespread reforms and the modernization of the general education and the vocational training throughout Europe and beyond.
- A loan system for the mobility of master students, which based on the EU budget and private funds (mainly from private banks).

VSS-UNES-USU in this chapter comments closer to four different core topics: the shortcoming funding in area education, the mechanism for implementation, the focus on «employability» and the mobility program «Education Europe».

Criticism of VSS-UNES-USU

42 Europäische Kommission, Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, 2010, S.32.

43 Ibid. S. 5.

44 Europäische Kommission, Europa 2020, S.33.

Financing

The budget for research and development amounts to 80 billion Euros from 2014 to 2020.⁴⁵ If the EU desires to make a contribution for the genuine promotion of the areas, the funds for the formation of the Europe 2020 strategy is very small. To legitimate this situation, the EU makes use of the principle «narrow means» and therefore, promotes a competition through the allocation of funds in a contest for excellence. This thinking of excellence is contradictive against the fundamental principle of open access to the education which needs the public financing and it also contradicts the idea that all levels of the population should benefit from the investments. To achieve real progress, the EU must increase the financial resources for education and make their distribution fair according to the needs of the society. Mechanisms for implementation

The mechanisms for implementation are the same as with the Lisbon strategy. Still, the individual countries should be monitored by the comparative reports of their progress in comparison with other countries and with the stated goals of the EU.⁴⁶ The mechanism - the Open Method of Coordination⁴⁷ - remains still the same. The criticism of VSS-UNES-USU on this method is unchanged. Rather than to go ahead through participation and to promote inclusion democratically, the EU enforces a competition between the states. Whether the goals can be thus achieved, it remains uncertain.

Qualification and employability: dictation of «employability»

VSS-UNES-USU takes the position that Higher Education does not need per se to add the structure of the market. What is referred to as «employability» is the ability to act in the labour market with an appropriate qualification and this is, for VSS-UNES-USU, not necessarily the primary goal of Higher Education: « VSS-UNES-USU resists against an education politics which is constrained to economic restrictions, VSS-UNES-USU introduces democratic legitimated decision-making structures and unrestricted access to the education, whose goal is not «employability», but rather which supports the personal development of responsible citizens and enables them the active participation in the society.»⁴⁸

This does not mean that VSS-UNES-USU denies the importance of ability and their development within the study. It is clear that Higher Education, especially the university, is not a training institution but rather a science and research institution.

In the Europe 2020 strategy, the EU demands increased private exertion of influence on the Higher Education area, so for example, private investment in research

⁴⁵ Ibid, S. 12.

⁴⁶ Ibid, S. 31f.

⁴⁷ VSS-UNES-USU-UNES-USU, Perspektiven. S.12.

⁴⁸ VSS-UNES-USU-UNES-USU, Perspektiven, S.13.

and development or the cooperation instruments between educational institutions and the workplace.

Education Europe: European loan system for Master students

The EU understands the mobility in the area of Higher Education as an instrument for promoting economic growth. Within «Education Europe» there is a focus on the Master's students; they offer «the most effective educational qualifications for innovative job vacancies and the research».⁴⁹ It is now proposed that a system of loans European-wide will be established, which helps to increase the mobility of this group of students. Private Banks and the European Investment Bank (EIB) build the basis for this system.⁵⁰

The financial situation of the individual student is important if they want to be mobile within the Higher Education and the EU recognizes this fact which is a step forward, but unfortunately, the development is going in the wrong direction. Rather than promoting more state investment, in particular in the form of scholarships, loans are proposed, which is notwithstanding the idea of promoting equal opportunities and elimination of financial barriers. Loans represent debts which will not be accepted or tolerated lightly. Contrary to popular belief, the high-school education does not result in a high salary⁵¹ which would make it possible to repay the debt in the medium term.

In addition, in the loan system, the free choice of the study is at stake. The choice of the study will be more and more externally influenced, even more in the situation, when the loans are provided by the private financial institutions which follow accordingly to their own interests in the research area. This idea complements the general strategy of the EU, thus in regards to the adaption of the abilities to the needs of the market and confirms the high provided potential of control. This perspective on the area of Higher Education is rejected by VSS-UNES-USU and will be seen as a clear sign of the commodification of education and research.

Demands on Higher Education politics in Switzerland

Below, VSS-UNES-USU requires the political authorities and institutions of Higher Education that:

- the EU 2020 strategy is adapted early and its effects on Higher Education in Switzerland are analyzed.
- the effects are discussed in a democratic and participatory process.
- Switzerland makes a strong commitment opposite of the European Union to open and fair access to the education.
- the mobility programs will not be misused as an instrument for elite-promotion

49 Europäische Kommission, Europa 2020, S. 33.

50 Hoareau, Cécile, Financing EU Student Mobility: A Proposed Credit Union Scheme for Europe, 2010.

51 See, Wolter, Bildungsrendite, 2005.

but rather promote the open access to education and accordingly are and will be financed publically.

In the following, VSS-UNES-USU requires from the European Students Union (ESU) that:

- The ESU efforts as the contact person of the European Commission for the rights of students.
- The ESU formulates a clear demand for open and fair access to education towards to the European Union.
- The ESU takes an obvious position against the provided loan system and effort for a system of scholarship.
- The ESU requires a significant increase of funding for area of education and research.

Literature

Monographs and articles

Binswanger, Mathias, Sinnlose Wettbewerbe, warum wir immer mehr Unsinn produzieren, Freiburg 2010.

ESIB, the National Unions of Students in Europe, «The Students» Opinion on the Lisbon Strategy of the European Union, Wien 2006.

Freeman, Christopher und Soete Luc, Work for All or Mass Unemployment, London 1994.

Hanushek, Erik und Dongwook Kim, Schooling, labour force quality, and economic growth, NBER Working Paper 5399, 1995.

Hanushek, Erik und Dongwook Kim, Schooling, labour force quality, and the growth of nations, American Economic Review, 2000.

Hoareau, Cécile, Financing EU Student Mobility: A Proposed Credit Union Scheme for Europe, Berkeley 2010.

Rieger, Gallus, Schulentwicklung kontrovers: Schulleitung und Teilautonomie: Desiderate des wirtschaftlichen Diskurses und Folgen der Finanzknappheit in den Neunzigerjahren oder pädagogische Forderungen an das Schulsystem?, Aarau 2000.

Romer, Paul, Endogenous technological change, Journal of Public Economy, 1990.

Schultz, Theodore W., In Menschen investieren. Die Ökonomik der Bevölkerungsqualität, Tübingen 1986.

Stehr, Nico, Knowledge Societies, London 1994.

Steinicke, Kerstin, Erziehung und Bildung ohne Herrschaft, Moers 1993.

von Humboldt, Wilhelm: Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, In: Anrich, Ernst (Hg.): Die Idee der Deutschen Universität. Die fünf Grundschriften aus der Zeit der Neugründungen durch klassischen Idealismus und romantischen Realismus, Darmstadt 1956.

VSS-UNES-USU, Numerus Clausus – Uni-Zugang Glücksache?, Bern, 2001.
VSS-UNES-USU, Die Umsetzung der Bologna-Deklaration: Eine Sackgasse für die Studierenden, Bern, 2002.

VSS-UNES-USU, „Education not Profit“ - Das GATS und der VSS, Bern 2002

VSS-UNES-USU: Hochschulpolitik aus ökonomischer Perspektive, Volkswirtschaftliche Bedeutung der Hochschulbildung und Begründung von Staatseingriffen in den «Hochschulmarkt», Bern 2002.

VSS-UNES-USU: Das GATS und die Liberalisierung der Bildung, Probleme, Gefahren und offene Fragen. Mit Beiträgen von: Richard Gerster, Marianne Hochuli, Louis Weber, Raoul-Marc Jennar, Lea Brunner, Bern 2003.

VSS-UNES-USU (Hrg.), Freiburghaus, Lea, Mitbestimmung / Participation, Studie zur studentischen Mitbestimmung an Schweizer Hochschulen, Zürich 2005.

VSS-UNES-USU, Qualifikationsrahmen QR, Bern 2005.

VSS-UNES-USU, Grundlagenpapier Lissabon-Strategie, Bildungsökonomisierung in internationalen Prozessen – die Lissabon-Strategie, Bern 2006.

Wolter, Stefan, Bildungsrendite – ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens, in Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 2005.

Declarations and Official Journals

Amtsblatt der Europäischen Union C 306, Vertrag von Lissabon, Brüssel 2007.

Europäische Kommission, Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel 2010.

Der Europäische Hochschulraum, Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister, 1999 Bologna.

Impressum D

Herausgeber:
Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS)
Laupenstrasse 2, 3001 Bern | www.vss-unes.ch | info@vss-unes.ch

Redaktion:
Gabriela Irimia
Romina Loliva
Lea Meister
Marius Wiher

Layout: Thomas W. Schibli
Druck:
Auflage: 2012; 500 Exemplare

Impressum F

Editeur :
Union des Etudiant-e-s de Suisse (UNES)
Laupenstrasse 2, 3001 Bern | www.vss-unes.ch | info@vss-unes.ch

Rédaction:
Gabriela Irimia
Romina Loliva
Lea Meister
Marius Wiher

Mise en page: Thomas W. Schibli
Impression:
Tirage: 2012; 500 exemplaires

Impressum E

Swiss Student Union (VSS-UNES-USU)
Union des Etudiant-e-s de Suisse (UNES)
Laupenstrasse 2, 3001 Bern | www.vss-unes.ch | info@vss-unes.ch

Editorial staff:
Gabriela Irimia
Romina Loliva
Lea Meister
Marius Wiher

Layout: Thomas W. Schibli
Print:
Edition: 2012; 500 copies

