

*Freie Schulwahl durch Bildungsgutscheine:  
Ein Beitrag zur Schulreform in Berlin?\*)*

Sind die deutschen Schulen besser geworden? War in dieser Woche ein Thema der öffentliche Diskussion. Anlass war die Bekanntgabe der Ergebnisse der dritten PISA-Studie, die Streit ausgelöst hat, weil die deutsche Kultusministerkonferenz Fortschritte sah, die OECD jedoch nicht. Beide Institutionen sind seit längerem in eine anhaltende Kontroverse verwickelt, weil die OECD den Grund für die aus ihrer Sicht anhaltende Rückständigkeit des deutschen Schulsystems in seiner Dreigliedrigkeit sieht, wohingegen die meisten deutschen Kultusminister darauf setzen, dass sich das bestehende System weiterentwickeln lässt. Die Schweizer Ergebnisse von PISA 2006 zeigen, dass diese Vermutung durchaus nicht aus der Luft gegriffen ist, auch Systeme, die keine Gesamtschulen wie in Finnland darstellen, können sich im Leitungsbereich signifikant verbessern.

Was an der öffentlichen Diskussion in Deutschland auffällt, ist die Tatsache, dass Wettbewerb keine Rolle spielt. Das ist in Skandinavien, etwa in Schweden oder Dänemark, ganz anders. Hier besteht für die Eltern freie Schulwahl und so eine geregelte Form von Wettbewerb. Die Konkurrenz zwischen den Schulen wird als Faktor der Qualitätssteigerung verstanden und die Wahl gilt als Bürgerrecht. Für deutsche Eltern ist das ein neues Thema, das zunehmend in seinen Vorzügen propagiert wird. In Berlin gibt es verschiedene Vorstöße in dieser Richtung, darunter den des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes von September 2007. Hier wird eine öffentliche, nicht jedoch staatlich verwaltete „Bürgerschule für alle“ gefordert, die frei wählbar sein soll (Bürgerschulen 2007).

Neu ist das allerdings im Grundsatz nicht, denn eine Beschränkung der Elternwahl gibt es nur dort, wo es Schulkreisbindungen gibt, also vornehmlich im Bereich der Grundschule. Über den Besuch der weiterführenden Schulen entscheiden de facto die Eltern. Die „Grundschulempfehlungen“ tragen ihren Namen zu Recht, sie haben keine bindende Wirkung. Und da es auch, anders als in der Schweiz, keine Aufnahmeprüfungen oder kein Probehalbjahr gibt, ist Schulwahl praktisch gegeben, nur dass die Wahl keine „Bürgerschule für alle“ betrifft, die Gymnasialeltern vermutlich aber gar nicht wählen würden, sofern sie über ein anderes Angebot verfügen.

Wie immer, im nächsten Jahr wird das grösste deutsche Bundesland auch die letzte Bastion schleifen. Nach den Sommerferien 2008 fällt in Nordrhein-Westfalen die Schulkreisbindung auch für die Grundschulen. Das Thema „freie Schulwahl“ ist allerdings etwas brisanter als die Bildungspolitik in Nordrhein-Westfalen oder der Vorstoss des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Berlin vermuten lassen. Wenn die Wahl zwischen den Schulen frei gestellt ist, werden sich die Eltern fragen müssen, was ist nicht die *nächste*, sondern die *beste* Schule für ihre Kinder ist.

---

\*) Vortrag anlässlich eines Werkstattgesprächs des Arbeitskreises Neue Erziehung e.V. am 7. Dezember 2007 in Berlin. .

Diese Frage ist neu, sie hat mit Wettbewerb zu tun und sie stärkt die Kundenmacht der Eltern. Allerdings können nur gut informierte Eltern Kundenmacht ausüben können. Wenn sie wählen sollen, müssen sie das Objekt der Wahl gut kennen, sonst treffen sie falsche Entscheidungen, und auf die richtigen kommt es dann weit mehr als in einem System der staatlichen Zuteilung. Das Wort „Kunde“ ist in pädagogischen Kreisen nicht gut gelitten. Immerhin aber wird der Unterhalt der Schulen aus dem allgemeinen Steueraufkommen bezahlt, also auch mit den Mitteln der Eltern, was bislang allerdings keinerlei Gegenmacht vorsieht. Es besteht ein Monopol, das Elternpartizipation minimiert und nicht mit der Reaktion von Kunden rechnet. Eltern sind willkommen bei der Betreuung der Hausgaben, der täglichen Motivation der Kinder und als „bildungsnahe Schicht“ - mehr möglichst nicht.

Frei Schulwahl heisst nicht, dass die Eltern Einfluss nehmen auf das Programm der Schule, sie kaufen sich auch nicht ein, sondern wählen die Schule, die ihren Vorstellungen am besten entspricht. Wählen kann man nur unter Alternativen, wenn eine Schule gewählt wird, werden verschieden andere nicht gewählt. Mit dieser Idee des Wettbewerbs werde ich beginnen (1). In einem zweiten Schritt stelle ich Erfahrungen mit freier Schulwahl in Skandinavien dar (2). Und anschliessend überlege ich, welche Aussichten dieses Projekt in Deutschland haben wird, wo die Neigung, solche Vorschläge pragmatisch zu betrachten, eher unterentwickelt ist (3).

### *1. Die Idee des Wettbewerbs*

Der Gedanke des Wettbewerbs ist den deutschen Schulen keineswegs fremd, wie man meinen könnte, wenn man allein die Pädagogik der Schule betrachtet. Hier ist viel von Dialog und Partnerschaft die Rede, auch von Leistung, aber kaum von Wettbewerb. Doch dieser Anschein trügt. Wettbewerbe der Schüler um Preise wie „Jugend forscht“ gibt es inzwischen viele, auch untereinander treten Schulen in Wettbewerb und werden prämiert, wie etwa der „Deutsche Schulpreis“ der Bosch-Stiftung zeigt. Das Preisgeld hier beträgt 100.000 Euro, die jeweils beste Schule erhält davon die Hälfte, was für jeden Bewerber einen sehr grossen Anreiz darstellt, wenn man die schmalen Budgets vor Augen hat, die Schulen normalerweise für Investitionen zur Verfügung stehen.

Es gibt daneben länderspezifische Schulpreise, alle möglichen Arten von Schülerwettbewerben und auch zahlreiche Qualitätsoffensiven. Versucht wird damit, Beste auszuzeichnen, die anderen Vorbild sein sollen, in diesem Sinne ist der Wettbewerb pädagogischer Natur. Nicht jeder kann Gewinner sein, und die Preise müssen selektiv verteilt werden, wenn der Wettbewerb Sinn machen soll. Folgen sind damit freilich nicht verbunden. Wer einen solchen Wettbewerb verliert, muss nicht besser werden, und wer gewinnt, erhält symbolisches Kapital oder auch tatsächlich Geld, aber nicht wirklich eine Entwicklungsperspektive.

- Der Grund ist einfach,
- der Wettbewerb geht um Preise, nicht um messbare Leistungen,
- und die Kunden spielen keine Rolle.

Die Rede von „Konkurrenz“ und „Wettbewerb“ im Feld der Erziehung auch eher verpönt, obwohl de facto viele Schulen bei sinkenden Geburtenraten um Schüler konkurrieren oder viele Gemeinden junge Familien mit Kindern suchen, damit die Schulen erhalten bleiben. Wenn eine Gemeinde den Zuschlag erhält, gehen alle anderen leer aus, was

inzwischen zu einer beträchtlichen Konkurrenzsituation geführt hat. Schulen sind Standortfaktoren, und dies umso mehr, je besser sie sind. Das ist Praxis, aber nicht wirklich Ziel. Schulen treten nicht untereinander in Wettbewerb, vielmehr werden sie je nach Kategorie und Grösse mit gleichen Mitteln ausgestattet und staatlich verwaltet. Die Qualität einer Schule ist nicht durch Konkurrenz herausgefordert, ein bedrohlicher Faktor ist die Geburtenrate, nicht die bessere Schule in der Nachbarschaft.

Der pädagogische Bann auf Wettbewerb und Konkurrenz würde es verbieten, diesen Befund weiter zu vertiefen, insbesondere dann, wenn mit Konkurrenz die Erwartung der Leistungsverbesserung verbunden wird. Verpönt sind auch Ideen wie die der transparenten Schulqualität, die eine qualifizierte freie Schulwahl ermöglichen würde, oder die Alimentierung der Schule aufgrund der von ihr erzeugten Nachfrage. Die Reflexe sind gut trainiert, was auch für andere Politikbereiche gilt, aber in der Bildung mit einem besonderen Tabu besetzt ist. Trotz hoher Investitionen aus dem allgemeinen Steueraufkommen soll Bildung letztlich zweckfrei sein und jedenfalls nicht marktwirtschaftlich betrachtet werden. Aber man kann eine Veränderung der Situation wenigstens theoretisch durchspielen.

Wenn die Schüler nicht mehr einfach durch die Behörden zugeteilt werden, sondern die Eltern wählen können, dann setzt das ein hohes Mass an Transparenz voraus. Die Schulen müssten über Kennziffern verfügen und Daten aus Leistungstests veröffentlichen, mit denen ihre Qualität dargestellt wird, so dass die Eltern vergleichen und dann wählen können.

- *Kennziffern* beziehen sich auf verschiedene Kriterien, die erklärten Ziele der Schule, die materielle Ausstattung, die Zusammensetzung der Schülerschaft, den Ausbildungsstand der Lehrkräfte, die Kommunikationssysteme oder auch das Spendenaufkommen.
- *Leistungsdaten* beziehen sich auf nationale Tests, aber auch auf Erfolge in Wettbewerben oder Auszeichnungen für besonders gute Projekte.

Mit der Freisetzung der Schulwahl würde das Verhältnis zwischen Elternhaus und Schule sofort auf einer anderen Grundlage stehen, weil die Eltern dann in gewisser Hinsicht tatsächlich Kundenmacht hätten. Die Schulen müssten sich weit mehr als früher auch als Serviceagentur verstehen, wobei ich weis,, dass auch dieser Ausdruck bei den Lehrkräften und in der Bildungsverwaltung nicht sehr geliebt wird. Aber was spricht dagegen, stärker die Elternwünsche zu berücksichtigen?

Sehen wir uns ein Beispiel an: Ein immer wieder vorgebrachter und wie ich finde berechtigter Vorwurf, den viele Eltern äussern, ist der mangelnder Transparenz der Leistungsentwicklung der Schüler, also in einem längeren Prozess, der oft auch Sicht der Eltern verdeckt abläuft oder gut getarnt ist. Wenn Zeugnisse verteilt werden, ist es zu spät, in diese Entwicklung einzugreifen, was viele Eltern gerne täten, weil sie mit den Rückmeldungen der Kinder oft nicht zufrieden sind. Das hängt mit dem Phänomen zusammen, dass viele Schüler lieber auf schlechte Zeugnisse warten als ihr Leistungsverhalten zu verändern. Intransparenz bringt für sie kurzfristig Vorteile, wobei die Eltern oft ahnen, was auf sie zukommt.

Es gibt Schweizer Schulen, die den Eltern alle vier Wochen den Leistungsstand ihrer Kinder mitteilen. Die Schulen legen Datenbanken an, in denen alle Lehrkräfte die Noten der schriftlichen Leistungen eintragen. Die Eltern erhalten dann regelmässig einen Auszug, der sie über den Stand informiert und den sie unterschreiben müssen. Sie können dann überlegen, welche Strategien sie ergreifen, wenn ein Leistungsniveau erreicht ist, der weder sie noch ihre

Kinder zufrieden stellt. Schulen, die komplett auf elektronische Formate umgestellt sind, wie die *Schule für individuelles Lernen* (SiL) in Birmensdorf im Kanton Zürich,<sup>1</sup> kommunizieren auf diese Weise auch mit den Schülern, Sie haben jederzeit Zugriff auf den Stand ihrer Leistungsentwicklung. Aufgaben, Leistungen und Bewertungen sind gespeichert, der Lernstand ist also hoch transparent.

Die Schule verhält sich in diesem Sinne Kunden- und Nachfrage gerecht, was man von deutschen Staatsschulen kaum wird behaupten können. Meinungsumfragen in Schweden oder Finnland zeigen, dass die Eltern eine solche Entwicklung mit grosser Mehrheit begrüßen. Sie *wollen* Kunden der Schule sein. Beide Länder, Schweden wie Finnland, hatten vorher sehr stark zentral gesteuerte Bildungssysteme, die in den neunziger Jahren dereguliert wurden, unter grosser Zustimmung der Eltern, die in Deutschland ja vergleichsweise wenig Beachtung finden, wenn es um Schulentwicklung geht. Hier ist auffällig, dass die Eltern als „Bildungsschicht“ vorkommen, mit der sich mehr oder weniger gewagte Kausalannahmen verbinden, jedoch nicht als aktive Gruppe, die die Schulentwicklung beeinflussen kann und soll.

Elternleistungen werden bis heute stillschweigend in Anspruch genommen, ohne dass diese Leistungen in irgendeiner Bilanz auftauchen würden. Das kann man auch sarkastisch formulieren: Würde der Aufwand für Hausaufgabenbetreuung, Motivationssicherung und häuslicher Enkulturation in Arbeitsstunden verrechnet, und würden diese Stunden nach Tariflohn bezahlt werden, wäre die Schule sehr schnell unbezahlbar. Die tägliche Praxis der Elternarbeit wird als selbstverständliche Unterstützung erwartet, ohne sie speziell zu honorieren. Forschungen zur Schulqualität zeigen aber, dass eine aktive, unterstützende Elternschaft tatsächlich ein Erfolgsfaktor ist, was dann auch umgekehrt gilt.

Die Schule sollte davon ausgehen, dass die Eltern die Experten für die Erziehung ihrer Kinder sind und dann auch entscheiden können, welche Schule sie für geeignet halten hinreichend Information vorausgesetzt. Schulwahl wird auch von amerikanischen Eltern überwiegend positiv gesehen, allerdings gibt es in den Vereinigten Staaten eher nur eine grosse Debatte als wirkliche Entwicklungsarbeit. Die vergleichsweise wenigen Projekte mit Bildungsgutscheinen dienen der Armenförderung. Weil die politische Rechte die Idee propagiert, wird aufgeregt diskutiert, viel bewegt hat sich aber nicht, obwohl die Leistungen und die Qualität der öffentlichen Schulen ein ständiges Thema der amerikanischen Medien sind. In Skandinavien ist das Thema nicht negativ besetzt, auch weil die Qualität der öffentlichen Schulen nicht ständig in Frage gestellt wird.

Wie immer diese Diskussion in Deutschland verlaufen wird, das Thema *school choice* und so Stärkung der Macht der Eltern ist in vielen Ländern angesagt. Es ist verträglich mit den Regeln der direkten Demokratie und muss keineswegs mit Forderungen nach Privatisierung verbunden werden. Die Kernfrage ist, ob damit das System der freien öffentlichen Bildung verbessert werden kann. Wenn man nach positiven Beispielen sucht, ist man auf Skandinavien verwiesen, wobei „positiv“ auch hier nicht heisst, frei von Nachteilen. Oft wird ja vor allem die Schulorganisation hervorgehoben, die skandinavischen Gesamtschulen; dabei wird meistens unterschlagen, dass eine Entwicklungsoption mehr Wettbewerb und so mehr Ungleichheit ist.

Im Folgenden werde ich zunächst etwas über Erfahrungen mit Wettbewerb in Skandinavien sagen. Meine beiden Beispiele sind Dänemark und Schweden, beide Länder

---

<sup>1</sup> <http://www.sil.tagesschule.ch/>

sind klein und vermutlich auch deswegen innovativ. Schweden hat weniger Einwohner als Baden-Württemberg und Dänemark ist in dieser Hinsicht kleiner als Schweiz. Auch in der Schweiz ist die freie Schulwahl inzwischen ein bildungspolitisches Thema, das allerdings hoch kontrovers diskutiert wird. Man sieht daran, dass Kleinheit nicht immer innovativ macht.

## 2. Erfahrungen mit Wettbewerb in Skandinavien

In Dänemark gab es seit der ersten demokratischen Verfassung von 1849 für die Eltern immer das Recht der freien Schulwahl. Die Schulpflicht ist bis heute nicht gleichbedeutend mit der Pflicht, eine bestimmte Schule besuchen zu müssen.<sup>2</sup> Das Recht der Eltern wurde in der nachfolgenden Gesetzgebung nicht beschnitten, sondern im Gegenteil ausgebaut. Die Eltern wählen heute entweder Gemeindeschulen oder Privatschulen; Homeschooling ist gesetzlich möglich, aber extrem selten (Private Schooling in the European Union 2000, S. 58). Jede private Organisation oder jede Gruppe von Eltern kann Schulen eröffnen, sofern bestimmte staatliche Bedingungen - vor allem des Lehrplans - erfüllt sind. Im ersten Jahr nach Eröffnung einer Schule müssen mindestens 12 Schülerinnen und Schüler eingeschrieben sein, im zweiten Jahr 20 und danach konstant 28 in jedem Schuljahr (ebd., S. 58/59).

Heute haben alle Kinder, unabhängig vom Einkommen der Eltern, potentiell Zugang zu staatlich finanzierten Privatschulen. Der Staat übernimmt auf der Basis der Schülerzahlen sowie anderer Faktoren zwischen 80 und 85% der Kosten,<sup>3</sup> den Rest - durchschnittlich umgerechnet jährlich etwa 1500 Dollar - müssen die Eltern tragen. Schulgeld erheben auch die staatlichen Schulen, die aber nie eine Monopolstellung hatten. Eltern, die mit der *folkeskole* nicht zufrieden sind, haben also eine relativ kostengünstige Alternative oder können neue Schulen gründen (Gauri/Vawda 2004). Die privaten Schulen erhalten jährlich einen Zuschuss, der auch besondere Leistungen über das Curriculum hinaus umfassen kann, und der en bloc überwiesen wird. Im Rahmen der staatlichen Zwecksetzung können die Schulen selbst Ausgabeprioritäten festlegen.

Das Gesetz schliesst Profit-Unternehmen aus, die Privatschulen in Dänemark arbeiten nicht gewinnorientiert.

- Derzeit besuchen rund 13 Prozent der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen die rund 500 unabhängigen Schulen in Dänemark.<sup>4</sup>
- Die Zahl ist seit dem Schuljahr 1982/1983 ständig, wenngleich langsam, gestiegen.
- 1982/1983 besuchten 8.13% der dänischen Schülerinnen und Schüler im Bereich der Basisbildung (1. bis 10. Schuljahr) Privatschulen, 1998/1999 waren es 11.87%.

Das gilt bei einem abnehmenden Bestand der Gesamtschülerschaft. Die Bevölkerung Dänemarks nimmt aufgrund der Erwachsenen-Immigration leicht zu, die Geburtenrate sinkt.

Anders als etwa in Holland ist die Mischung im Privatschulbereich grösser.

---

<sup>2</sup> Artikel 76 der dänischen Verfassung.

<sup>3</sup> Der genaue Betrag berechnet sich nach der Grösse der Schule, der Altersverteilung der Schüler der Schüler und dem Alter der Lehrkräfte, von dem die Lohnsumme abhängt.

<sup>4</sup> Im Jahr 2005 gab es in Dänemark genau 492 Privatschulen (Statistical Yearbook 2007, Tabelle 61).

- Es gibt in Dänemark kleine unabhängige Schulen auf dem Lande, die nach der Grundtvig-Pädagogik arbeiten,
- reformpädagogische Schulen,
- akademisch orientierte Sekundarschulen,
- religiöse Schulen,
- Schulen der deutschen Minderheit
- oder auch Immigrantenschulen.

Im dänischen Parlament besteht politischer Konsens, die Privatschulen zu fördern, zum Teil, weil sie als Wettbewerbsfaktor gelten. Eine dänische Besonderheit ist, dass die privaten Schulen von den Eltern beaufsichtigt werden. Der Staat hat nur dann eine indirekte Form der Qualitätskontrolle, wenn die Schulen an den Prüfungen der staatlichen Schulen teilnehmen, was sie können, aber nicht müssen (Private Schools in Denmark o.J.).

In Finnland ist die Situation sehr unterschiedlich. Zwar sieht die finnische Verfassung von 1990 das Recht vor, korrespondierend zu den staatlichen Dienstleistungen der Erziehung private einzurichten und in Anspruch zu nehmen.<sup>5</sup> Bei einer etwa gleich grossen Einwohnerzahl wie in Dänemark<sup>6</sup> gibt es in ganz Finnland jedoch kaum 60 Privatschulen im Bereich der Vor- und der obligatorischen Schulen.<sup>7</sup> Privatschulen müssen durch den Staatsrat genehmigt werden, sie werden dann voll finanziert, dürfen aber nur in Ausnahmefällen zusätzlich Schulgeld erheben. Alle Leistungen der staatlichen Schulen müssen angeboten werden. Keine private Schule darf auf einer Profitbasis operieren. Eine Finanzierung durch Bildungsgutscheine gibt es in Finnland nicht, während die Wahl der Schule, die besucht werden soll, seit einigen Jahren frei gestellt ist.

In Schweden, anders als in Dänemark, gab es historisch keine freie Schulwahl. Das Bildungssystem ist von Stockholm aus zentral gesteuert worden. Bis 1991 lag die Aufsicht bei der obersten Schulbehörde *Skolöverstyrelsen*, die landesweit 24 Bezirke verwaltete. Die Behörde erliess Lehrpläne, verteilte die Ressourcen, gab detaillierte Vorschriften heraus und erreichte die örtliche Ebene dennoch nicht. 1991 wurde *Skolöverstyrelsen* geschlossen und durch die nationale Erziehungsagentur *Skolverket* ersetzt. Die Agentur gibt Bildungsziele vor und kontrolliert die Effekte. Die eigentliche Verantwortung liegt bei den 290 schwedischen Gemeinden, die öffentliche Schulen führen.<sup>8</sup> Die Gemeinden unterhalten School Boards, die die Schulen finanzieren und die lokale Aufsicht führen. Das Management der Schulen liegt in den Händen der Schulleitung.

Mit dem Antritt der bürgerlichen Regierung von Carl Bildt<sup>9</sup> im Jahre 1991 wurde eine grundsätzliche Wende in der Bildungspolitik eingeleitet worden, die trotz wechselnder Regierungen bis heute anhält. Die konservative Regierung Bildt beendete die seit 1945 fast ununterbrochene Monopolstellung der schwedischen Sozialdemokratie,<sup>10</sup> die allerdings bereits in den achtziger Jahren selbst Massnahmen zur Deregulierung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes eingeleitet hatte. Es ist kaum noch bekannt, dass der seinerzeitige

---

<sup>5</sup> Artikel 123 der Verfassung. Freie und kostenlose Erziehung ist in Finnland ein Grundrecht, wie der Artikel 16 der Verfassung regelt.

<sup>6</sup> Finnland hatte im Jahre 2007 5.279.228 Einwohnerinnen und Einwohner. Ohne die Faröer-Inseln und Grönland lag die Zahl in Dänemark bei 5.447.085.

<sup>7</sup> Im Schuljahr 1997/1998 gab es Finnland neun private Vorschulen und 52 private Gesamtschulen (Private Education in the European Union 2000, S. 124).

<sup>8</sup> Die Zahl gilt für das Schuljahr 2005/2006 (Descriptive Data 2006, S. 39).

<sup>9</sup> Carl Bildt (geb. 1949) war von 1991 bis 1994 schwedischer Premierminister.

<sup>10</sup> Nur von 1976 bis 1982 regierten bürgerliche Koalitionen.

Finanzminister Kjell-Olof Feldt<sup>11</sup> mit dem Chef den schwedischen Gewerkschaften, Stig Malm,<sup>12</sup> einen Richtungskampf ausgefochten hatte, der zunächst für die Gewerkschaften entschieden wurde. Feldt musste 1990 gehen, die bürgerliche Regierung erweiterte sein Programm und setzte es um.

Ein Meilenstein war im Jahre 1992 die Einführung von *skolpengs*. Das sind staatliche Bildungsgutscheine, die die Finanzierung der Schulen auf eine neue Grundlage stellten. Mit Bildungsgutscheinen können die Eltern unabhängige Schulen wählen, die von da an eine echte Marktchance hatten. Vorher bestand im zentralistischen Schweden ein kaum wahrnehmbarer Privatschulsektor, der durch die Eltern voll finanziert werden musste. Nach Einführung der Bildungsgutscheine entstand eine neue Situation, die dazu führte, dass der nicht-staatliche Bereich ein starkes Wachstum erlebte. Das unterscheidet Schweden etwa von Norwegen, wo es bis heute nur einen ganz schmalen Bereich von Privatschulen gibt.<sup>13</sup>

Die unabhängigen Schulen in Schweden erhalten ihr Budget durch Einzahlungen nach Wahl, was einen Vergleich von Angebot und Qualität voraussetzt.

- Dafür sind zwei Bedingungen zentral: Verschiedene Schulen müssen zur Wahl stehen und die gewählte Schule muss in einer sinnvollen Zeit erreichbar sein.
- Bildungsgutscheine sind virtuelle Größen. Sie stellen den Gegenwert der durchschnittlichen Kosten dar, die ein Kind in der staatlichen Schule verursacht.
- Diesen Wert können die Eltern bei der Wahl ihrer Schulen einsetzen.

Anders als in Dänemark wird in Schweden der volle Wert finanziert, es gibt keine anteilige Elternfinanzierung.<sup>14</sup> Der Wert der Gutscheine kann nicht erhöht werden, Privatschulen dürfen keine höheren Preise für besondere Qualität verlangen, und die Auswahl der Schüler erfolgt nach keinem anderen Prinzip als dem der Reihenfolge bei der Anmeldung.

Diese Bildungspolitik soll die Monopolstellung des Staates im Schulwesen abschwächen, den Wettbewerb zwischen den einzelnen Schulen fördern und den Eltern eine freie Schulwahl (*valfrihet*) ermöglichen. Das Ziel ist, die Qualität im Schulsystem zu verbessern und die Effizienz des Mitteleinsatzes zu erhöhen. Ausserhalb des staatlichen Systems können sich selbständige Anbieter entwickeln, die der staatlichen Schule Konkurrenz machen, über das System der Bildungsgutscheine jedoch voll vom Staat finanziert werden. Das nutzen nicht nur die Waldorf-Schulen. Inzwischen gibt es private Schulunternehmen,<sup>15</sup> die mit Bildungsprodukten Profit machen, wohlgerne zu staatlichen

---

<sup>11</sup> Kjell-Olof Feldt (geb. 1931) wurde 1982 in der Regierung von Olof Palme Finanzminister. Er verliess das Amt in der Wirtschaftskrise von 1990 nach heftigen Auseinandersetzungen.

<sup>12</sup> Stig Malm (geb. 1942) war von 1983 bis 1993 Gewerkschaftsvorsitzender und zudem sozialdemokratischer Lokalpolitiker in Solna bei Stockholm.

<sup>13</sup> Auch in Norwegen wächst die Zahl der Privatschulen, allerdings auf einem sehr niedrigen Niveau. Im Schuljahr 2000/2001 gab es in Norwegen 88 Privatschulen, meistens Montessori- und Steiner-Schulen. Insgesamt gab es 3.260 Schulen im Bereich der Primar- und unteren Sekundarschule. 2.7% davon waren private. Im Schuljahr 2006/2007 gab es 146 Privatschulen, nachdem 2003 ein Privatschulgesetz verkassiert wurden. Die Zahl der Schulen sinkt auch in Norwegen. (Angaben nach Statistics Norway)

<sup>14</sup> Zunächst wurden 85% der Kosten staatlich finanziert. Der Beitrag sank sogar auf 75%, bevor im Jahre 1997 die Vollfinanzierung sichergestellt wurde (Hepburn/Merrifield 2006, S. 6).

<sup>15</sup> Ein Beispiel ist die Kunskaþsskolan Company in Stockholm, die 1999 gegründet wurde und bis 2004 22 Schulen eröffnete. Gründer der Schule und Aufsichtsratsvorsitzender ist Peje Emilsson. Er gilt als der Architekt der schwedischen Voucher-Bewegung, die sich auf Milton Friedman beruft.

Preisen. Dreissig Prozent der unabhängigen Schulen werden von Bildungsunternehmen angeboten.<sup>16</sup> Auch andere Zahlen belegen eine erfolgreiche Entwicklung.

- 1991 besuchte knapp ein Prozent der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen gerade einmal 66 unabhängige Schulen, 2002 waren es bereits 5,7 Prozent, heute sind es 7.4 Prozent.
- Im Schuljahr 2005/2006 waren über 74.000 Schülerinnen und Schüler in 585 unabhängigen Schulen im obligatorischen Bereich eingeschrieben (Descriptive Data 2006, S. 38/39, 41).<sup>17</sup>
- Die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Gesamtschulen der Gemeinden betrug im gleichen Schuljahr 919.174.
- Diese Zahl sinkt rapide, fünf Jahre zuvor betrug sie noch 1.006.173 (ebd., S. 39).

Der Grund ist der demografische Wandel, der die unabhängigen Schulen bislang nicht berührt (Bergstrom/Blank 2005). Allerdings ist der Effekt je nach Gemeinde verschieden und insgesamt ein Urbanisierungsphänomen. Auf dem Lande gibt es in Schweden so gut wie keine unabhängigen Schulen und so auch keine Wahlmöglichkeit. In der Region Stockholm beträgt die Zahl mehr als 20 Prozent.<sup>18</sup>

Um die Grössenordnung zu verdeutlichen: Auch in Deutschland steigt die Zahl der Privatschulen.

- Im Schuljahr 2005/2006 gab es 4.637 private allgemeinbildende und berufliche Schulen, das sind 43.5% mehr als im Jahre 1992.
- Die Zahl der Schüler wuchs im gleichen Zeitraum um 52.0%.
- Auf die Schulformen verteilt, sind grosse Unterschiede zu erkennen: 2% der Schüler besucht private Grundschulen,<sup>19</sup> 11% private Gymnasien und 15% private Sonderschulen.<sup>20</sup>
- Die weitaus meisten Privatschulen sind in kirchlicher Trägerschaft.

In Schweden zwingt die Abwanderung der Schüler die staatlichen Schulen zur Reaktion. Wenn 20 Prozent der Schüler nicht mehr in eine staatliche Schule gehen, kann die Lücke nur durch die Verbesserung des Angebots und Steigerung der Qualität geschlossen werden.

Bereits 1993 haben in einer Umfrage der nationalen Erziehungsagentur *Skolverket* 85 Prozent der Schwedinnen und Schweden das Prinzip der freien Schulwahl unterstützt. Die Unterstützung hat danach zugenommen. Interessant ist, dass auch die Lehrgewerkschaften sich nicht gegen dieses Prinzip wenden. Sie haben dazu auch keinen Grund, weil keine zusätzlichen Gebühren erhoben werden, die Privatschulen von sich aus keine soziale Selektion betreiben können und nur Lehrkräfte anstellen dürfen, die über eine staatliche

---

<sup>16</sup> 25% der Schulen sind Montessori-Schulen und 15% Steiner-Schulen. Daneben existieren konfessionelle und ethnische Schulen (je 15%). Am schnellsten wachsen Schulen, die von schulkritischen Eltern und Lehrern gegründet wurden (Hepburn/Merrifield 2006, S. 7).

<sup>17</sup> Die Statistik unterscheidet Gesamtschulen der Gemeinden, unabhängige Schule, Sami-Schulen, die die Regierung finanziert, internationale Schulen und nationale Internatsschulen (Descriptive Data 2006, S. 38). Grössere Zahlen weisen nur die beiden ersten Kategorien auf.

<sup>18</sup> Die höchste Zahl von Schülern in unabhängigen Schulen findet sich im Stockholmer Vorort Täby. Die Zahl beträgt 22.2%.

<sup>19</sup> Die Zuwachsrate verglichen mit 1995 beträgt hier 61%.

<sup>20</sup> Angaben: Statistisches Bundesamt.

Ausbildung verfügen. Damit wird Lohndumping ebenso verhindert wie ein Abschöpfen allein der begabten Kinder. In der Öffentlichkeit gilt die freie Schulwahl als demokratisches Recht, nicht als Reichenprivileg. Und dass im Feld der Bildung Wettbewerb frei gesetzt wird, ist nicht strittig.

Bis 2007 sind in Schweden verschiedene Aspekte dieses Prozesses untersucht worden. Eine grosse landesweite Befragung von Eltern und Gemeinden, die im Herbst 2000 sowie im Frühjahr 2001 durchgeführt wurde,<sup>21</sup> zeigte, dass in Gemeinden mit einem grösseren Angebot von Wahlmöglichkeiten 67% der Eltern aktive Schulwahlen treffen. In Gemeinden mit einem geringeren Angebot waren dies 34%. Insgesamt weitet sich das Angebot aus. Die Wahl wird vor allem vom Bildungsstand der Eltern beeinflusst. Je höher der Bildungsstand ist, desto eher werden Wahlen getroffen. 50% der Eltern geben an, sie seien nicht ausreichend über die Schulwahl informiert, die Zahl sinkt mit der Bildungshöhe.

- 90% der befragten Eltern unterstützen die freie Schulwahl,
- und die Hälfte der Befragten stimmte der Aussage zu, dass es gut für die Schulen sei, wenn sie untereinander in Wettbewerb treten.
- In dieser Gruppe waren Eltern mit hohen Bildungsabschlüssen und aus urbanen Regionen überrepräsentiert.
- Zugleich glauben 70% der Eltern, dass die vermehrte Freisetzung der Schulwahl die Qualitätsunterschiede zwischen den Schulen erhöhen wird.

Die Schulzufriedenheit in Schweden ist insgesamt hoch, höher jedoch bei Eltern mit Kindern in unabhängigen Schulen. Wenn Eltern Schulen abwählen, so hat das vor allem drei Gründe, die abgewählte ist eine Problemschule, der Unterricht ist ungenügend und die Schule hat generell einen schlechten Ruf.

Die freie Schulwahl hat Segregationseffekte, weil sie überwiegend von Eltern mit höherer Schulbildung genutzt wird und zu einer grösseren Homogenität der gewählten Schule führt. „Homogenität“ bezieht sich auf die Leistungen und die ethnische Zusammensetzung der Schulen. Einige andere Studien beschreiben höhere Effizienz und Leistungssteigerungen in den Tests, was auch für Dänemark gilt. Neuere Studien bestätigen Leistungssteigerungen durch Wettbewerb zwischen den Schulen, stellen daneben aber steigende Kosten fest und liefern Evidenzen für sozioökonomische und ethnische Selektionsprozesse (Böhlmark/Lindahl 2007). Daneben gibt es Daten aus der Region Stockholm, mit denen sich bestreiten lässt, dass die Schulleistungen auf der Sekundarstufe II mit Freisetzung der Wahl besser geworden sind (Söderström 2006). Der Grund ist eine Veränderung der Zulassungsregeln. Vorher konnten die Schülerinnen und Schüler nur das Programm der Oberstufe wählen, nach 2000 auch die Schule.<sup>22</sup>

- Die durchschnittlichen Testleistungen der Schülerinnen und Schüler sind in Schweden seit Mitte der neunziger Jahre gestiegen,
- es ist auch bestätigt, dass die Leistungsanforderungen der unabhängigen Schulen höher sind,
- und offenbar ist die Konkurrenz zwischen den staatlichen und den privaten Schulen im obligatorischen Bereich insgesamt leistungsfördernd (Sandström/Bergström 2005).

---

<sup>21</sup> Befragt wurden 4.700 Eltern von Schülern der zweiten, fünften und neunten Klasse.

<sup>22</sup> Die Auswahl durch die privaten Schulen erfolgte nicht mehr nach dem *närhetsprincipen*, also der Nachbarschaft, sondern nach dem Leistungsprofil am Ende der *grundskola*. Die staatlichen Schulen auf der Sekundarstufe II verwenden eine Mischung aus Lotterie und Noten (Söderström/Uusitalo 2005, S. 6f.).

Eine weitere Studie bestätigt eine Leistungsverbesserung durch Wettbewerb zwischen Schulen in Mathematik, nicht jedoch in Englisch, was mit dem gestiegenen Wert des Faches Mathematik in einer Wettbewerbssituation zu tun haben kann (Ahlin 2005, S. 24). In Lesetests sind die Resultate der unabhängigen Schulen besser als die der staatlichen, ein Grund dafür sind die Vorteile der sozialen Herkunft der Schülerinnen und Schüler (Myrberg/Rosen 2006).

Schüler aus bestimmten Immigrantenfamilien gewinnen mehr als andere aus der Wettbewerbssituation, das gilt auch für Schüler in sonderschulischen Programmen. Gegenteilige Effekte sind für Schülerinnen und Schüler aus bildungsfernen Familien (low education families) für die Leistungen in Englisch und Schwedisch festzustellen (Ahlin 2005, S. 23). Eine Stockholmer Dissertation aus dem Jahre 2007 bestätigt die positiven Wettbewerbseffekte im Leistungsbereich, aber auch die Effekte im Blick auf zunehmende Segregation und steigende Kosten (Böhlmark 2007). Allerdings scheinen die grossen Leistungssteigerungen, die in frühen schwedischen Studien herausgefunden wurden, auch mit dem untersuchten Jahrgang und so mit dem Pionierstatus der unabhängigen Schulen nach 1991 zu tun zu haben (Böhlmark/Hsieh/Lindahl 2006).

Noch in neunziger Jahren galt Schweden als das Musterland der Egalität (Eriksson/Jonsson 1996), was durch die Freisetzung von Schulwahlen so nicht mehr gelten kann. Die staatlichen Schulen müssen grundsätzlich damit rechnen, dass sie von bestimmten Eltern abgewählt werden, wenn ihre Qualität nicht überzeugt und Alternativen vorhanden sind. Der Mittelklassen-Effekt der Reform ist früh gesehen worden (Lidström 1999).

- Offenbar fördert das die Schulentwicklung, aber vergrössert auch die Segregation.
- Ein Grund ergibt sich aus der Anlage des Projekts, in dem es *nicht* um Stipendien für Bedürftige geht.
- Es gibt keine spezielle Zielgruppe, die gefördert werden soll, sondern alle Eltern können wählen, sofern die Möglichkeit gegeben ist.
- Dabei entstehen notwendigerweise andere Schülerpopulationen, als dies in einer Nachbarschaftsschule der Fall ist.

Programme in den Vereinigten Staaten setzen Bildungsgutscheine vor allem zur Förderung von leistungsschwachen Schülern in Schulen ein, deren Qualität unterdurchschnittlich ist. Unter dem Druck negativer Bewertung versuchen die Schulen dann alles, die schlechten Testresultate zu verbessern, weil auf jeder Stufe Verantwortung für das Resultat übernommen werden muss. In Schweden gibt es ebenfalls Leistungstests, aber es besteht weder ein Schulranking noch eine Report Card. Im obligatorischen Bereich können die unabhängigen Schulen sich nicht einfach die leistungsstarken Schüler auswählen, ein „cream skimming“ findet nicht statt, die Segregationseffekte entstehen durch Elternwahlen.

In Schweden profitieren Kinder aus bestimmten Migrantengruppen<sup>23</sup> und Schüler aus einkommensschwachen Familien (Low-SES) in staatlichen Schulen von dem Qualitätszuwachs bislang nicht (Björklund/Edin/Fredriksson&Krüger 2004). Auf der anderen Seite wählen gerade Eltern aus Migrantengruppen, die oft einkommensschwach sind,

---

<sup>23</sup> 1998 waren 19.7 Prozent der Gesamtbevölkerung Schwedens (1.746.000 von 8.852.000) ausländischer Herkunft. Zum Einwanderungsland wurde Schweden erst nach dem Zweiten Weltkrieg, begünstigt auch durch liberale Asylgesetze. Traditionell wanderten vor allem Finnen ein. Die Zahl sinkt aber ständig, während die nicht-nordische und auch die nicht-europäische Migration zunimmt.

unabhängige Schulen, sofern die Möglichkeit besteht. Das kann auch als Entwicklungsanreiz verstanden werden. Lokale Studien bestätigen, dass im Grossraum Stockholm die freie Schulwahl die soziale Segregation vergrössert hat (Söderström/Uusitalo 2005), aber die Segregation ist landesweit auf einem tiefen Niveau, verglichen mit Ländern wie Deutschland, Belgien oder Ungarn.<sup>24</sup> Auf der anderen Seite verbessert sich der so genannte „peer effect“, also die Einstellung der Klassen oder Lerngruppen auf hohe Lernstandards (Sandström/Bergström 2005).

Auch in Schweden gibt es also nicht nur Vorteile, wenn die Schulwahl frei gesetzt wird. Die Situation in Skandinavien insgesamt ist gemischt. Die Freisetzung der Schulwahl hat in Schweden klare Effekte im Blick auf die grössere Segregation, aber auch bezogen auf die Leistungen, wenn der obligatorische Bereich betrachtet wird. Im Bereich der Sekundarstufe II scheint das nur auf die Segregation zuzutreffen. Hier gibt es eine wachsende Zahl von unabhängigen Schulen, die im Schuljahr 2005/2006 13.4% aller Schüler unterrichteten (Descriptive Data 2006, S. 74).<sup>25</sup>

In Finnland gibt es im obligatorischen Bereich nur einen leichten Zuwachs an Privatschulen, die Schulwahl betrifft nahezu ausschliesslich staatliche Schulen. Segregationseffekte werden registriert, wieweit die verstärkte Schulwahl die hohe Qualität der finnischen Gesamtschule tangiert, ist bislang nicht untersucht. Die Wahlsituation in Dänemark ist ähnlich der in Schweden, auch hier gibt es einen starken Privatschul Sektor. In Norwegen ist das nicht der Fall, wenngleich auch hier die Zahl der Privatschulen wächst. Die freie Schulwahl wird diskutiert, aber Norwegen ist das letzte skandinavische Land mit einer festen Schulkreisbindung im obligatorischen Bereich.<sup>26</sup>

Die Diskussion hat inzwischen auch Deutschland erreicht, oft unter Hinweis auf die benachbarten Niederlande, wo aber eine historisch einzigartige Situation herrscht, die nicht vergleichbar ist mit der etatistischen deutschen Schulgeschichte. Das Ende des Kulturkampfes vor mehr als hundert Jahren war in Deutschland nicht mit der staatlichen Finanzierung kirchlicher Schulen verbunden. Meine Frage ist, was man von den skandinavischen Schulen lernen kann, wenn mehr betrachtet wird als die Förderkultur. Offenbar gelingt es, Fördern und Wettbewerb in ein Verhältnis zusetzen, was die Frage aufwirft, ob so etwas auf Deutschland - oder die Schweiz - übertragbar ist. Ich werde diese Frage nicht abschliessend beantworten, wohl aber auf einige Vorteile hinweisen, die Wettbewerb zwischen Schulen hat oder haben kann.

### *3. Schulwahl in Deutschland und Erfahrungen aus der Schweiz*

Das deutsche Bildungswesen hat seine Besonderheit darin, dass es gegliedert und zugleich gestuft ist, verschiedene Typen oder Schulformen unterscheidet und vergleichsweise wenig Durchlässigkeit bietet. Nur in Deutschland und Österreich werden die Schüler bereits nach der vierten Klassen in verschiedene Schulformen aufgeteilt, und anders als in Österreich

---

<sup>24</sup> Das zeigt die Übersicht von Jenkins/Micklewright/Schnepf (2006).

<sup>25</sup> Zahlenmässig waren das 47.256 von insgesamt 306.679 Schülerinnen und Schüler. Im Schuljahr 2001/2002 besuchten 17.887 Schülerinnen und Schüler Privatschulen, die Gesamtzahl betrug 287.093 (Descriptive Data 2006, S. 74).

<sup>26</sup> Die Eltern können den Behörden den Besuch in einer anderen als der zugewiesenen Schule beantragen, aber die Schulen stehen unter keiner gesetzlichen Reglementierung, Schülerinnen und Schüler aus anderen Kreisen zu akzeptieren (School Reform 2006, S. 50).

bezieht sich die Verteilung überwiegend auf drei und nicht lediglich auf zwei Zweige. Hilft da ein Mehr an Wettbewerb? Von „Wettbewerb“ kann nur gesprochen werden, wenn Objekte und Ziele klar sind. Eine freie Schulwahl besteht de facto, weil der Übergang von der Grundschule zu den anschliessenden Schulformen weitgehend dem Entscheid der Eltern überlassen ist. Die Wahl verteilt sich ungleich, weil die Qualität des Angebots unterschiedlich ist. Die Hauptschule ist zunehmend abgewählt worden, in vielen Bundesländern ist eine „Restschule“ entstanden, die offenbar eine Abstimmung mit Füßen durchlaufen hat.

Eine sinnvolle Wahl kann nur getroffen werden, wenn Optionen bestehen, die verschieden, aber möglichst gleich attraktiv sind. Attraktiv sind Schulwahlen, wenn eine bestimmte Qualität erkennbar ist und der Schulabschluss mit einer aussichtsreichen Berechtigung verbunden wird. Wenn die Wahl zwischen einer attraktiven und einer unattraktiven Variante besteht, dann ist klar, wie entschieden wird, sofern die attraktive Variante erreichbar erscheint. Das ist in Deutschland seit Öffnung der Gymnasien zunehmend der Fall. Eltern wählen Gymnasien nicht aufgrund ihrer tatsächlichen Qualität, über die kaum etwas bekannt ist, solange Leistungsdaten und Kennziffern fehlen; die Wahl erfolgt im Blick auf den erreichbaren Abschluss und die soziale Zusammensetzung der Schulen.

Wettbewerb ist das nicht, weil die Produkte nicht in der gleichen Klasse angeboten werden und die Anbieter ungleiche Voraussetzungen haben. In Schweden oder in England ist das anders.

- Der Wettbewerb gilt Schulen ein- und derselben Klasse, nämlich der Gesamtschule für alle oder die meisten Kinder.
- Die Schulen unterliegen sämtlich dem staatlichen Lehrplan, das Angebot ist also gleich oder vergleichbar; unterschiedlich sind das Profil der Schule und die je erreichte Qualität.
- Gute und schlechte Varianten sind nicht nach Typen unterschieden, sondern bilden sich in der Entwicklungsarbeit heraus.

Aufgrund der Wettbewerbssituation müssen die Schulen alles daran setzen ihre Qualität zu erhalten und jede Verschlechterung ihrer Qualität zu vermeiden. Welche Qualität die Schulen erreicht haben, ist aufgrund der öffentlichen Rankings sowie durch Evaluationsberichte, die im Internet zugänglich sind, hochgradig transparent.

Was würde passieren, würde in Deutschland das schwedische Modell eingeführt? Das Modell setzt darauf, dass neben dem staatlichen ein Sektor von unabhängigen Schulen entsteht, der mit den Wahlen entwickelt wurde. In Deutschland geht es weniger um die Frage der Wahl von Privatschulen, die ohnehin erfolgt, sondern darum, ob mit Wahlmöglichkeiten und so Wettbewerb die Qualität der staatlichen Schulen verbessert werden kann. Konkret: Wann würden Eltern Hauptschulen wählen und nicht vermeiden? Heute machen sich die Schulen wohl die Schüler streitig, aber zwischen ihnen findet kein produktiver Wettbewerb statt, weil letztlich soziale Wahlen stattfinden. Die Schulen werden nicht aufgrund der Attraktivität ihres Angebots gewählt, sondern weil es keine andere Möglichkeit gibt. Soziale Wahlen sind unvermeidlich, aber sie können durch das Angebot gesteuert werden.

Zum Wettbewerb mit den Privatschulen ist zu sagen, dass auch hier die Spiesse nicht gleich lang sind, wie man in der Schweiz sagt. Die Privatschulen erhalten derzeit etwa €3.800 Zuschuss pro Kopf und Jahr, die öffentlichen Schulen €4.900, der Wettbewerb wird allein dadurch erschwert (Klein 2007). Die Kunden der Privatschulen nehmen auf die Finanzierung der Schulen keinen direkten Einfluss. Sie können nur ihre Kinder anmelden. Aber es geht

nicht nur um die *Wahl* von Privatschulen, sondern auch um den *Vergleich* mit ihnen. Staatliche Schulen sind bislang kaum Qualitätskontrollen unterworfen, es gibt weder ein Ranking noch öffentlich zugängliche Evaluationsberichte. Von guten Privatschulen müssen die staatlichen Schulen keine Kenntnis nehmen; wenn gelegentlich behauptet wird, Privatschulen könnten der Motor der Schulentwicklung sein, dann fehlt dafür bislang jedes Verfahren.

Statthaft ist der Vergleich, denn Privatschulen sind in ihrer grossen Mehrheit keine „Reichenschulen.“ Als Ersatzschulen dürfen sie kein oder nur ein geringes Schulgeld erheben. Es ist wenig bekannt, dass die Sicherung des Schulbesuchs unabhängig vom Einkommen der Eltern in Deutschland Verfassungsrang hat.<sup>27</sup> „Equity“ oder das Gebot der fairen Chancen steht also im Grundgesetz. Wann aber sind faire Chancen gegeben? Eine häufige Antwort bezieht sich auf die Abschlüsse. Fair sei es, wenn alle Kinder denselben Abschluss erreichen können.

- In Finnland ist das der Fall bis zum Ende der obligatorischen Schulen.
- Danach werden die Schüler in einen kleineren Gymnasialzweig und einen grösseren Berufsbildungszweig aufgeteilt,
- der erste Zweig ist angesehen, der zweite aber nicht,
- den ersten Zweig besuchen überwiegend Schüler aus bildungsnahen Schichten, der Besuch des anderen Zweiges ist mit dem Risiko einer hohen Drop-Out-Quote sowie mit einer hohen Jugendarbeitslosigkeit verbunden (OECD 2005).

Zurück zur Übertragung des schwedischen Modells - Ich habe dafür folgende Hypothese: Eltern würden in einem System der Bildungsgutscheine Hauptschulen wählen, wenn sich damit für ihre Kinder eine alternative Form von Schule und eine echte Berufschance verbindet. Die heutige Abwahl der Hauptschule erfolgt, weil sozialer Abstieg vermieden werden soll. Eine unabhängige Hauptschule kann sich dem Wettbewerb stellen, wenn sie ein deutliches Profil in Richtung Berufsbildung anbietet, sich auf die Interessen und Lernvoraussetzungen der Kinder und Jugendliche einstellen kann, keiner engen Lehrplanbindung unterliegt und mit einem Programm selbständigen Lernens gezielt auf Lehrstellen vorbereitet. Lehrstellen könnten dann leistungsbezogen zugesprochen werden, sie setzen eine hohe Qualität der jeweiligen Schule voraus, die prämiert wird, wenn sie die Standards erfüllt. Daran dürften alle Berufsverbände grosses Interesse haben und unerschrocken hat diese Entwicklung längst begonnen.

Es würde dann staatliche und unabhängige Schulen geben, die in eine Wettbewerbssituation versetzt werden. Es reicht nicht aus, heutigen Hauptschulen in sozialen Brennpunkten hohe politische Anerkennung zukommen zu lassen, wenn sie halbwegs mit ihrer Situation fertig werden. Sie müssen die Situation verlassen können. Das geht nur mit einem attraktiven Angebot und der Möglichkeit, den Turnaround zu finden. Warum sollten bildungsnahen Eltern nicht attraktive Hauptschulen wählen, wenn ihre Kinder kein Interesse am Gymnasium zeigen? Und warum sollten die so genannten bildungsfernen Schichten nicht imstande sein, eine Schulwahl zu treffen, die ihren Anliegen und Interessen nahe kommt? Um

---

<sup>27</sup> Grundgesetz Art. 7, 3: „Das Recht auf Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lernzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.“

gleich auf den nahe liegenden Einwand zu antworten. Die Schulwahl in Schweden und Dänemark setzt den staatlichen Lehrplan voraus, Koranschulen können so nicht entstehen.

Eine ganz andere Möglichkeit als die Stärkung der Kundenmacht durch Bildungsgutscheine und freie Schulwahl wäre der Wettbewerb um Leistungen, wie dies mit Tests möglich wird. Getestet werden kann quer zu den Schulformen.

- PISA hat gezeigt, dass bereits heute Tests möglich sind, die identische Standards und Kompetenzstufen für unterschiedliche Schultypen anlegen.
- Die Ergebnisse zeigen, dass die Leistungsunterschiede zwischen den Klassen *innerhalb* der einzelnen Schulformen sehr gross sind, aber Leistungsunterschiede bestehen auch *zwischen* den Schulformen.
- Eine Hauptschulklassen in Bayern kann in bestimmten Fächern bessere Leistungen erbringen als eine Gymnasialklasse auf gleicher Stufe in Bremen.

Die besseren Leistungen der Hauptschüler müssten dann aber auch den Gymnasialkredit erhalten, was eine Umstellung der Leistungsbewertung verlangen würde, weg vom Schultyp und hin zur individuellen Leistung, die quer zu den Schultypen gemessen und dann auch verrechnet werden kann. In diesem Sinne folgt aus den PISA-Untersuchungen nicht einfach die Forderung nach Gesamtschulen, sondern der Einstieg in ein objektives Verfahren der Leistungsbewertung, dem sich die Schüler aller Schulen unterziehen können. Die Bildungsstandards wären der Massstab für alle, wie dies etwa im Projekt HarmoS in der Schweiz auch vorgesehen ist.

Die Schweiz kennt bekanntlich auch ein gegliedertes Schulsystem und hat eine so niedrige Maturitätsquote, dass sie wie eine ständige Provokation der OECD wirkt. Das Ziel in der Schweiz ist nicht, wie in Frankreich oder Italien, dass möglichst alle Schülerinnen und Schüler den obersten Bildungsabschluss erreichen, sondern dass die Eingliederung in den Arbeitsmarkt gelingt, dies auf verschiedenen Wegen und dabei auf möglichst hohem Niveau. Aber höchste Niveaus kann nicht jeder erreichen, so dass ein sehr differenziertes System der Eingliederung besteht. „Chancengerechtigkeit“ ist kein abstraktes Ideal, sondern wird vor dem Hintergrund der Beschäftigungsverhältnisse verstanden.

Wesentliche Anstrengungen gelten der Weiterentwicklung des dualen Systems der Berufsbildung, das es so nur im deutschen Sprachraum gibt. In Italien und Frankreich findet die Ausbildung in Berufsschulen statt, die ausser Praktika keinen wirklichen Zugang zu den Betrieben haben. Entsprechend schwer ist es dann, eine Stelle zu finden. Europaweit sinkt der Anteil Löhne am Bruttoinlandsprodukt, in der Schweiz ist das nicht der Fall, im Gegenteil, der Anteil steigt. Das hat unmittelbar mit dem Bildungssystem zu tun, das Wissen generiert und differenziert verteilt, ohne auf nur einen Kanal, den in Richtung Universität, angewiesen zu sein.

Bei einem drastischen Anstieg der Studierendenquote fragt sich, nicht nur, wer ein Studium beginnt, sondern auch, wer es erfolgreich beendet. Im Jahre 2006 erwarben in Deutschland 43.1 Prozent des Jahrgangs Schülerinnen und Schüler die die Studienberechtigung, angenähert die Hälfte des Jahrgangs konnte also an Universitäten und Fachhochschulen studieren. Tatsächlich fingen 35.5 Prozent des Jahrgangs ein Studium an, das waren im vergangenen Jahr rund 344.000 Studierende. Die Absolventenquote liegt wesentlich tiefer. Im Jahre 2004 schlossen 22 Prozent eines Jahrgangs ein begonnenes Studium ab, die Zahl hat sich seitdem verbessert und steigt langsam an, aber sie sagt dennoch

Einiges darüber aus, warum in Deutschland die Abiturientenzahlen steigen und auf dem Arbeitsmarkt derzeit sowohl Ingenieure als auch Facharbeiter fehlen.

Abgesehen davon, gibt es Beispiele, wie auch unter anderen Voraussetzungen als in England oder Skandinavien mehr Wettbewerb ausgelöst werden könnte? Und wenn ja, haben diese Beispiele etwas mit freier Schulwahl der Eltern zu tun? Diese Fragen werden mich abschliessend beschäftigen. Ich gehe davon aus, dass mehr Wahl nicht automatisch mehr Effizienz freisetzt, und dass Schulautonomie sich nicht darin erschöpft, Leistungstests zu bestehen. Es müssen Bildungsziele erreicht werden, und dies auf unterschiedlichen Ebenen. Meine abschliessenden Beispiele kommen aus der Schweiz und betreffen nur eine Ebene, nämlich die des Gymnasiums. Die Beispiele zeigen, dass sich selbst Gymnasien entwickeln können, vorausgesetzt eine Situation des Wettbewerbs.

Wettbewerb im Bildungsbereich kennt verschiedene Varianten. Eine Möglichkeit ist die Finanzierung nicht durch individuelle Bildungsgutscheine, sondern durch Globalbudgets. Mein Beispiel sind die 21 staatlichen Gymnasien im Kanton Zürich. Die Schulen erhalten Globalbudgets, die sich zu 75 Prozent von der Anzahl der Schülerinnen und Schüler her bestimmen.<sup>28</sup> Je mehr Schüler eine Schule anzieht, desto mehr Mittel erhält sie. Das gilt bei freier Schulwahl auch umgekehrt. Die Leistungen der Schulen werden durch Kontrakte festgelegt. Es gibt Leistungsindikatoren, deren Erreichung mit Hilfe von Absolventenbefragungen gemessen wird. Die Indikatoren reichen von der Zufriedenheit über die allgemeine Bildungsqualität der Schule bis zu den Kompetenzen, die bei Aufnahme des Studiums nötig waren. Die Befragung erfolgt regelmässig zwei Jahre nach Abschluss der Maturitätsprüfung.

Die Schulen erhalten eine Rückmeldung über ihre Ergebnisse, es gibt allerdings noch keine vergleichende Bewertung. Gleichwohl müssen die Schulen ein attraktives Programm anbieten, wenn sie in einer Konkurrenzsituation ihre Nachfrage erhalten oder steigern wollen (Aktueller Stand 2006). Genau das ist passiert. Seit Inkrafttreten des neuen Mittelschulgesetzes im Juni 1999 hat ein geregelter Wettbewerb Anstrengungen zur Qualitätssicherung und Schulentwicklung ausgelöst. Die Massnahmen oder besser die Ideen zur Entwicklung reichen vom „Selbstlernsemester“ über die zweisprachige Maturität bis hin zur Neugestaltung der Unterrichtskultur, was bekanntlich in Gymnasien ein besonders schwieriges Unterfangen ist.

Im „Selbstlernsemester“ erhalten die Schüler in der Oberstufe ein Semester lang keinen auf Lektionen bezogenen Unterricht, der Versuch ist mit Leistungssteigerungen verbunden und führt dazu, dass die Schüler sicherer werden im selbständigen Lernen. Die zweisprachige Maturität ist zuerst von einem Privatgymnasium in Zürich angeboten und dann von staatlichen Gymnasien weiterentwickelt worden, mit bemerkenswerten Erfolgen nicht zuletzt im Blick auf den Zugang zu angelsächsischen Studiengängen. Beides hätte ohne Wettbewerb kaum stattgefunden, und noch ein Ergebnis ist bemerkenswert. Die Schulen haben sich vor der Verabschiedung des Gesetzes mit Händen und Füssen gegen Globalbudgets gewehrt. Heute würde niemand mehr zum alten System zurückkehren.

---

<sup>28</sup> Für Verwaltung und Betrieb der Schule erhält jede einzelne Schule pro Schüler einen Betrag von Sfr. 3.276 (Stand Januar 2006). Der Betrag für den Unterricht wird nach folgendem Schlüssel berechnet: Beitrag für Unterricht = Anzahl Lernende x typenspezifischer Lektionenfaktor x schulspezifische Lektionskosten. Der typenspezifische Lektionenfaktor richtet sich nach der Form des Gymnasiums (es gibt Langzeitgymnasien mit sechs und Kurzzeitgymnasien mit vier Jahren Dauer), nach der Anzahl der Profile, also der Unterschiede im Angebot, sowie nach unterschiedlichen Schultypen (etwa der Kantonalen Maturitätsschule für Erwachsene). Der höchste Lektionenfaktor liegt 6% über dem tiefsten. Die schulspezifischen Lektionskosten bilden im Wesentlichen die altersbedingten Unterschiede des jeweiligen Lehrkörpers ab (Aktueller Stand 2006, S. 56).

Das „Selbstlernsemester“ ist auch von den deutschen Medien als interessanter Versuch herausgestellt worden, allerdings ohne Erwähnung der Wettbewerbssituation. Das „Selbstlernsemester“ ist an Anreiz, die Schulen zu wählen, weil damit Lernmöglichkeiten verbunden sind, die es woanders nicht gibt. Das gilt für alle besonderen Profile. Auch eine zweisprachige Maturität bieten nicht alle Gymnasien an. Weil das Selbstlernsemester“ ein etwas ungewöhnlicher Versuch ist, stelle ich abschliessend einige Ergebnisse vor. Der Versuch selbst wird so beschrieben.

„Anstelle der wöchentlichen Anzahl von Lektionen für jedes der Fächer“ erhielten die Schülerinnen und Schüler „einen Semesterauftrag mit Aufgaben und definierten Lernzielen, die selbständig oder in Gruppen erarbeitet werden mussten. Die Begleitung und Betreuung durch die Lehrpersonen erfolgte im Rahmen von wöchentlich stattfindenden Sprechstunden oder im direkten persönlichen Kontakt“, zum Teil auch per E-Mail, zwischen Lehrpersonen und Schülern. „Die Überprüfung und Beurteilung der Lernzielerreichung erfolgte mittels verschiedener Prüfungsformen“ ((Binder/Feller-Länzlinger 2005, S. 7).

Das erste Semester ist evaluiert worden, weitere Erhebungen liegen noch nicht vor. Die Ergebnisse des ersten Semester lassen sich im Vergleich mit einer Kontrollgruppe so darstellen.

1. Die vorgegebenen Lernziele wurden in allen acht Fächern im gleichen Ausmass wie im Normalunterricht erreicht. Einzig in zwei Klassen mit Sprachprofil hatten die Schüler mehr Schwierigkeiten mit Mathematik.
2. Die Semesteraufträge waren in allen Klassen als Lernvorgaben geeignet.
3. Die Lernzielüberprüfung war für die Lehrkräfte in der zweiten Semesterhälfte eine starke Belastung.
4. Die Formen der Lernbegleitung mussten den Lehrkräften aufwändig entwickelt werden.
5. In der Einschätzung aller Beteiligten haben die Schüler nicht nur fachliche, sondern vor allem auch überfachliche Kompetenzen wie anspruchsvollere Lernstrategien ausbilden können.
6. Alle Beteiligten beurteilen das Selbstlernsemester positiv. Knapp 70 Prozent der Schüler geben an, sie hätten mit dieser Form besser gelernt als in gewohnten Unterricht.  
(ebd., S. 4/5).

Auf dieser Linie sagten Lehrkräfte in den Interviews:

- „Es war ernüchternd für mich. Die Schülerinnen und Schüler brauchten mich nicht ...
- Oft wollten (sie) nicht, dass man sich darum kümmert, wie sie lernen ...
- Sie wollten nicht, dass ich als Lehrperson in ihre Welt der Lerngruppe eindringe“ (ebd., S. 26).

Auch curriculare Standards für den Gymnasialunterricht zur Verbesserung der Zielorientierung sind ein Reformthema. Man kann die Unterrichtskultur nicht wirksam verbessern, wenn die Zielgrössen offen bleiben und die Leistungsbeurteilung ohne Referenzrahmen auskommt. Daher werden zwischen den Gymnasien und den beiden Zürcher Universitäten in gemeinsamen Arbeitsgruppen Standards entwickelt, die angeben, was

erreicht werden kann oder soll. Von Wettbewerb kann auch nur dann die Rede sein, wenn die maximalen und die minimalen Leistungsziele klar sind. In England und Schweden sind diese Ziele mit nationalen Curricula beschrieben worden, in Zürich werden für alle Gymnasialfächer inhaltliche Anforderungen ausgehandelt, die am Ende des Gymnasiallehrgangs erreicht sein müssen.

Die Beispiele zeigen allerdings auch, dass diese Form von Wettbewerb die Erreichbarkeit aller Schulen voraussetzt, also nicht oder nur begrenzt in der Fläche stattfinden kann. Was in Zürich möglich ist, kann in Hamburg, Stuttgart oder München unternommen werden, nicht jedoch im Allgäu, wenigstens nicht im gleichen Masse. Auch in Schweden erhöhen sich die Wahlmöglichkeiten mit der Dichte der Urbanisierung; was für Malmö und Stockholm gilt, trifft auf Nordschweden nicht zu. Dieser Faktor beeinträchtigt auch den Einsatz von Bildungsgutscheinen. Wo nur *ein* Gymnasium oder *eine* Hauptschule erreichbar ist, gibt es keine Wahl und es dürfte schwierig sein, dort unabhängige Schulen aufzubauen.

Andererseits ist an den meisten Standorten ein mehrfaches Angebot von Schulen vorhanden, zwischen denen bei zumutbaren Wegen Wahlen möglich sein könnten. Allerdings haben deutsche und Schweizer Schulen bislang keine Kennziffern und verfügen nur sehr rudimentär über Leistungsdaten. Unter den Lehrkräften sind Tests verpönt und die Schulen tun sich bislang schwer damit, externe Evaluationen als Vorteil der Entwicklung zu verstehen. Die Lehrerverbände plädieren links für die Einführung der selektionsfreien Gesamtschule und rechts für die Beibehaltung des dreigliedrigen Systems. Zudem haben die einzelnen Schulformen örtlich ganz unterschiedliche Profilierungschancen.

Deutsche Schulen kennen mehr Wettbewerbe denn je, aber sie sind deswegen noch keine Wettbewerbsschulen. Die Idee der Kundenmacht wird weitgehend abgelehnt. Das ist im Ausland anders, wie die Beispiele aus Dänemark und Schweden gezeigt haben. Hier gibt es auch kein grundsätzliches Misstrauen gegen das Wahlverhalten der Eltern, denen zugetraut wird, aus einem Angebot das für sie Richtige aussuchen zu können. Eine geregelte Form vom Wettbewerb scheint für Verbesserungen sowohl der Leistungen der Schülerschaft als auch der Qualität der Schule sorgen zu können. Bei sinkenden Schülerzahlen gibt es in Deutschland einen harten Wettbewerb, und eine der Zukunftsfragen ist, wie der in geregelte Bahnen gelenkt werden kann.

Die Szenarien sind im europäischen Vergleich sehr verschieden. In England ist erst die Bürokratie gewachsen, bevor Freiheit der Wahl ein Thema wurde, in Dänemark war Freiheit in der Bildung immer ein Thema, und in Schweden ist ein zentralistisches System umgebaut worden, bevor liberale Ideen zum Zuge kommen konnten. Der deutsche Ordo-Liberalismus und die historische Gewöhnung an sehr weitgehende staatliche Zuständigkeiten legen eigene Lösungen nahe. Aber um die Frage, wie viel und welcher Wettbewerb in Zukunft herrschen soll, kommt auch die deutsche Diskussion nicht herum.

### *Literatur*

Ahlin, A.: Does School Competition Matter? Effects of a Large-Scale School Choice Reform on Student Performance. Uppsala: Department of Economics, Uppsala University 2005.

Aktueller Stand und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der gymnasialen Mittelschulen des Kantons Zürich. Bericht der Bildungsdirektion des Kantons Zürich an den Bildungsrat. Zürich: Bildungsdirektion des Kantons Zürich 2006.

Bergstrom, F./Blank, M.: A Survey on the Development of Independent Schools in Sweden. Stockholm: The Swedish Research Institute of Trade 2005.

Binder, H.-M./Feller-Länzlinger, R.: Externe Evaluation des Pilotprojekts „Selbstlernsemester“ an der Kantonsschule e Zürcher Oberland. Luzern: Interface 2005.

Björklund, A./Edin, P.-A./Fredriksson, P./Krueger, A. B.: Education, Equality and Efficiency - An Analysis of Swedish School Reform during the 1990s. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluations 2004. (= IFAU Reports 2004, No. 1).

Böhlmark, A.: School Reform, Educational Achievement and Lifetime Income: Essays in Empirical Labour Economics. Doctoral thesis. University of Stockholm. Faculty of Social Sciences, Department of Economics. Stockholm 2005.

Böhlmark, A./Hsieh, C.-T./Lindahl, M.: Did School Choice in Sweden Improve Academic Achievement? Unpubl. Ms. August 13, 2006. Stockholm: University of Stockholm SOFI 2006.

Böhlmark, A./Lindahl, M.: The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence. May, 2007. Bonn: Institute for the Study of Labour IZA 2007. (= IZA Discussion Papers No. 2786)

Bürgerschulen für alle! Schulen in Berlin - ein Reformkonzept. Berlin: Paritätischer Wohlfahrtsverband 2007.

Descriptive Data on Pre-school Activities, School-Age Childcare, Schools and Adult Education in Sweden 2006. Stockholm: Skolveret 2006.

Gauri, V./Vawda, A.: Vouchers for Basic Education in Developing Economies: An Accountability Perspective. In: The World Bank Research Observer Vol. 19, No.2 (2004), S. 259-280.

Hepburn, C./Merrifield, J.: School Choice in Sweden: Lessons for Canada. In: Studies in Education Policy (November 2006), S. 3-14.

Jenkins, St. P./Micklewright, J./Schnepf, S.V.: Social Segregation in Secondary Schools: How Does England Compare with Other Countries? Essex: Institute for Social and Economic Research 2006. (ISER Working Paper 2006, No. 2)

Klein, H.E.: Privatschulen in Deutschland. Regulierung - Finanzierung - Wettbewerb. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft 2007. (= IW-Analysen, Nr. 25)

Lidström, A.: Local School Choice Policies in Sweden. In: Scandinavian Political Studies Vol. 22, No. 2 (June 1999), S. 137-156.

Myrberg, E./Rosen, M.: Reading Achievement and Social Selection in Independent Schools in Sweden: Results from IEA PIRLS 2001. In: Scandinavian Journal of Educational Research Vol. 50, No. 2 (April 2006), S. 185-205.

OECD: Equity in Education. Thematic Review. Finland. Country Note. Paris: OECD 2005.

Oelkers, J.: Gesamtschule in Deutschland. Eine historische Analyse und ein Ausweg aus dem Dilemma. Weinheim/Basel: Beltz Verlag 2006.

Oelkers, J.: Expertise Bildungsgutschein und freie Schulwahl Ms. Zürich 2007.

Private Education in the European Union. Organisation, Administration and the Public Authorities' Role. Brussels: Eurydice Network 2000.

Private Schools in Denmark. O.J.

<http://eng.uvm.dk/publications/factsheets/fact9.htm>

Sandstrom, F.M./Bergstrom, F.: School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You. In: Journal of Public Economics Vol. 89, Nos. 2-3 (2005), S. 351-380.

Sandström, M.: School Choice Reform from Sweden. In: J. Stanfield (Ed.): The Right to Choose? Yes, Prime Minister! Road Map to Reform: Education. London: Adam Smith Institute 2006, S. 6-11.

School Reform: A Survey of International Experience. London: DfES/Prime Minister's Strategy Unit 2006.

Söderström, M.: School Choice and Student Achievement: New Evidence in Open-Enrolment. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation 2006. (= Working Paper 2006:16)

Söderström, M./Uusitalo, R.: School Choice and Segregation. Evidence from an Admission Reform. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation 2005.(= IFAU Working Papers 2005, No. 7)

Statistical Yearbook 2007. Copenhagen: Statistics Denmark 2007.

The Swedish National Agency for Education: School Choice and its Effects in Sweden. Offprint of Report 230. A Summary. Stockholm: Fritzes Kundservice 2003.