

Jürgen Oelkers

### *Kann Bildung Ware sein?\*)*

Die Frage meines Vortrages ist leicht zu beantworten und verlangt eigentlich keine längeren Ausführungen. Selbstverständlich kann Bildung „Ware“ sein und ist es längst. Versteht man unter „Ware“ ein zum Verkauf angebotenes Produkt, dann wird Bildung ständig zur Ware. Grosse Teile der Weiterbildung werden von spezialisierten Unternehmen angeboten, private Lernstudios sorgen dafür, dass Abschlussprüfungen wie die Schweizerische Maturität bestanden werden, man kann die Planung der Bildungskarrieren seiner Kinder bei Consultingfirmen in Auftrag geben, und in der Gesundheitserziehung haben Fitness-Studios die Sportvereine abgelöst oder unter massiven Konkurrenzdruck gestellt. In diesem Sinne ist die Kommerzialisierung der Bildung Alltag. Was also treibt mich an, einen Vortrag zu halten, wenn die Spannung fehlt?

Die Rhetorik hinter der Frage bezieht sich auf den traditionellen deutschen Begriff der „Bildung,“ der immer noch die Diskussion bestimmt, ohne von seinem Entstehungskontext her verstanden zu werden (Horlacher 2004). Der Begriff sollte das antike Bildungsideal des 18. Jahrhunderts mit dem protestantischen Geist versöhnen und dies sicher ausserhalb der Ökonomie. Aber auch die Weimar Klassik musste bezahlt werden und der idealistische Bildungsbegriff konnte sich nur halten, weil der Staat im 19. Jahrhundert ein Bildungsmonopol schuf, das sich den Marktkräften entziehen konnte. Verstaatlichung und Idealisierung der Bildung gingen Hand in Hand, was leicht übersehen wird, wenn heute erneut ein zweckfreier Begriff der Bildung ins Spiel kommt (wie Krautz 2007).

Mitte des 19. Jahrhunderts bestand in allen grösseren Städten im deutschen Sprachraum de facto ein Bildungsmarkt. Von Zürich bis Berlin kauften Eltern und Gemeinden Produkte von privaten Anbietern, ohne dabei an einen zweckfreien Begriff der Bildung zu denken. 1844 besuchten in Kiel fast ein Drittel aller Kinder Privatschulen, ein Fünftel waren Freischüler und ein gutes Viertel besuchte überhaupt keine Schule (Droysen 1847, S. 10f.). In Berlin erhielten von den rund 44.000 schulpflichtigen Kindern etwa 32.5000 öffentlichen Unterricht, die anderen wurden privat unterrichtet. 12.500 Kinder erhielten Armenunterricht, der keine ausgebaute Schule voraussetzte, sondern oft nur in Kursen erteilt wurde. Diese Kurse fanden auf Kosten der Kommunen statt, nur aus diesem Grunde zählte der Armenunterricht auch zum öffentlichen Unterricht (Bericht 1842).

In Hamburg gab es gemäss Schulstatistik noch im Februar 1872 lediglich zwanzig Staatschulen, darunter die beiden höheren Schulen.<sup>1</sup>

- 19 Schulen der Stadt waren Kirchenschulen und 202 waren Privatschulen darunter 24 Kurse für den Armenunterricht.

---

\*) Vortrag auf der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für wissenschaftliche Weiterbildung und Fernstudium e.V. am 20. September 2007 in der Universität Bern.

<sup>1</sup> Darunter das 1529 gegründete Johanneum. Eine Höhere Mädchenschule wurde erst 1872 gegründet.

- Von den 27.693 Schülern der Stadt gingen 15.531 in Privatschulen,
- nur 6.135 besuchten öffentliche Volksschulen und einzig 635 waren Schüler an staatlichen höheren Schulen (Blickmann 1930, S. 82/83).

Der Staat investierte erst nach einem Volksschulgesetz massiv in das Bildungswesen. Innerhalb von fünf Jahren, nämlich zwischen 1872 und 1877, verdoppelten sich die Ausgaben für das Volksschulwesen, während die Kosten für das Höhere Bildungswesen wesentlich rascher anstiegen (ebd., S. 89), ein Phänomen, das sich bis heute beobachten lässt. Vielleicht hat das ja auch den Idealismus des Begriffs „Bildung“ befördert.

Wie immer, private Unternehmen sind im Bildungsbereich keine neue Erscheinung, nur dass heute offenbar das im 19. Jahrhundert entstandene Monopol zunehmend auf Kritik stösst und leichter als früher abgewählt wird. 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>2</sup> 11% private Gymnasien und 15% private Sonderschulen.<sup>3</sup>

Die weitaus meisten Privatschulen sind in kirchlicher Trägerschaft. Sie werden offenbar gewählt, weil die staatlichen Schulen an Attraktivität verloren haben oder das falsche Produkt anbieten.

Was heute vor allem in Deutschland als „neo-liberale“ Ökonomisierung der Bildung angeprangert wird, ist zunächst ein normaler Vorgang, der mit der Wahl zwischen Alternativen zu tun hat. Im deutschen Bundesland Nordrhein-Westfalen ist mit der Änderung des Schulgesetzes vom 27. Juni 2006 die Schulkreisbindung der Grundschulen gefallen, so dass für die Eltern Freiheit der Schulwahl besteht. Eine solche Freiheit gibt es für die weiterführenden Schulen längst. Die Eltern und nicht der Staat entscheiden über den Besuch des Gymnasiums, und zwar prüfungsfrei. Zum Vergleich: In der Schweiz muss eine Aufnahmeprüfung bestanden werden, gibt es in vielen Kantonen nach dem Bestehen der Prüfung noch eine Probezeit und können in jedem Jahrgang die Versetzungen definitiv oder vorläufig sein. Hier ist die freiheitliche Schweiz also nicht sehr liberal.

Der Grund ist einfach. Die vierjährigen Maturitätslehrgänge liegen ausserhalb der obligatorischen Schulzeit, die neun Jahre beträgt und mit dem vollendeten fünfzehnten Lebensjahr abgeschlossen ist. In Deutschland dauert die Schulpflicht drei Jahre länger. Aber muss diese Zeit mit einem Monopol des Staates organisiert werden? Bildung lässt sich als öffentliches Gut verstehen (Labaree 2006), das im Rahmen der Schulpflicht zur Verfügung steht und aus dem allgemeinen Steueraufkommen bezahlt wird. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass nur staatliche Anbieter zum Zuge kommen dürfen. In den weitaus meisten OECD-Ländern gibt es einen grossen und bis sehr grossen Sektor von Privatschulen, die Ersatzschulen darstellen, staatlich finanziert werden und zur Wahl stehen. Eine der wenigen Ausnahmen ist die Schweiz, wo sich die Privatschulen fast vollständig selbst finanzieren müssen.

---

<sup>2</sup> Die Zuwachsrate verglichen mit 1995 beträgt hier 61%.

<sup>3</sup> Angaben: Statistisches Bundesamt Wiesbaden.

Spannung erhält mein Thema erst dann, wenn aus dem geordneten Nebeneinander von zumeist kirchlichen Privatschulen und Staatschulen eine offene Konkurrenz wird. Hier kommt der Neo-Liberalismus ins Spiel und damit werde ich beginnen. Bildung als Ware setzt die Wahl von Konsumenten voraus. Dafür steht die Idee der Bildungsgutscheine, die heute in aller Munde ist und aber keineswegs eine Erfolgsgeschichte ist (1). Die Idee ist eine Sache, die Praxis eine andere. In einem zweiten Teil gehe ich auf ein Fallbeispiel ein, das zeigt, was passiert, wenn man einen Bildungsmarkt einrichtet, der sich selbst steuern soll (2). Abschliessend komme ich auf eine weniger rabiate Variante zu sprechen, die von der Freiheit der Schulwahl handelt, nicht jedoch vom Warencharakter der Bildung (3).

### 1. Das Konzept der Bildungsgutscheine

Das theoretische Konzept der „Bildungsgutscheine“ wird in aller Regel mit Milton Friedmans Aufsatz *The Role of Government in Education* aus dem Jahre 1955<sup>4</sup> in Verbindung gebracht. Genau definiert werden „vouchers“ hier nicht, nur ihre Funktion wird beschrieben. Die Idee selbst ist älter und hat vor allem in der amerikanischen Diskussion der Bildungsfinanzierung längst vor Friedman eine Rolle gespielt. Im 19. Jahrhundert sind immer wieder Vorschläge durchgespielt und ausprobiert worden, keine direkte, sondern nur eine subsidiäre Finanzierung der Schulen vorzunehmen (Sears 1875).<sup>5</sup> Oft waren damit einfache Stipendien verbunden. Erst die stabile Gliederung der amerikanischen Bundesstaaten in Schuldistrikte hat zu einer fest geregelten Budgetierung der Schule durch Erhebung von lokalen Steuern geführt.

Milton Friedman ging 1955 auf die Geschichte des amerikanischen Bildungswesens nur sehr am Rande ein (Friedman 1982, S. 96f.).<sup>6</sup> Sein Aufsatz machte primär einen Vorschlag zur andersartigen Verteilung der Steuermittel:

„Government could require a minimum level of schooling financed by giving parents vouchers redeemable for a specified maximum sum per child per year if spent on ‘approved’ educational services. Parents would then be free to spend this sum and any additional sum they themselves provided on purchasing educational services from an ‘approved’ institution of their own choice” (Friedman 1982, S. 89).

Die einfache Grundidee von Friedman geht dahin, die öffentlichen Schulen nicht mehr direkt zu finanzieren, sondern die vorhandenen Steuermittel so einzusetzen, dass sie mit einem mehr oder weniger starken Element der Wahl verbunden sind. Die Eltern werden als Macht entdeckt (ebd., S. 91) und als die Kunden der Schule betrachtet. Sie sollen aus den

<sup>4</sup> Der Aufsatz „The Role of Government in Education“ wurde zuerst in dem Sammelband von Solo (1955) veröffentlicht. Eine revidierte Version erschien als Kapitel VI in Friedmans Buch *Capitalism and Freedom*, das 1962 veröffentlicht wurde. Massgeblich ist die Ausgabe 1982 dieses Buches.

<sup>5</sup> Der Theologe und Baptistenprediger Barnas Sears (1802-1880) war von 1855 bis 1867 Präsident der Brown University. Er war ausserdem von 1867 bis 1880 Generalagent des Peabody Education Fund, mit dem öffentliche Schulen in den Südstaaten unterstützt wurden. Sein Buch von 1875 fasst die zeitgenössischen Argumente für und gegen die Einrichtung öffentlicher Schulen zusammen, mit denen immer auch Steuerargumente verbunden waren.

<sup>6</sup> Friedman (1982, S. 96) sieht die Aufgabe der öffentlichen Schule im 19. und frühen 20. Jahrhunderts in der Schaffung von gemeinsamen Werten für eine stabile Gesellschaft, Mitte des 20. Jahrhunderts komme es darauf, Diversität zu erhöhen (ebd., S. 97), ohne zugleich die Bürokratie zu stärken. Ausserdem sei die frühere Direktzahlung von „cash grants“ an Individuen in Misskredit geraten (ebd.).

öffentlichen Mitteln eine bestimmte Summe erhalten, die sie einsetzen, um die Schule ihrer Wahl zu finanzieren. Die Summe kann von den Eltern mit eigenen Mitteln erhöht werden.

Gewählt werden können nur *approved schools*, also solche, die sich einem Verfahren der Überprüfung oder der Evaluation unterzogen haben. Die Wahl kann *alle* Schulen betreffen, also auch private (ebd., S. 91/92).

„Parents who choose to send their children to private schools would be paid a sum equal to the estimated cost of educating a child in a public school, provided that at least this sum was spent on education in an approved school” (ebd., S. 93).

Wettbewerb würde Flexibilität in die Schulen bringen und ihre Vielfalt fördern (ebd.). Die Eltern hätten auch mehr Einfluss darauf, wie die Steuermittel ausgegeben werden, während sie heute neben den Schulsteuern zahlreiche ausserschulische Lernaktivitäten ihrer Kinder finanzieren, ohne dieses Geld der Schule zukommen lassen zu können (ebd., S. 94f.).

Was „Vouchers“ genau sind oder sein sollen, wird nur angedeutet. Es können theoretisch einfach Zuschüsse sein, die eine bedürftige Familie erhält, ohne damit die vollen Kosten abdecken zu können. Unter einem „Bildungsgutschein“ kann aber auch eine Vollfinanzierung verstanden werden oder eine Finanzierung gemäss den durchschnittlichen Kosten eines Schülers pro Jahr und Schultyp. Es können weiterhin anteilmässige Zuwendungen zu den durchschnittlichen Kosten sein oder bestimmte Zuschüsse, deren Höhe durch den Zustand der staatlichen Haushalte begrenzt wird. Vielfach sind Bildungsgutscheine einfach nur Stipendien, die nach unterschiedlichen Kriterien vergeben und eingesetzt werden. Dieses Verfahren ist seit der frühen Neuzeit bekannt und kann als nicht besonders aufregend angesehen werden.

Die Aufregung verursacht die Zielsetzung hinter Friedmans Vorschlägen. Genannt werden zwei wesentliche Ziele, nämlich Wettbewerb und effizientere Nutzung der Ressourcen. Das wird knapp so gesagt:

„The adoption of such arrangements would make for more effective competition among various types of schools and for a more efficient utilization of their resources“ (ebd.).

Heute wird oft übersehen, dass auf diese Vorschläge zeitgenössisch kaum jemand reagiert hat.<sup>7</sup> Sie gingen zunächst unter, und Milton Friedman selbst verweist fast beleidigt darauf, dass auch *Capitalism and Freedom* bei Erscheinen im Jahre 1962 von den grossen amerikanischen Medien nicht beachtet wurde (ebd., S. VI).<sup>8</sup> Das hat Gründe, die mit der Ausrichtung der amerikanischen Bildungspolitik zu tun haben. Zu Beginn der sechziger Jahre war das zentrale Thema die soziale und ethnische Segregation, nicht die komplizierte Bildungsfinanzierung und schon gar nicht eine Marktorientierung in der öffentlichen Bildung.

<sup>7</sup> Sidney Weintraub (1955) etwa glaubte in seiner Rezension des Sammelbandes von Solo (1955) nicht, dass Friedmans Beitrag „a lasting impression“ habe werde. Es sei überraschend, dass man in dem Beitrag lesen könne, Bildung sei eine „nationalisierte“ Industrie. Friedman arbeite zudem den falschen Kräften entgegen. „Though he properly abhors racial segregation, the same anxiety for freedom, this time of those who *choose* segregated schools, enables Friedman to see a saving grave in the plans of some Southern states to abolish the public school system” (Weintraub 1955, S. 667).

<sup>8</sup> Vorwort zur Neuauflage 1982. Der Ökonom Friedman stellt auch fest, dass sich das Buch in den nächsten 18 Jahren in mehr als 400.000 Exemplaren verkauft hat.

Veröffentlicht wurde Friedmans Aufsatz ein Jahr nach dem Bahn brechenden Urteil des obersten Gerichtshofes in Sachen *Brown v. Board of Education*. In diesem Urteil, das am 17. Mai 1954 einstimmig beschlossen wurde, geht es um die Aufhebung der Rassentrennung in den öffentlichen Schulen, also ein Thema demokratischer Rechte und nicht der liberalen Bildungsökonomie. Jahrzehnte lang hatte die juristische Doktrin des *separate but equal* die Rechtsprechung beherrscht. Diese Doktrin war die Grundlage für die Rassensegregation in den amerikanischen Südstaaten nach dem Bürgerkrieg. Nach dem Urteil von 1954 war die Praxis der getrennten Verschulung verfassungswidrig. Sie ging zurück auf ein anderes Urteil sechzig Jahre zuvor: 1896 hatte der Supreme Court im Fall *Plessy v. Ferguson* entschieden, dass ein Gesetz des Bundesstaates Louisiana, demzufolge Schwarze und Weiße in getrennten Eisenbahnwagen reisen müssen, nicht verfassungswidrig sei und nicht gegen die Gleichheitsklausel verstosse. *Brown v. Board of Education* beendete diese Rechtsprechung.

Die Bürgerrechtsbewegung der fünfziger und sechziger Jahre schloss an dieses Urteil an, getragen von linken und liberalen Gruppierungen, denen es vor allem um einen freien Zugang aller Schülerinnen und Schüler zu den staatlichen Schulen ging (Lau 2004). Ökonomische Themen wurden dabei nur insofern berührt, als mehr Geld für die Schulen gefordert wurde. Die staatliche Alimentierung der öffentlichen Schulen wurde nicht in Frage gestellt, vielmehr sollte sie massiv ausgebaut werden, weil sie als der einzige Garant erschien, überhaupt mehr Gleichheit im Bildungswesen herstellen zu können. Der Weg war die staatliche Zuweisung von Chancen, nicht freie Wahlen unter verschiedenen Möglichkeiten.

Das wurde anders, als Ronald Reagan amerikanischer Präsident wurde und Milton Friedman zu einem einflussreichen Berater aufstieg. Legendär ist seine zehnteilige Fernsehsendung *Free to Choose*, die von Januar 1980 an vom öffentlich-rechtlichen Sender Public Broadcasting Service in Washington ausgestrahlt wurde. Daraus entstand das gleichnamige Buch, das endlich zu einem nationalen Bestseller wurde. Der Nobelpreisträger Friedman wurde zu einer politischen Figur, die Freiheit und Markt predigte, ohne Gegenevidenzen zuzulassen. Man könnte auch sagen, Friedman wurde zum Ideologen des Marktprinzips, der jede Entwicklung nur vom Grundsätzlichen her betrachtete.

Das berühmte 6. Kapitel des Buches ist mit „What’s Wrong with Our Schools“ überschrieben (Friedman/Friedman 1990, S. 150-188). Etwas besser historisch abgesichert als 1955 werden hier die zentralen Argumente wiederholt und ausgedehnt, die für die Einführung eines Bildungsmarktes sprechen. Der Markt soll sich an Konsumenten zu orientieren, denen die Freiheit der Wahl überlassen wird, Staatsgelder im Sinne ihrer Bedürfnisse einzusetzen (ebd., S. 156f.). Die Einführung von Vouchers wird mit dem pädagogischen Erfolg von zwei New Yorker Privatschulen<sup>9</sup> begründet, der sich bei näheren Hinsehen als ausserordentlich konstruiert und nur günstig für das eigene Argument erweist (ebd., S. 159ff.).

---

<sup>9</sup> Erwähnt werden die katholische St. John Chrysostom’s Schule in der Bronx und die Harlem Preparatory School in Harlem. Die zweite Schule wird als extrem erfolgreich in einem hoch ungünstigen Umfeld beschrieben, so lange, bis die Bürokratie ihre Unabhängigkeit beschneidet und sie vom New Yorker Board of Education übernommen wurde (Friedman/Friedman 1990, S. 159f.). Die hohe Qualität der „Harlem Prep“ bestätigen Evaluationsberichte aus den siebziger Jahren. Friedman erwähnt nicht, dass die alternative Schule für Drop-Outs Teil eines Street Academy Programms in Harlem war, das von verschiedenen New Yorker Unternehmen finanziert wurde. Die Harlem Prep übernahm die Absolventen des Programms und bereitete sie aufs College auf. Die Vorbereitung dauerte so lange, bis die Studenten eingeschrieben waren, was in der amerikanischen Universitätsgeschichte einmalig ist. 637 der insgesamt 1100 Schülerinnen und Schüler machten diesen Abschluss. Gründer der Schule war der Zivilrechtler und Pastor Eugene Callander. Neben der Harlem Prep wurde 1967 noch die Newark Prep gegründet. Organisiert wurde das gesamte Programm von der New York Urban’s League. Als unabhängige Schule wurde deo Harlem Prep Ende September 1973 geschlossen. Der Grund war Geldmangel. Die zeitweise über 50 Sponsoren hatten das Interesse verloren oder investierten in andere Programme (Time Magazine Monday, October 1, 1973) (vgl. zum Projekt Levine 1975)

Nach 1980 sind in den Vereinigten Staaten unter der Bezeichnung „vouchers“ vor allem Schulwahlen begünstigt worden, die sich auf private Schulen beziehen. Es sind Abwahlen schlechter Schulen, die als „failed schools“ bezeichnet und kommuniziert werden. Grössere Versuche gab es in genau drei grossen innerstädtischen Schuldistrikten, nämlich in Milwaukee, Cleveland und Washington, DC, alles Städte mit einem hohen Anteil an *urban poor*. Hier werden von Eltern aus armen Minderheiten überwiegend religiöse Schulen gewählt, wobei es einigermaßen ironisch ist, dass Milton Friedmans Bildungsgutscheine zur staatlichen Sozialpolitik eingesetzt werden. Sie dienen zur Armenförderung und nicht zur Freisetzung von Marktkräften. Der wesentliche Effekt ist die staatliche Förderung religiöser Privatschulen.

Der öffentliche Bereich ist dadurch keineswegs unter Wettbewerbsdruck gesetzt worden und die historische Schulorganisation hat sich als ausserordentlich robust erwiesen. Das gilt auch für die Bildungsfinanzierung. Sehr viele echte Voucher-Projekte sind bislang nicht entstanden. Mehr als fünfzig Jahre nach der ersten Fassung der Theorie Friedmans gibt es wohl immer noch eine heftige Auseinandersetzung, aber kaum Bewegung. Die Grundidee der freien, staatlich finanzierten und lokal organisierten Schule ist nach wie vor massgebend. Zwischen verschiedenen *dieser* Schulen wählen zu können, trifft allerdings vermehrt auf die Zustimmung der Eltern wie der Politik.

Was zuhause nicht geht, kann vielleicht im Ausland ausprobiert werden. Es ist im deutschen Sprachraum wenig bekannt, dass Friedmans Ideen flächendeckend ausprobiert worden sind und viel getan werden musste, das davon betroffene Bildungssystem vor dem Ruin zu bewahren. Ich spreche von Chile nach dem Putsch der Militärs unter Augusto Pinochet am 11. September 1973, als mit amerikanischer Hilfe die aus freien Wahlen hervorgegangene sozialistische Regierung Allende gestürzt und der Präsident mit hoher Wahrscheinlichkeit ermordet wurde (Benitez 2006). Bekannt sind die daran anschliessenden Wirtschaftsreformen des Regimes, weniger bekannt ist, dass sie auch und gerade die Bildung betrafen.

## 2. Die chilenische Bildungsmarkt und seine Entwicklung

In Chile wurde eine neo-liberale Reform des Bildungswesens eingeleitet, die 1975 begann und auf Beratungen der chilenischen Junta durch Milton Friedman zurückzuführen ist. Etwa 25 chilenische Ökonomen<sup>10</sup> hatten zwischen 1955 und 1963 unter der Leitung von Friedman und Arnold Harberger<sup>11</sup> an der Universität von Chicago studiert. Sie hiessen in Chile die „Chicago Boys“ und besetzten nach 1973 hohe Positionen in den Ministerien und Planungszentren (Valdes 1995).<sup>12</sup> Im März 1975 kam Friedman zu Vorträgen nach Santiago. Er traf mit dem Chef der Junta, General Augusto Pinochet, zusammen und nahm ihn ein für eine radikale Politik der Entstaatlichung. Mehr Effizienz in der Bildung gehörte zu den Versprechungen der Junta, die bis zu den freien Wahlen von 1989<sup>13</sup> regierte. 1982 sprach

---

<sup>10</sup> Das Zentrum war die Universidad Catolica de Chile.

<sup>11</sup> Arnold Harberger war von 1954 bis 1982 als full professor an der Universität von Chicago tätig.

<sup>12</sup> Sergio Castro war Finanzminister in Chile von 1974 bis 1982, Pablo Baraona war von 1976 bis 1979 Wirtschaftsberater der chilenischen Zentralbank, Juan Carlos Mendez war von 1975 bis 1981 Verantwortlicher für den Haushalt, etc.

<sup>13</sup> Bereits 1988 hatte sich in einer Volksabstimmung eine Mehrheit gegen eine weitere Amtsdauer von Pinochet als Staatspräsident ausgesprochen.

Friedman mit Blick auf die Ökonomie vom „Miracle of Chile,“ das dem Wirtschaftswunder von Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg gleichkomme.<sup>14</sup>

Im Bildungsbereich wurden Friedmans Ideen von 1955 sehr weitgehend realisiert. Vor der radikalen Reform war das chilenische Bildungssystem zentralistisch, gesteuert durch ein nationales Ministerium, das für Finanzierung und Management der Schulen allein zuständig war. Mit den Reformen wurde die Administration in die Hand der Kommunen gelegt und das Top-Down-Management eliminiert. Die Schüler erhielten Bildungsgutscheine, wenn ihre Eltern private Schulen wählten. Das Budget der öffentlichen Schulen wurde abhängig von der Zahl der Einschreibungen. Die Bildungsgutscheine konnten auch für religiöse Schulen genutzt werden, und wenn Familien über genügend eigene Mittel verfügten, konnten sie aus dem gesamten System ausscheren und elitäre Privatschulen besuchen. Diese Schulen legten das Schulgeld gemäss der Nachfrage und unabhängig von der Höhe der Bildungsgutscheine fest.

Es sollte ein freier Markt entstehen, auf dem öffentliche und private Schulen in Wettbewerb um die Schüler und so die Wahlen der Eltern stehen sollten. Ein Schlüsselement dabei war die Veränderung der Beschäftigungsverhältnisse für die Lehrkräfte. Aus Beamten im öffentlichen Dienst wurden Angestellte der einzelnen Schule, die jeweils selbst die Löhne festlegen konnte. Die Lohnklassen wurden aufgehoben, die Lehrgewerkschaften waren fortan nicht mehr Partner mehr von Tarifverhandlungen und wurden aufgelöst. Von 1983 an konnten selbst die öffentlichen Schulen in den Gemeinden Lehrkräfte anstellen oder entlassen, ohne auf Tarifverträge oder Festanstellungen Rücksicht nehmen zu müssen. Auch in der Gestaltung ihres Angebots waren die Schulen weitgehend selbstständig. Das vorher strikt geregelte nationale Curriculum wurde aufgelöst und durch einen locker gefassten Rahmen ersetzt.

In der Folge fiel die Einschreibquote in den öffentlichen Schulen von etwa 80% in den siebziger Jahren auf unter 60% in den neunziger. Privatschulen erzeugten auf dem so entstehenden Bildungsmarkt eine steigende Nachfrage, ihre Zahl stieg zwischen 1982 und 1995 um 30%. Im Schuljahr 2006/2007 besuchten 47% der chilenischen Schülerinnen und Schüler Privatschulen. Die Ausgaben des Staates sanken rapide, nachdem sie zunächst aufgrund der Kompensationszahlungen für die Auflösung der Verträge mit den Lehrkräften gestiegen waren. 1985 betrug der Anteil des Bundesstaates an den Bildungsausgaben 80%, das entspricht einem Anteil von 5,3% am Bruttonationaleinkommen (GNP). 1990 sank der Bundesanteil auf 68% oder auf 3,7% vom GNP.

Demgegenüber stiegen die privaten Investitionen an, konnten jedoch den Ausfall der staatlichen Beiträge nicht ersetzen. Die Zahlungen des Bundes gingen vor allem im Sekundarbereich und bezogen auf die Universitäten zurück, hier sollte - und soll - privat investiert werden. Die staatlich unterstützten Privatschulen werden vor allem von Familien mit mittleren und höheren Einkommen nachgefragt. Oft verlangen diese Schulen zusätzliches Schulgeld zum Bildungsgutschein, und sie suchen sich die Schüler gezielt aus. In der höchsten Einkommensgruppe besuchten im Jahre 1990 25% der Kinder und Jugendlichen öffentliche Schulen und 46% elitäre Privatschulen. Die ohnehin schon grosse Segregation wurde nochmals gesteigert.

Durch alle diese Massnahmen wurden die Leistungen der Schülerinnen und Schüler nicht besser. In Chile gibt es seit langem Leistungstests nach amerikanischem Vorbild. Katholische Privatschulen erzielen in diesen Tests leicht höhere Ergebnisse als die anderen

---

<sup>14</sup> Newsweek, January 1982.

Schulen, aber sie kosten auch mehr. Staatlich finanzierte Privatschulen sind insgesamt höchstens so gut wie öffentliche, und oft sind sie im Blick auf die Leistungen auch schlechter, obwohl sie, anders als die öffentlichen, Schüler auch abweisen können. Nicht-religiöse Privatschulen haben schlechtere Leistungsergebnisse, aber sie sind auch um etwa 15% billiger als staatliche Schulen. Privatschulen haben zu geringe Anreize, weil einkommensschwache Eltern keinen zusätzlichen Beitrag zum Bildungsgutschein zahlen. In den Leistungstests für Spanisch und Mathematik sind Schüler aus einkommensschwachen Familien besser, die öffentliche Schulen besuchen, für die Schüler aus einkommensstärkeren Familien gilt das mehr für die privaten Schulen.

Es gibt noch weitere Befunde: Mit dem Anstieg der Privatschulen hat die Repetitionsrate zugenommen. Trotz der sinkenden Einschreibungen sind kaum öffentliche Schulen geschlossen worden. Privatschulen erhöhen die Produktivität nicht, sondern konkurrieren um die besten Schüler und betreiben „cream-skimming“. In den internationalen Vergleichen sind die Leistungen der chilenischen Schüler schlechter als vor dreissig Jahren. (McEwan/Carnoy 1998, 2000; Hsieh/Urquiola 2002; McEwan 2003, 2004). Im PISA-Test 2003 rangierte Chile unter 43 teilnehmenden Ländern auf dem 38. Platz, und das Ergebnis trifft gleichermassen auf öffentliche wie auf private Schulen zu.

Es gibt natürlich auch hier Gegenevidenzen, die sich darauf beziehen, dass die chilenische Fall in Wahrheit gar kein „textbook-case“ war, wie in der neo-liberalen Literatur oft angenommen wird. Ein Fall aus dem Lehrbuch würde voraussetzen, dass öffentliche und private Schule nach den gleichen Regeln und um das gleiche Budget in Wettbewerb treten, was für Chile nicht gilt, wie oft übersehen wird. Öffentliche Schulen müssen sich inzwischen wieder an die Statuten der Beschäftigung der Lehrkräfte halten, private - theoretisch gesehen - nicht. Öffentliche Schulen arbeiten unter eher schwachen Auflagen ihrer Haushalte, so dass sich die Konkurrenz mit den Privatschulen kaum auswirkt. Die Gehälter der Lehrkräfte sind garantiert, öffentliche Schulen, die Schüler an private verlieren, erhalten Kompensationen.

Unter Umständen lohnt sich also der Weggang von Schülern, weil die Lehrkräfte erhalten bleiben und die Klassen kleiner werden. Die öffentliche Schule wird so attraktiver und ist nicht Verluste bedroht. Die Wahl ist nicht, die Qualität der Schule zu verbessern oder geschlossen zu werden, sondern grössere oder kleinere Klassen zu haben (Sapelli 2003). Private Schulen werden im Übrigen nicht dadurch effizienter als öffentliche, wenn sie grössere Klassen einrichten und den Lehrkräften niedrigere Gehälter zahlen. Die öffentlichen Schulen erhalten Vorteile, weil sie attraktive Lehrergehälter zahlen und ihre Klassen klein halten. Anders könnten sie den Leistungsstand nicht halten, während die Privatschulen angesichts der Herkunft und Auswahl ihrer Schüler geringeren Aufwand betreiben können.

2006 betrug der Durchschnittslohn in Chile etwa 350.000 Pesos im Monat, das sind umgerechnet rund 660 US-Dollar. Die Eliteschulen verlangen an monatlicher Gebühr für jeden Schüler mehr als 150.000 Pesos. Vom Lohn muss in Chile auch die Krankenversicherung bezahlt werden, es gibt keinen Arbeitgeberanteil. Daher verwundert nicht, dass nur 8% der Schüler eine Eliteschule besuchen. Die öffentlichen Schulen, die etwa 50% der Schüler unterrichten, müssen mit monatlich 30.000 Pesos pro Schüler und weniger auskommen, wobei das Geld nur ausgezahlt wird, wenn die Schüler anwesend sind. Studieren kann auch nur, wer die hohen Studiengebühren der chilenischen Universitäten bezahlen kann.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Die Gebühren sind dem ökonomischen Rang der Fächer gestaffelt. Das Minimum beträgt rund 180.000 Pesos, für Fächer wie Medizin oder Pharmazie sind dagegen Gebühren bis zum 2.5000.000 Pesos vorgesehen.



Die Schulwahl selbst ist im Grossraum Santiago verhältnismässig ausgeglichen, wie eine neue Studie zeigt, die den Wohnort der Schüler, den Standort der Schule in der Region und das Einkommen der Eltern untersucht. Schüler aus einkommensschwachen und einkommensstarken Gemeinden haben in etwa den gleichen Zugang zu den verschiedenen Typen der öffentlich finanzierten Schulen. Dagegen korreliert der Zugang zu den leistungsstarken Schulen mit der sozioökonomischen Herkunft der Schüler. Die Unterschiede können mit dem Voucher-System ausgeglichen werden, „the voucher system provides education of equal quality to students in all municipalities“ (Ladewski 2005, S. 41). Die theoretische Vermutung, dass Bildungsgutscheine die Kosten senken, weil die Investitionen pro Kopf des Schülers und Jahr nicht mehr abhängig sind vom steigenden Wohlstand eines Bezirks, bestätigte sich in dieser Studie nicht (ebd., S. 42).

Interessant ist das Rollback der Reform nach 1990. Der demokratisch gewählte Präsident Patricio Aylwin trat im März 1990 sein Amt an. Von da an wurde versucht, den Bildungsbereich zu rezentralisieren. In den Reformen der Ära Pinochet hatte die Regierung nichts unternommen, die Qualität des Curriculums und so des Unterrichts zu beeinflussen. Steigende Qualität wurde vom Wettbewerb erwartet, der sich - auch mangels wirklicher Anreize - nie so entwickelte, wie das in der Theorie vorausgesagt wurde. In den armen Gemeinden fehlten die Ressourcen, weil die Eltern keinen eigenen Beitrag leisten konnten, in den reicheren Gemeinden lernten die öffentlichen Schulen, wie sie sich zu ihrem Vorteil dem Wettbewerb entziehen können.

- Um dieser Entwicklung zunehmender Qualitätsminderung entgegen zu arbeiten, wurde ein neues nationales Curriculum eingeführt (Valverde 2004), entstanden die Gewerkschaften neu und wurden auch wieder Lohnverhandlungen mit der Zentralregierung eingeführt.
- 1992 erhöhte die Regierung Aylwin die Bildungsausgaben und übernahm nationale Verantwortung für die Qualität der Bildung. Zwischen 1991 und 2003 stieg der Anteil der Bildungsausgaben am Gesamthaushalt von 10% auf 19%.
- Im Zuge der damit verbundenen Massnahmen wurde das alte Lohnklassensystem für die Lehrkräfte wieder eingeführt, allerdings wurde der Anstieg des Lohns mehr als vor 1973 an Leistungen wie individuelle Fortbildungstätigkeit oder Anerkennung für den Erfolg des Unterrichts gebunden.
- Die Lehrkräfte erhielten für ihre Anstellungsbedingungen und den Verlauf ihrer Karriere nationale Statuten, wenngleich unter Aylwin die lokale Verwaltung der Schule erhalten blieb.

Die Regierung unternahm auch erhebliche Anstrengungen in der finanziellen und curricularen Unterstützung der ärmeren Bezirke und Regionen. Zudem setzte sie eigene Ressourcen für die Berufsausbildung der Jugendlichen mit staatlichen Programmen ein. In der Ära Pinochet war die Berufsbildung vollständig ausgelagert und privatisiert worden,<sup>16</sup> mit der Folge, dass staatliche Mittel dort hinflossen, wo sie gar nicht nötig waren und keinen Anreiz darstellten. Von diesem Effekt profitierten grosse Firmen, die ohnehin ausbildeten, sowie die höher Qualifizierten, also die bereits privilegierte Leistungselite (Espinoza 1994). Auch hier war also eine starke Gegensteuerung durch den Staat notwendig.

---

<sup>16</sup> Die neuen Regeln sind 1976 mit dem Gesetz Estatuto de Capacitacion y Empleo verabschiedet worden.

Das Programm der „36 Massnahmen“ während der ersten hundert Tage der Regierung von Präsidentin Michelle Bachelet, die am 11. März 2006 inauguriert wurde, erhöht den staatlichen Schutz vor sozialer Ungleichheit. Dazu zählen die Reform des unter Pinochet eingeführten Wahlsystems,<sup>17</sup> die Veränderung der Gesundheitspflege,<sup>18</sup> die Entwicklung des Systems der Altersvorsorge,<sup>19</sup> die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie die Anhebung der Bildungsqualität, wobei vor allem an den Vorschulbereich und die Hochschulpolitik gedacht war. Allerdings vermied die Präsidentin in ihrer Regierungserklärung vom 21. Mai 2006 jede konkrete Aussage zur Bildungspolitik.

Eine solche Aussage war als dringliches Anliegen erwartet worden, weil eine der zentralen Forderungen im Wahlkampf die Beseitigung des Dreiklassensystems der Schulbildung gewesen ist. In der Folge gingen die Schüler und Studenten auf die Strasse, zum ersten Male seit mehr als dreissig Jahren. Auf dem Protest, der als „Revolucion de los Pinguinos“<sup>20</sup> bekannt wurde, entwickelte sich ein Nationalstreik, der die Regierung unter Druck setzte, nachdem auch viele Schulen in den Ausstand getreten waren und die Lehrkräfte die Arbeit einstellten. Nach heftigen Auseinandersetzungen mit der Polizei in Santiago wurde der Streik beendet. Präsidentin Bachelet berief ein nationales Komitee, in dem auch die Schüler und Studenten Sitz und Stimme hatten.

Das Ergebnis der Beratungen war ein Bericht, der im Dezember 2006 vorlag, wobei eine Minderheit des Rates den Vorschlägen nicht zustimmte. Aus dem Bericht ging ein neues allgemeines Schulgesetz hervor. Das alte Gesetz ist noch in den letzten Tagen der Pinochet-Regierung verabschiedet worden.<sup>21</sup> Es stärkte vor allem die lokale Schulverwaltung und blieb nahezu unverändert in Kraft. Das Gesetz erlaubte die Gründung und den Unterhalt von Schulen ohne staatliche Qualitätsstandards, was Eingriffe nahezu unmöglich machte. Das neue Gesetz hebt die schulische Selektion bis zur neunten Klasse auf. Der Higher Education Council, den die Junta geschaffen hatte, wird abgelöst durch einen National Council for Education. Profitorientierte Anbieter werden in Zukunft ausgeschlossen, nur noch Non-Profit-Unternehmen und die Gemeinden können in Zukunft Schulen unterhalten. Die Schulen müssen staatliche Standards erreichen und sind im Blick auf ihre Finanzierung zur Rechenschaft verpflichtet.<sup>22</sup>

Was passiert, wenn man den umgekehrten Weg geht, also nicht zuerst privatisiert und dann staatliche Standards setzt, sondern von klaren staatlichen Vorgaben ausgeht und dann erst freie Wahlen zulässt? Beispiele dafür gibt es in Skandinavien und diese Beispiele werden mich abschliessend beschäftigen. Es ist wenig bekannt, dass im gelobten Land der Gesamtschule, also Finnland, inzwischen die Freiheit der Schulwahl besteht, und noch weniger bekannt ist, dass in Schweden damit seit Beginn der neunziger Jahre offenbar ganz

<sup>17</sup> Das unter Pinochet eingeführte „binominale“ Wahlsystem ist weltweit einmalig. Die Wählerinnen und Wähler schreiben sich freiwillig in das Wahlregister ein, danach herrscht Wahlpflicht. Nur zwei Kandidaten ziehen ins Parlament ein, der Erstplazierte der Siegerliste und der Erstplazierte der zweitstärksten Liste. Eine Liste kann nur dann zwei Kandidaten entsenden, wenn sie in einem Wahlkreis doppelt so viele Stimmen erhält wie die nächst stärkste Liste.

<sup>18</sup> Darunter eine kostenfreie Behandlung in staatlichen Krankenhäusern für Personen, die 60 Jahre und älter sind.

<sup>19</sup> Nur 64% aller Beschäftigten sind Mitglied einer Rentenkasse, 40% der Mitglieder erfüllen nicht die Mindestbedingungen für den Erhalt einer Rente. Gelöst werden soll das Problem durch öffentliche Unterstützungsfonds. .

<sup>20</sup> Die chilenischen Schülerinnen und Schüler werden aufgrund ihrer Schuluniformen und ihres Gruppenverhaltens „Pinguine“ genannt.

<sup>21</sup> Das Gesetz Nr. 18.962 ist als L.O.C.E. (Ley Organica Constitucional de Ensenanza) bekannt geworden. Es wurde am 7. März 1990 verkündet und drei Tage später in Kraft gesetzt. Pinochet regierte bis zum 11. März.

<sup>22</sup> The Santiago Times April 13, 2007.

andere Entwicklungen eingeleitet wurden als in Chile oder anderen südamerikanischen Ländern. Allerdings gibt es zwischen den skandinavischen Ländern erhebliche Unterschiede.

### 3. Freie Schulwahl 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>23</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>24</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>25</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. Es gibt in Dänemark

- kleine unabhängige Schulen auf dem Lande, die nach der Grundtvig-Pädagogik arbeiten,
- reformpädagogische Schulen,
- akademisch orientierte Sekundarschulen,

<sup>23</sup> Artikel 76 der dänischen Verfassung.

<sup>24</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>25</sup> Im Jahr 2005 gab es in Dänemark genau 492 Privatschulen (Statistical Yearbook 2007, Tabelle 61).

- 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>26</sup> Bei einer etwa gleich grossen Einwohnerzahl wie in Dänemark<sup>27</sup> gibt es in ganz Finnland jedoch kaum mehr als 60 Privatschulen im Bereich der Vor- und der obligatorischen Schulen.<sup>28</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 Schule führen.<sup>29</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>30</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>31</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 Finanzminister Kjell-Olof Feldt<sup>32</sup> mit dem Chef den schwedischen Gewerkschaften, Stig

<sup>26</sup> Artikel 123 der Verfassung. Freie und kostenlose Erziehung ist in Finnland ein Grundrecht, wie der Artikel 16 der Verfassung regelt.

<sup>27</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>28</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>29</sup> Die Zahl gilt für das Schuljahr 2005/2006 (Descriptive Data 2006, S. 39).

<sup>30</sup> Carl Bildt (geb. 1949) war von 1991 bis 1994 schwedischer Premierminister.

<sup>31</sup> Nur von 1976 bis 1982 regierten bürgerliche Koalitionen.

<sup>32</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.

Malm,<sup>33</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>34</sup>

Die unabhängigen Schulen in Schweden erhalten ihr Budget durch Einzahlungen nach Wahl der Eltern, 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>35</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>36</sup> die mit Bildungsprodukten Profit machen, wohlgemerkt zu staatlichen Preisen. Dreissig Prozent der unabhängigen Schulen werden von Bildungsunternehmen angeboten.<sup>37</sup> Auch andere Zahlen belegen eine erfolgreiche Entwicklung.

<sup>33</sup> Stig Malm (geb. 1942) war von 1983 bis 1993 Gewerkschaftsvorsitzender und zudem sozialdemokratischer Lokalpolitiker in Solna bei Stockholm.

<sup>34</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 verkassen wurden. Die Zahl der Schulen sinkt auch in Norwegen. (Angaben nach Statistics Norway)

<sup>35</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>36</sup> Ein Beispiel ist die Kunskapsskolan 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.

<sup>37</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).

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>38</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>39</sup>

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 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>40</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

---

<sup>38</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>39</sup> Die höchste Zahl von Schülern in unabhängigen Schulen findet sich im Stockholmer Vorort Täby. Die Zahl beträgt 22.2%.

<sup>40</sup> Befragt wurden 4.700 Eltern von Schülern der zweiten, fünften und neunten Klasse.

Schule hat generell einen schlechten Ruf (The Swedish National Agency for Education 2003).

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>41</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). 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 wurde Schweden als das Musterland der Egalität angesehen (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,

---

<sup>41</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.).

sofern die Möglichkeit gegeben ist. Dabei entstehen notwendigerweise andere Schülerpopulationen, als dies in einer Nachbarschaftsschule der Fall ist.

Bildung, so lautet mein Schluss, darf in bestimmter Hinsicht *nicht* als Ware verstanden werden, die sich jeder nach Bedürfnis kaufen kann. Das ist dort der Fall, wo die staatliche Grundversorgung gewährleistet sein muss. Sie ist für ein demokratisches Gemeinwesen unentbehrlich, aber daraus kann nicht geschlossen werden, dass jegliche Form von Wettbewerb vermieden werden muss. Der Staat muss die Regeln bestimmen, es müssen faire Chancen vorhanden sein, Leistungen zu erbringen und Ziele zu erreichen, es muss die Gewähr bestehen, dass im Falle von Rückständen gezielt gefördert wird, und jegliche Diskriminierung muss ausgeschlossen sein. In diesem Rahmen kann sehr wohl Wettbewerb stattfinden, ohne dass Bildung gleich zur Ware wird. Mit dem neo-liberalen Traum ist es wie mit jeder Utopie, sie wird abgeschliffen.

### *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.
- Benitez, H.: Las muertes de Salvador Allende: una investigacion critica de las principales versiones de sus ultimos momentos. Santiago de Chile: RIL editores 2006.
- Bergstrom, F./Blank, M.: A Survey on the Development of Independent Schools in Sweden. Stockholm: The Swedish Research Institute of Trade 2005.
- 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 2007.
- 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)
- Descriptive Data on Pre-School Activities, School-Age Childcare, Schools and Adult Education in Sweden 2006. Stockholm: Skolveret 2006.
- Droysen, J.G.: Denkschrift das Schulwesen der Stadt Kiel betreffend. Kiel: Carl Schröder und Comp. 1847.
- Bericht über die Verwaltung der Stadt Berlin. Berlin 1842.
- Blickmann, Th.: Die öffentliche Volksschule in Hamburg in ihrer geschichtlichen Entwicklung. Hamburg: Paul Hartung Verlag 1930.
- Eriksson, R./Jonsson, J.: Can Education Be Equalized? Boulder, Col: Westview Press 1996.
- Espinoza, E.M.: Vocational Training in Chile: A Decentralized and Market Oriented System. Geneva: Training Policy and Programme Development Branch International Labour Office 1994. (= Training Policy Study, No. 8)
- Friedman, M.: Capitalism and Freedom. With the Assistance of R. D. Friedman. With a New Preface by the Author. Chicago/London: The University of Chicago Press 1982.
- Friedman, M./Friedman, R.: Free to Choose. A Personal Statement. Orlando, FL: Harcourt, Inc. 1990.
- Hepburn, C./Merrifield, J.: School Choice in Sweden: Lessons for Canada. In: Studies in Education Policy (November 2006), S. 3-14.



- Horlacher, R.: *Bildungstheorie vor der Bildungstheorie. Die Shaftesbury-Rezeption in Deutschland und in der Schweiz im 18. Jahrhundert.* Würzburg: Königshausen+Neumann 2004.
- Hseih, C./Urquiola, M.: *When Schools Compete, How Do They Compete?* Unpublished Ms. Princeton, N.J.: Princeton University Press 2002.
- Krautz, J.: *Ware Bildung.* Kreuzlingen: Heinrich Hugendubel Verlag 2007.
- Labaree, D.: *Education, Markets and the Public Good. Selected Works.* New York: Routledge 2006.
- Ladewski, K.: *Distributional Equity and School Location in the Chilean Voucher System.* Unpublished Ms. May, 10, 2005. Stanford, CA: Stanford University 2005.
- Lau, P.F. (Ed.): *From the Grassroots to the Supreme Courts: Brown V. Board of Education and American Democracy.* Durham, North Carolina: Duke University Press 2004.
- Levine, D. U.: *Educating Alienated Inner-City Youth: Lessons from Street Academies.* In: *The Journal of Negro Education* Vol. 44, No. 2 (Spring 1975), S. 139-148.
- Lidström, A.: *Local School Choice Policies in Sweden.* In: *Scandinavian Political Studies* Vol. 22, No. 2 (June 1999), S. 137-156.
- McEwan, P.: *Peer Effects on Student Achievement: Evidence from Chile.* In: *Economics of Education Review* No. 2, April 22 (2003), S. 131-141.
- McEwan, P.: *The Impact of Vouchers.* In: *Peabody Journal of Education* Vol. 79, No. 3 (2004), S. 57-80.
- McEwan, P.J./Carnoy, M.: *The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System.* In: *Educational Evaluation and Policy Analysis* Vol. 22, No. 3 (Autumn 2000), S. 213-239.
- Myrberg, E./Rosén, 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.
- 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.
- Sears, B.: *Objections to Public Schools Considered: Remarks at the Annual Meeting of the Trustees of the Peabody Education Fund.* New York, Oct. 7, 1875. Boston: Press of J. Wilson and Son 1875.
- 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 School Reform.* Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation 2005. (= Working Paper 2005:7)
- Solo, R.A. (Ed.): *Economics and the Public Interest.* New Brunswick: Rutgers University Press 1955.
- 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.
- Valdes, J.G.: *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile.* Cambridge: Cambridge University Press 1995.
- Valvedere, G.A.: *Curriculum Convergence in Chile: The Global and the Local Context of Reforms in Curriculum Policy.* In: *Comparative Education Review* Vol. 48 (2004), S. 174-201.

Weintraub, S.: Review of: Economics and the Public Interest by Robert A. Solo. In: The American Economic Review Vol. 45, No. 4 (Sept. 1955), S. 665-667.