

Jürgen Oelkers

*Markt oder Staat?
Erfahrungen mit Wettbewerb im Bildungswesen^{*)}*

Die Idee, Bildungsinstitutionen wie Schulen einem Wettbewerb auszusetzen, um so ihre Qualität zu verbessern, geht bekanntlich auf Milton Friedman zurück. Genauer muss ich sagen, sie geht auf einen Aufsatz in einem Sammelband aus dem Jahre 1955 zurück,¹ der seinerzeit kaum Beachtung fand. Die Idee ging unter, wie vieles, was in Sammelbänden steht. Auch die Wiederveröffentlichung des Aufsatzes in Friedmans Buch *Capitalism and Freedom* aus dem Jahre 1962 führte nicht dazu, einer Vermarktung des Bildungswesens Beachtung zu schenken. Das Gegenteil trat ein, der Staat breitete sich aus und übernahm immer mehr Funktionen der öffentlichen Bildung.

Heute ist das anders. Friedmans beide Ideen, aus den traditionellen Stipendien Bildungsgutscheine zu machen und die Schulwahl der Eltern frei zu setzen, sind inzwischen international verbreitet und werden auf allen Kontinenten eingesetzt. Die Weltbank favorisiert diese Instrumente, entsprechend verbreitet sind sie in den Entwicklungs- und Schwellenländern von Kolumbien bis Sri Lanka. Freie Schulwahl und Bildungsgutscheine sind in den Vereinigten Staaten ein Thema, seit Milton Friedman Berater von Präsident Reagan wurde. Das Gleiche gilt für England und Skandinavien, nicht jedoch für Zentraleuropa. Die Entwicklung wird begleitet von einer immens gesteigerten Forschung, die allerdings zu sehr widersprüchlichen Resultaten geführt hat.

Seit 25 Jahren ist der Aufbau von Bildungsmärkten dezidiertes Ziel einer neo-liberalen - manche sagen auch konservativen - Bildungspolitik, die angetreten ist, die Vorherrschaft der sozialdemokratischen oder „progressiven“ Steuerung des Bildungswesens zu beenden. Der Ansatz ist dort, wo es weh tut, nämlich beim Geld. Es geht um die Umstellung der Bildungsfinanzierung von pauschal zugewiesenen Budgets zu Bildungsgutscheinen, die die Eltern in Schulen ihrer Wahl investieren. Das Elternwahlrecht kann allerdings auch ohne Bildungsgutscheine frei gesetzt werden, wie dies ab dem nächsten Schuljahr im deutschen Bundesland Nordrhein-Westfalen der Fall sein wird.²

Schaut man genauer hin, dann sind zwei Dinge klar erkennbar. Bildungsgutscheine dienen zu ganz unterschiedlichen Zwecken und Bildungsmärkte im Sinne der ursprünglichen Idee sind bislang flächendeckend nicht verwirklicht worden. Ich werde das anhand von drei ganz unterschiedlichen Fallbeispielen zeigen. Zunächst stelle ich dar, dass im Mutterland der Idee, den Vereinigten Staaten, Bildungsgutscheine zu einem Instrument der staatlichen Sozialpolitik geworden sind, was man auch als Ironie verstehen kann (1). In einem zweiten

^{*)} Vortrag im Rahmen der Werkstattgespräche des Arbeitskreises Neue Erziehung e.V. am 12. Juni 2008 in Berlin.

¹ 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.

² Frei gesetzt wird die Wahl der vierjährigen Grundschulen. Die Wahl der weiterführenden Schulen ist bereits jetzt aufgrund des Elternrechts weitgehend frei.

Schritt beschreibe ich den Verlauf und das Ende des grössten Experiments mit einem Bildungsmarkt, das zwischen 1975 und 1990 in Chile stattgefunden hat (2). Und abschliessend gehe ich auf den bislang besten Fall ein, die Schulentwicklung in Schweden seit 1991 (3).

1. Das erste Programm mit Bildungsgutscheinen in Milwaukee

Das erste grössere Projekt, mit dem die Kombination von freier Schulwahl und Bildungsgutscheinen verwirklicht wurde, war das *Milwaukee Parental Choice Program* (MPCP) aus dem Jahre 1990. Allerdings sind bereits zuvor Versuche in dieser Richtung unternommen worden, die wenig Erfolg hatten und als lokale Grössen nur am Rande Beachtung fanden. Ein heute kaum noch erwähntes Beispiel ist der Alum Rock Union Elementary School Distrikt in Kalifornien,³ der bereits vom Schuljahr 1972-1973 an ein Voucher-Experiment durchführte. Die Eltern sollten zwischen den Schulen des Distrikts frei wählen können. Erwartet wurden mehr Wettbewerb zwischen den Schulen, bessere Leistungen und ein grösseres Interesse der Schulen für die Bedürfnisse ihrer Schüler.

Das Projekt wurde nach fünf Jahren aufgrund der enttäuschenden Resultate abgebrochen. Zudem waren die Wahlmöglichkeiten eng begrenzt und von der Administration kontrolliert. Ein auf Konsumenten hin orientierter Bildungsmarkt war nach drei Jahren Dauer nicht festzustellen. Zudem waren die Leistungen der Schüler nicht zufrieden stellend, was aber auch mit der gleichzeitigen Umstellung des Curriculums zu tun haben konnte. Ein ähnliches Projekt ist in den siebziger Jahren für New Hampshire geplant gewesen, aber nie wirklich realisiert worden. Abstimmungsinitiativen sind im gleichen Jahrzehnt in Michigan und Maryland initiiert worden, scheiterten aber an der Urne (Belege hier wir durchgehend n in Oelkers 2009).

In den achtziger Jahren nahm das politische Interesse für eine Finanzierung mit Bildungsgutscheinen zu, was nicht nur mit der staatskritischen Bildungspolitik der Republikaner zu tun hatte, die nie wirklich die amerikanischen Schuldistrikte erreichte. Man würde die Beratungsmacht von Milton Friedman weit überschätzen, traute man ihm einen solchen Einfluss zu. Das praktische Interesse für Gutscheine wurde aus der Not geboren und hatte ganz handfeste Gründe, die sich aus dem sozialen und ökonomischen Niedergang bestimmter amerikanischer Grossstädte ergeben haben.

Bildungsgutscheine wurden für die Entwicklung der Innerstädte interessant (Tannenbaum 1990), als Anreiz für Eltern, die nach alternativen Möglichkeiten für die schulische Bildung ihrer Kinder suchen, bislang jedoch weder über Wahlmöglichkeiten noch über ausreichende Mittel verfügten. Diese Idee stand hinter dem Versuch in Milwaukee, mit dem nicht beabsichtigt wurde, einen allgemeinen Bildungsmarkt einzurichten. Die Stadt Milwaukee stellt das MPCP heute auf ihrer Homepage so vor:

„The Milwaukee Parental Choice Program allows students from low-income families who resides in the City of Milwaukee to attend any participating private school located in the city at no charge if certain eligibility criteria are met.”⁴

³ Alum Rock liegt im Santa Clara County in der Mitte Kaliforniens. Der Ort hatte im Jahre 2000 rund 13.000 Einwohner. Dem Alum Rock Union School District unterstehen gegenwärtig neunzehn Elementarschulen.

⁴ <http://www.ci.mil.wi.us/router.asp?docid=3361>

Die Stadt Milwaukee hatte im Jahre 2006 573.378 Einwohner. Milwaukee ist das Zentrum der Milwaukee-Racine-Waukesha Metropolitan Area, eine Region, die im gleichen Jahr 1.753.355 Einwohnern zählte. Die Einwohnerzahl der Stadt ist seit 1960 kontinuierlich gesunken,⁵ der Verlust im Jahre 2006 betrug 4%. Im Bundesstaat Wisconsin leben 91% Weiße und 6.5% Schwarze, in der Stadt Milwaukee leben 46.7% Weiße und 39.5% Schwarze sowie 13.3% Hispanics, deren Zahl im ganzen Bundesstaat so gering ist, dass sie statistisch vernachlässigt werden kann. Die Metropolitan Area galt zu Beginn des 21. Jahrhunderts als die am meisten segregierte Region der Vereinigten Staaten.

Das Voucher-Projekt ist unter dem republikanischen Gouverneur Tommy Thompson⁶ entwickelt worden, der von 1987 bis 2001 im Amt war. Seine Partei kritisierte zunehmend die öffentliche Bildung, die die akademischen Standards gesenkt habe und zugleich höhere Kosten verursache. Wisconsin gab 1989 mehr Geld für öffentliche Bildung aus als die meisten anderen Bundesstaaten, durchaus mit Erfolg. 1990 rangierten die Mathematikleistungen der Schüler unter den ersten Sechs der Vereinigten Staaten. Die Stadt Milwaukee, allerdings, war ein sozialer Brennpunkt mit sinkenden Leistungen. Zwischen 1973 und 1993 stiegen die Ausgaben pro Schüler um 82%, im gleichen Zeitraum fiel die Zahl der Schulabschlüsse von 79% auf 44%. Die Zahl der Drop-Outs war viermal höher als der nationale Durchschnitt und der höchste in allen amerikanischen Grossstädten (Peterson/Greene/Noves 1996).

In dieser Situation forderten mehrere Führer der schwarzen Bevölkerung von Milwaukee, einen eigenen Schuldistrikt nur für Schwarze einzurichten. Das wurde von der Administration abgelehnt, im Gegenzug brachte Annette Polly Williams,⁷ die seit 1980 bis heute für die Demokratische Partei im Abgeordnetenhaus von Wisconsin vertreten ist, die Idee der Schulwahl mit Gutscheinen als Alternative zu einem eigenen Schulbezirk ins Spiel. Danach begann eine eigenwillige Koalition aus Minderheitengruppen, Republikanern und konservativen Juristen (Bolick 2003, S. 15ff.) ihre Arbeit. Diese Koalition hält bis heute und ist auch von dem demokratischen Gouverneur Jim Doyle, der seit 2003 im Amt ist, nicht in Frage gestellt worden.⁸

Das erste Gesetz zur Einführung von Bildungsgutscheinen stammt von Annette Polly Williams. Für die *New York Times* war sie damit eine von dreizehn Reformern, die die Welt der Erziehung im 20. Jahrhundert verändert haben.⁹ Dem Gesetz gingen Erfahrungen mit Magnet-Schools in Milwaukee voraus, die Teil einer Politik der Desegregation waren. Innerstädtische Schulen wurden renoviert, die Curricula wurden stärker an akademischen Standards ausgerichtet, die Klassengrößen wurden gesenkt und weiße Kinder wurden mit

⁵ Die Stadt Milwaukee hatte 1960 741.324 Einwohner, das ist die Spitze der Bevölkerungsentwicklung, die seit 1850 stetig zugenommen hat. Von 1950 bis 1960 betrug der Zuwachs 16.3%, danach sinkt die Zahl, mit dramatischen Verlusten in den achtziger Jahren.

⁶ Tommy George Thompson (geb. 1943) war der 42. Gouverneur von Wisconsin. Er war der erste Gouverneur, der viermal gewählt wurde. Von 2001 bis 2005 war Thompson Secretary of Health and Human Services in der ersten Regierung Bush.

⁷ Annette Polly Williams (geb. 1937), Mutter von vier Kindern, machte 1975 ihren Bachelor of Science an der University of Wisconsin in Milwaukee. Sie war in sehr verschiedenen Berufen tätig, darunter als Sekretärin und Gesundheitsberaterin, bevor sie gewählt wurde.

⁸ Doyle unterzeichnete am 10. März 2006 ein Gesetz, das die Obergrenze der Schüler, die am Voucher-Programm teilnehmen, von 14.500 auf 22.500 festlegt. Die Demokraten in den beiden Häusern des Bundesstaates Wisconsin stimmten mehrheitlich dagegen.

⁹ William H. Honan: *Looking Back at Forward Thinkers*. New York Times November 2, 1997 (Subday).

Bussen in die Schulen gebracht. Allerdings erhielten nur wenige schwarze Kinder Zugang, weil für die Aufnahme die bisherigen Schulleistungen ausschlaggebend waren.

„So we had these better schools right in the heart of our urban community, but the students that lived around these schools could not go to them“ (The Model for the Nation, 2002).

Der Schulbezirk der Milwaukee Public Schools ist der grösste im Bundesstaat Wisconsin. Im Jahre 2006 waren 95.600 Schülerinnen und Schüler eingeschrieben, die mit einem Personal von 6.100 Lehrkräften in 223 Schulen unterrichtet wurden. Der Vorschlag des Superintendenten für das Finanzjahr 2008 sieht ein Schulbudget von \$959.9 Millionen Dollar vor, gegenüber dem Vorjahr wäre das eine Steigerung um 23.7 Millionen, obwohl sich voraussichtlich 3.5 % weniger Schüler einschreiben werden (MPS 2007, S. 1). Im Schuljahr 2006/2007 sind mehr als \$110,5 Millionen für das Voucher-Programm ausgegeben worden.¹⁰ Nur wenige Schuldistrikte in Wisconsin verfügen über ein höheres Budget.

Das Milwaukee Board of School Directors hat am 28. März 2000 ein Leitbild (vision) verabschiedet, in dem davon gesprochen wird, dass eine hohe Qualität des Unterrichts die Leistungen der Schüler verbessert, aber Schulen mehr sind als Unterricht, nämlich „centers of community activity,“ die eine enge Partnerschaft mit den Eltern und allen voraussetzen, die das Lernen der Schüler beeinflussen. Der Unterricht erfolgt schülerzentriert und er basiert auf „proven methods.“ Diversität unter den Schülern wird als positive Norm und nicht als Behinderung (disability) betrachtet. Für eine günstige Klassengrösse soll gesorgt sein, damit alle Kinder erfolgreich lernen können. Alle an der Schule beteiligten Personen teilen ein gemeinsames Ziel und unterstützen sich gegenseitig (ebd., Vorspann).

Aus dieser Vision leiten sich eine Mission und drei zentrale Ziele ab. Die Mission lautet:

„The Milwaukee Public Schools will ensure that maximal educational opportunities are provided for all students to reach their highest potential so that:

- Students achieve their educational and employment goals, and
- Parents choose the Milwaukee Public Schools to educate their children” (ebd.).

Aus der Mission gehen drei allgemeine Ziele hervor:

„The goals of the Milwaukee Public Schools are to improve:

- Student achievement.
- Student success in further education and employment.
- Family satisfaction, as measured by their choices in the education marketplace” (ebd.).

Damit ist die Idee des Bildungsmarktes eine akzeptierte Grösse. Die öffentlichen Schulen haben kein Monopol mehr, weil Familien mit geringem Einkommen in private andere

¹⁰ Für den MPS bedeutete das eine Reduktion von 7.2% des Haushaltes. Die Zahl steigt ständig, 2006/2007 waren das fast \$50 Millionen (Kawa 2007, S. 8).

Schulen ausweichen können. Die Kernidee des Voucher-Programms bezieht sich auf diese Gruppe, die nach dem Einkommen und nicht nach der Rasse definiert wird. „We said low-income families are the only ones that can participate in this program because those are the students and families who need help the most and who always get left out” (The Model for the Nation, 2002).

Das Milwaukee Parental Choice Program begann im Schuljahr 1990/1991 mit 337 Schülerinnen und Schülern in sieben privaten Schulen, die als „non-sectarian“¹¹ bezeichnet werden. Das entsprechende Gesetz (Act 336) ist 1989 verabschiedet worden. Im Schuljahr 2006/2007 waren 17.275 Schüler im Programm eingeschrieben, die 124 Schulen besuchten, nachdem im Jahre 2005 die beiden Kammern des Bundesstaates Wisconsin ein Gesetz verabschiedet hatten, das ein Überschreiten der bisherigen Obergrenze von 16.500 Einschreibungen erlaubt. In den ersten fünf Jahren sind die Zahlen nur unwesentlich gestiegen, 1994 besuchten 802 Schüler 12 private, „non-sectarian schools“ nach ihrer Wahl, 1997 waren es 1.545 Schüler in 23 dieser Schulen. Die Zahl lag um etwa hundert Schüler niedriger als ein Jahr zuvor.

Erst 1998 kam es zum grossen Sprung in der Schulstatistik. In diesem Jahr hatte der Supreme Court des Bundesstaates Wisconsin die Wahl religiöser Schulen für verfassungskonform erklärt. Vorher hatten Bezirks- und Staatsgerichte gegenteilig entschieden. Gleichzeitig hatte der Supreme Court des Bundes eine Klage gegen das MPCP abgewiesen. Danach stiegen die Zahlen steil an:

- 1998 waren 6.085 MPCP-Schüler in 83 privaten „non-sectarian and sectarian schools“ eingeschrieben,
- 2001 waren es 10.882 MPCP-Schüler in 102 dieser Schulen.
- Die jährliche Zuwachsrate zwischen 2000 und 2006 beträgt etwa 1.500 Schülerinnen und Schüler, jährlich kommen fünf bis zehn Schulen hinzu.

Ein Bericht des Wisconsin Legislative Fiscal Bureau vom Januar 2007 (Kawa 2007, App.) listet 124 Schulen auf, die am Programm teilnehmen.

- Es sind dies Privatschulen wie die Atlas Preparatory Academy, Inc. (691 Schüler aus dem MPCP),¹²
- katholische Schulen wie die Messmer Catholic Schools (945 Schüler)¹³ oder die Saint Anthony School (966 Schüler)¹⁴,
- islamische Schulen wie die Salam School (300 Schüler),¹⁵

¹¹ Das sind Privatschulen ohne religiösen Hintergrund.

¹² <http://www.atlasprep.net/home.aspx> Es handelt sich um eine Elementarschule an drei Standorten in der Mitte der Stadt Milwaukee. Die Schule ist 2001 gegründet worden und erhielt bei wachsender Schülerzahl im Jahre 2005 einen Zuschuss \$862.466 aus dem MPCOP (Why not lift the cap? 2006, S. 2).

¹³ <http://www.messmerhigh.com/> Die Messmer High School wird ergänzt durch eine Elementarschule. Die Schule ist am 13. September 1927 eröffnet worden. Sie trägt den Namen von Sebastian Messmer (1847-1930), der von 1903 bis 1930 Erzbischof von Milwaukee war. Messmer stammte aus Goldach im Kanton St. Gallen und war der letzte europäische Erzbischof von Milwaukee. Bis 1984 kam die Diözese von Milwaukee für den Unterhalt auf. Wegen steigender Kosten und sinkender Einschreibquoten wurde die Schule geschlossen, im gleichen Jahr jedoch als unabhängige katholische Schule neu eröffnet. Vom Budget der Schule müssen jährlich über 1.2 Million aus Spenden aufgebracht werden.

¹⁴ <http://www.stanthonysschool.org/home.html> Die katholische Schule ist 1872 gegründet worden und ist eine der ältesten Schulen der Stadt Milwaukee. Sie hat drei Standorte und bietet ein Programm für die Elementarschule und die High School an. 2005 erhielt die Schule aus dem Voucher-Programm \$688.448 (Why not lift the cap? 2006, S.2).

- kleinere jüdische Schulen wie die Yeshiva Elementary School (129 Schüler),¹⁶
- Schulen mit einem klassischen Bildungsprogramm wie die Veritas Academy (13 Schüler)¹⁷
- oder die evangelikale Word of Life Evangelical Lutheran School (17 Schüler).¹⁸

Die weitaus meisten der 124 aktuell im Programm befindlichen Schulen sind religiös ausgerichtet, womit mit „religiös“ oder „sectarian“ eine sehr grosse Bandbreite bezeichnet wird. 2006 fielen 70% der Schulen unter diese Bezeichnung. Die meisten davon waren katholisch. Das entspricht in etwa dem Bevölkerungsanteil: 55% der Bewohner der Milwaukee-Racine Area bezeichneten sich im Zensus des Jahres 2000 als zu einer der 188 verschiedenen religiösen Gruppen zugehörig. Davon waren 58% katholisch und 23% lutherisch.

Manche der religiösen Schulen sind alte christliche Stadtschulen, aber der Markt zieht auch neue Schulen an, etwa eine Gründung der Hope Academy aus dem Jahre 2002 oder die Christian Faith Academy of Higher Learning, die im selben Jahr gegründet wurde. Daneben stehen säkulare Neugründungen wie die CEO Leadership Academy (2004) oder das Institute for Career Empowerment Inc. (2004). Auf dem Bildungsmarkt in Milwaukee gibt es Gewinner und Verlierer. Die 1998 gegründete Milwaukee Multicultural Academy hat aufgrund der abnehmenden Nachfrage im Jahr 2005 einen Verlust von \$641.451 aus den MPCP-Geldern hinnehmen müssen. Ihr fehlten 101 Schülerinnen und Schüler (Why not lift the cap? 2006, S. 2).

Wie nimmt man am Voucher-Programm von Milwaukee teil? Der entscheidende Faktor ist das Einkommen der Familien oder Haushalte, aus denen der Schüler oder die Schülerin kommen, die am Programm teilnehmen wollen. Derzeit gilt: „To be eligible to attend a choice school for the first time, a pupil’s total family income must not exceed 175% of the federal poverty level“ (Kava 2007, S. 1). Das sind \$23.553 für einen zweiköpfigen Haushalt und \$29.538 für einen dreiköpfigen. Ein Schüler oder eine Schülerin bleiben für die Fortsetzung des Programms wählbar, solange das Familieneinkommen weniger als 220% der Armutslinie ausmacht. Für den Wiedereinstieg in das Programm und für Geschwister von Teilnehmenden gelten besondere Bestimmungen.

¹⁵ <http://www.salamschool.net/> Die Schule bietet ein Programm von der vierten bis zur achten Klasse. Im Schuljahr 2006/2007 waren 387 Schüler eingeschrieben, die weitaus meisten kommen aus dem Voucher-Programm. Die Schule beschäftigt 48 Lehrkräfte und Mitglieder des Staffs. Der erste Satz des Programms lautet so: „Salem school is an Islamic school located in the City of Milwaukee and it dedicates itself to quality academic education in an Islamic environment.“ Die Vision bezieht sich auf Allah als dem einzigen Gott. Die „basic tenets of Islam“ sind verpflichtende Inhalte des Unterrichts.

¹⁶ Die koedukative jüdische Privatschule hatte im Schuljahr 2006/2007 199 Schülerinnen und Schüler. Sie führt die Vorschulstufen und reicht bis zur achten Klasse. 18 Lehrkräfte unterrichten, die Lehrer-Schüler-Relation beträgt 1:11, der Schultag dauert acht Stunden. Die Schule erhielt in den Jahren 2000 bis 2005 Subventionen (grants) ausserhalb des MPCP in Höhe von \$75.000 (Angabe nach Media Transparency).

¹⁷ <http://www.veritas-academy.com> Die katholische Schule, 1995 gegründet, bietet ein Curriculum mit drei Jahren Lateinunterricht und klassischer Literatur auf allen Stufen. Basis der Schulphilosophie ist die *fides et ratio* Enzyklika aus dem Jahre 1998. 11 Lehrkräfte unterrichten Klassen auf allen Stufen mit einer durchschnittlichen Grösse von 8 Schülern. Die Schule fordert ausdrücklich auf, am Voucher-Programm teilzunehmen.

¹⁸ <http://www.crownoflifeonline.com/school.htm> Die Schule gehört zur Crown of Life Church. Die Kirche unterhält eine Sonntagsschule und Katechismusklassen. Daneben bietet sie eine christliche Tagesschule an, die zur achten Klasse reicht. Das Ziel wird so beschrieben: „Our aim is to provide for the temporal and the eternal welfare of the children through a careful study of God’s Word and world.“

Die Obergrenze für die Teilnahme liegt derzeit bei 22.500 Schülern. Vorher lag sie bei 15% der MPS-Population, das wären 14.530 Schüler (ebd., S. 2). Die aufnehmenden Privatschulen können sich nur dann weiter am Programm beteiligen, wenn sie die folgenden Standards erfüllt haben:

- At least 70% of the pupils in the program advance one grade level each year.
- The school's average attendance rate for pupils in the program is at least 90%.
- At least 80% of the pupils in the program demonstrate significant academic progress.
- At least 70% of the families of pupils in the program meet parental involvement criteria established by the school (ebd.).

Geregelt ist auch das religiöse Bekenntnis:

„A private school cannot require a pupil to participate in any religious activity in the school if the pupil's parent or guardian submits a written request to the pupil's teacher or the school's principal that the pupil be exempt from such activities“ (ebd., S. 3).

Teilnehmende Schulen können vom Programm ausgeschlossen werden, wenn sie wenigstens einen der vier Standards nicht erreichen, die Einschreibfrist (1. Februar) verfehlen, falsche Angaben über ihren Besitz, ihre Flüssigkeit und das vom Staat vorgeschriebene Finanzmanagement machen, keine unabhängige Finanzkontrolle zulassen und zu hoch überwiesene Mittel nicht innerhalb einer bestimmten Frist zurückzahlen (ebd., S. 4). Das MPS muss einzig die Transportkosten übernehmen und erhält dafür besondere Mittel. Die Organisation des MPCP untersteht dem Wisconsin Department of Public Instruction.¹⁹

Die Forschungsdaten geben ein unklares Bild. Während die Evaluationen der ersten fünf Jahre des Projekts keine Verbesserung der Leistungen in den Schulen feststellten, die am MPCP teilnahmen, kamen zwei Nachuntersuchungen zu anderen Schlüssen. John Witte von der University of Wisconsin in Madison hat die Evaluation der ersten fünf Jahre geleitet. Aus diesem Projekt liegen fünf Jahresberichte, verschiedene Artikel sowie eine Buchpublikation vor (Witte 1999). Die Resultate der fünfjährigen Studie betreffen nicht nur die Leistungen der Schülerinnen und Schüler, sondern auch Effekte auf Seiten der Eltern sowie die Interaktion zwischen abgebenden und aufnehmenden Schulen. Die Befunde sind in Teilen positiv, in gewichtigeren Teilen jedoch negativ.

Der allgemeine Zweck des Programms, armen Familien Alternativen zur Verfügung zu stellen, wurde erreicht. 93% der am Programm beteiligten Schüler waren „non white“ und kamen aus Familien mit einem Jahreseinkommen von etwa \$12.000. MPCP ist für diese Gruppe eine echte Alternative, weil bis zur Einführung des Programms für diese Familien auch kirchlich subventionierte Privatschulen mit einem vergleichsweise tiefen Schulgeld²⁰ nicht in Frage kamen. Das Programm zieht nicht die besten Schüler in Privatschulen ab. Die Zufriedenheit der Familien mit dem Programm ist hoch und das Engagement für die Schule nimmt zu, was auch dazu geführt hat, dass die Absenzen niedriger waren als in der öffentlichen Schule. Die Schulen profitieren von den Kontrakten mit dem MPS. Zwei der

¹⁹ <http://www.dpi.state.wi.us/sms/choice.html>

²⁰ 1991 betrug das Schulgeld der katholischen Privatschulen in Milwaukee \$1.100 pro Jahr.

ursprünglich sieben Privatschulen standen bei Beginn des Programms vor dem Bankrott, heute sind diese beiden Schulen solvent.

Auf der negativen Seite stehen zum Teil überraschende Resultate. Erstens verliert die öffentliche Schule aktive Eltern, die ihr Engagement und ihre Unterstützung in private Schulen investieren.²¹ Diejenigen Eltern, die MPCP wählen, sind verglichen mit einer Zufallsstichprobe von MPS-Eltern wohl arm und unzufrieden mit der öffentlichen Schule, aber zugleich besser gebildet und so mehr interessiert an der Bildung ihrer Kinder. Zweitens bleiben nicht alle Schüler im Programm, etwa 30% verlassen die Voucher-Schulen nach einem Jahr.²² Der Effekt kumuliert: Von den 341 Schülern der ersten Kohorte blieben nur 85 im Programm, der Rest kehrte an die öffentlichen Schulen zurück. Drittens gingen im Verlaufe des Programms drei Schulen bankrott und eine musste schliessen. Betroffen waren davon 350 Schüler, für die mitten im Schuljahr eine neue Schule gefunden werden musste.²³ Viertens zeigte sich im Leistungsbereich kein sichtbarer Unterschied zwischen Schülern der öffentlichen und solchen der Voucher-Schulen.

Vor allem dieses Ergebnis ist umstritten, weil ja die Voucher-Philosophie davon ausgeht, dass die Leistungen in Privatschulen gesteigert werden. Die Ergebnisse von Witte waren differenzierter als diese Annahme. Im Lesen schnitten die Voucher-Schüler im ersten Jahr sehr gut ab, im zweiten Jahr aber sehr schlecht, danach gab es kaum eine Veränderung. MPS-Schüler verbesserten sich im ersten Jahr in Lesen und Mathematik, wurden im Lesen im zweiten Jahr nochmals leicht besser und verschlechterten sich in den nächsten Jahren in beiden Bereichen. Nur zwei Befunde sind signifikant, der Vorteil der MPS-Schüler im zweiten Jahr in Lesen und der Vorteil der Voucher-Schüler im dritten Jahr in Mathematik. Eine generelle Überlegenheit der einen gegenüber der anderen Gruppe liess sich nicht nachweisen.

Über diese Befunde ist vor zehn Jahren ein erbitterter Streit entbrannt, weil Nachuntersuchungen der Datensätze von Witte zu anderen Aussagen kamen und die Voucher-Studenten im Vorteil sahen, allerdings ohne auf deren vorgängige Leistungsdaten zurück zu greifen (Witte 1999a). In der Studie von Greene/Peterson/Du (1997) schneiden die MCPC-Schüler im dritten und vierten Jahr des Programms bezogen auf Lese- und Mathematikleistungen besser ab als die Schüler der MPS-Gruppe. In der Studie von Rouse (1998) erzielten die MCPC-Schüler Leistungsgewinne in Mathematik, nicht jedoch im Lesen. Die Unterschiede erklären sich durch verschiedene Kriterien bei der Auswertung der Ergebnisse.²⁴ Aussagen hinsichtlich der Überlegenheit der öffentlichen oder der privaten Schulen lassen sich damit weder belegen noch begründen.

Weitere Studien zeigen, dass die Zulassungsbedingungen in den MCPC-Schulen einer „open admission policy“ folgen, also nicht unfair sind (Fuller/Mitchell 2000), wobei die Autoren zu Recht darauf hinweisen, dass die öffentlichen High Schools zum Teil hoch selektive Eingangsvoraussetzungen haben. Eine andere Studie beschreibt, dass der Grad der Segregation in den öffentlichen Schulen von Milwaukee erheblich höher ist als in den Schulen, die am MCPC-Programm teilnehmen (Foster 2006). Die Frage allerdings, wie

²¹ Diesen Effekt bestätigen auch andere Studien (Abernathy 2005, S. 101ff.).

²² Diese Gruppe graduierte nicht, hätte aber an die Schule zurückkehren können und tat das nicht.

²³ Diese Schüler wurden nie getestet, so dass ihre Leistungen auch nicht in die Auswertung eingingen.

²⁴ „Greene, Peterson, and Du (1997) compare the test scores of choice students with those of the group of students who applied to the program but were not accepted (the ‘unsuccessful applicants’); Witte, Sterr, and Thorn (1995) compare choice students with a random sample of students from the Milwaukee public schools, and Rouse (1998) compares selected choice students with both the unsuccessful applicants and the students in the Milwaukee public schools” (Rouse 1998a, S. 63).

„effektiv“ Schulwahlen sind (Greene et al. 1999), lässt sich aufgrund der vorliegenden Daten aus Milwaukee kaum beantworten. Bei dem Streit wird übersehen, wie klein die Zahlen damals waren und dass aus den Befunden keine Rückschlüsse gezogen werden können, ob Voucher-Programme generell erfolgreich sein können oder nicht. Genau dazu aber wurden die schmalen Befunde aus einem seinerzeit ganz kleinen Projekt aber verwendet.

Inzwischen hat das Projekt, verglichen mit den Anfängen, ganz andere Dimensionen angenommen. Im Januar 2006 wurde eine fünfjährige Longitudinalstudie angekündigt, die als School Choice Demonstration Project von der Georgetown University in Washington, DC durchgeführt wird.²⁵ Finanziert wird die Studie von verschiedenen Stiftungen,²⁶ sie wird auch von den Milwaukee Public Schools unterstützt, während die Lehrgewerkschaft opponiert. Eine Schwierigkeit dieser Studie besteht darin, dass nicht alle Voucher-Schulen an staatlichen Tests teilnehmen und dazu auch nicht verpflichtet werden können. Verglichen werden sollen die Schulleistungen in MPS-Schulen, Charter-Schools und Privatschulen, die am Voucher-Programm teilnehmen. Die Ergebnisse dieser Studien bleiben abzuwarten.

2. *Der Fall Chile*

In Chile wurde am 11. September 1973 die sozialistische Regierung unter dem Präsidenten Salvador Allende durch einen Militärputsch gestürzt. Ein zentrales Ziel der Junta war die Zurücknahme der Verstaatlichung. Es ist wenig bekannt, dass zu diesem Programm der Privatisierung auch die öffentliche Schule zählte. Nach der Machtübernahme durch Pinochet ist in Chile eine neo-liberale Reform des Bildungswesens eingeleitet worden, die 1975 begann und auf Beratungen der chilenischen Junta durch Milton Friedman zurückzuführen ist.

Etwa 30 chilenische Ökonomen²⁷ hatten zwischen 1955 und 1963 unter der Leitung von Friedman und vor allem von Arnold Harberger²⁸ an der Universität von Chicago studiert. Sie hießen in Chile die „Chicago Boys“ und besetzten nach 1973 hohe Positionen in den Ministerien und Planungszentren (Valdés 1995).²⁹ Die Junta regierte bis den freien Wahlen von 1989,³⁰ in dieser Zeit realisierte das autoritäre Regime liberale Wirtschaftsreformen,

²⁵ <http://www.georgetown.edu/research/scdp/> Leiter des Projekts ist Patrick J. Wolf. Das Projekt wird in Kooperation mit Forschern wie Jay Greene und John Witte durchgeführt, die vorher zu gegensätzlichen Aussagen über den Erfolg von MPCP gelangt sind. Wolf ist inzwischen an der University of Arkansas tätig.

²⁶ Etwa die Anne E. Casey Foundation, die Joyce Foundation oder die Walton Family Foundation. Diese Stiftungen trugen 2006 40% der Gesamtkosten, die sich auf \$9 Millionen belaufen.

²⁷ Das Zentrum war die Universidad Catolica de Chile.

²⁸ Arnold Harberger (geb. 1924) war von 1954 bis 1982 als Full Professor an der Universität von Chicago tätig. Er ist mit einer Chilenin verheiratet und spricht fließend Spanisch.

²⁹ Sergio Castro war Finanzminister in Chile von 1974 bis 1982, Pablo Baraona war von 1976 bis 1979 Wirtschaftsberater der chilenischen Zentralbank und Juan Carlos Mendez war von 1975 bis 1981 Verantwortlicher für den Haushalt. Die Zusammenarbeit der Universität Chicago mit der Universität von Chile sowie der Katholischen Universität von Santiago geht auf die frühen fünfziger Jahre zurück. Sie wurde vermittelt durch den Ökonomen Theodore W. Schultz (1902-1998), der seit 1943 in Chicago lehrte. Die Idee hatte Albion W. Patterson, Direktor der Agency for International Development, also der Agentur für die amerikanische Entwicklungshilfe in Chile. Patterson stand der Behörde von 1953 bis 1957 vor (Harberger o.J.).

³⁰ Bereits 1988 hatte sich in einer Volksabstimmung eine Mehrheit gegen eine weitere Amtsdauer von Pinochet als Staatspräsident ausgesprochen.

ähnlich wie das heute in China der Fall ist. Eine ihrer Versprechungen war Effizienz in der Bildung, die so unter ein radikales ökonomisches Regime gestellt wurde.

Eine Perspektive des freien Marktes für Latein-Amerika hatte der 1947 gegründete National Security Council (NSC) bereits 1954 in Anschlag gebracht.³¹ Die Regierung Eisenhower behandelte dieses Thema erstmalig auf einer Konferenz mit dem NSC am 28. April 1953. Die Strategie selbst wurde am 3. September 1954 festgelegt.³² Sie zielte hauptsächlich darauf ab, mit gezielten Investitionen die Handelsbeschränkungen aufzulösen und die südamerikanischen Märkte zu deregulieren. Der Zweck war die Bekämpfung der nationalistischen Wirtschaftspolitik und die Eindämmung der kommunistischen Agitation. Die Abkehr von der Autarkie und die Öffnung der Märkte würde Profit für die amerikanische Exportwirtschaft erbringen, die im Gegenzug dann mit Investitionen in der Region für soziale Stabilität sorgen kann (O'Brien 2006).

Im März 1975 reiste Milton Friedman zu Vorträgen nach Santiago. Er blieb sechs Tage in Land und traf während seines Aufenthaltes auch mit General Pinochet zusammen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte es die Junta nicht verstanden, die höchste Inflationsrate der Welt³³ unter Kontrolle zu bringen. Friedman riet zu einer Schocktherapie:

- Sofortige Beendigung des Druckens von Geld zur Finanzierung der Haushaltsdefizite,
- Senkung der Staatsausgaben um bis zu 25%,
- Entlassung von Zehntausenden Staatsangestellten,
- Preisgabe der staatlichen Lohn- und Preiskontrollen,
- Privatisierung der staatlichen Industrien
- und schliesslich die weitgehende Deregulierung der Kapitalmärkte.

Die Junta setzte um, was Friedman ihr geraten hatte. In Chile hier fand ein ökonomisches „Laborexperiment“ statt, wie die Zeitschrift *BusinessWeek* schrieb. Dieses Experiment betraf auch das Bildungssystem.

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 Kommunen konnten nach eigenen Vorgaben handeln, ohne auf irgendeine Form des Ausgleichs zu achten. Der Staat zog sich auch hier weitgehend zurück. Strategisch und operativ wurde umgesetzt, was Friedman 1955 vorgedacht hatte.

Die Eltern erhielten Bildungsgutscheine, wenn sie für ihre Kinder private Schulen wählten. Die Budgets der öffentlichen Schulen wurden so 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 ihre Kinder elitäre Privatschulen besuchen lassen. Diese Schulen legten das Schulgeld gemäss der Nachfrage und unabhängig von der Höhe der Bildungsgutscheine fest. Wer mehr bezahlte, erhielt die besseren Plätze, umgekehrt konnten sich die Schulen ihre Schülerinnen und Schüler nach eigenen Kriterien aussuchen.

³¹ Foreign Relations of the United States (FRUS), 1952-1954, Vol. IV/Part II, S. 186-263.

³² NSC Meeting Minutes, Sept. 3, 1954.

³³ 1974 betrug die Inflationsrate in Chile 375%.

Es sollte ein freier Bildungsmarkt 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 festlegen konnte, welche Löhne sie ihren Lehrkräften zahlte. Die Lehrgewerkschaften als Tarifpartner wurden aufgelöst. Seit 1983 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. Die Schulen konnten Profile bilden und sich so auf Nachfrage einstellen. Einen Fächerkanon und eine Stoffverteilung durch den zentralen Lehrplan gab es nicht mehr. Das Produkt wurde durch Nachfrage nach den schulischen Abschlüssen hergestellt; wie sie dahin kamen, war den Schulen faktisch frei gestellt. Entsprechend konnten sie ihr Personal aufgrund eigener Interessen anstellen, die Lehrkräfte mussten nicht mehr aufgrund der curricularen Vorgaben des Staates beschäftigt werden.

In der Folge dieser Entwicklungen 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 für Bildung sanken rapide, nachdem sie zunächst aufgrund der Kompensationszahlungen für die Auflösung der Verträge mit den Lehrkräften noch 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 bei weitem 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, also betreiben das, was die Theorie des gerechten Marktes eigentlich ausschliesst, nämlich „cream-skimming.“ 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 also nochmals gesteigert.

Bildungsgutscheine wurden im Jahre 1980 eingeführt, nachdem zuvor Schulorganisation und Lehrplan umgestellt worden waren. Aber durch alle diese Massnahmen wurden die Leistungen der Schülerinnen und Schüler keineswegs besser, wie sich an den Resultaten der Leistungstests ablesen lässt, die es in Chile schon vor der Junta gab und die von 1982 an ausgebaut wurden. Katholische Privatschulen erzielen in den Tests leicht höhere Ergebnisse als die anderen 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 im Sekundarschulbereich auch um etwa 15% billiger als staatliche Schulen. Kostenlos ist in

Chile seit 1920 nur der Besuch der Primarschule. Private Sekundarschulen haben zu geringe Anreize, weil einkommensschwache Eltern keinen zusätzlichen Beitrag zum Bildungsgutschein zahlen können. In den Leistungstests für Spanisch und Mathematik sind Schüler aus einkommensschwachen Familien besser, die öffentliche Schulen besuchen, für die Schüler aus einkommensstärkeren Familien gilt dieser Befund 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 ihre Produktivität nicht, sondern konkurrieren um die besten Schüler und halten so ihre Qualität. Das ist eine Form des „cream-skimming“, die selten vorkommt. 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 hier wie überall Gegenevidenzen, die sich darauf beziehen, dass der chilenische Fall in Wahrheit gar kein „textbook-case“ war, wie in der ökonomischen Literatur oft angenommen wird. Ein Fall aus dem Lehrbuch würde voraussetzen, dass öffentliche und private Schulen 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 einem eher schwachen Druck auf ihre Haushalte, so dass sich die Konkurrenz mit den Privatschulen kaum auswirkt. Die Gehälter der Lehrkräfte sind mittlerweile wieder garantiert, öffentliche Schulen, die Schüler an private verlieren, erhalten Kompensationen.

Unter Umständen lohnt es sich also für die staatlichen Schulen, wenn sie abgewählt werden. Trotz des Weggangs von Schülern bleiben die Lehrkräfte erhalten bleiben und aber werden die Klassen kleiner. Was oft als Verlust in einer Wettbewerbssituation verstanden wird, ist in Wirklichkeit die Bedingung dafür, die eigene Qualität zu verbessern. Die öffentliche Schule wird so attraktiver, *weil* sie Schüler verloren hat, was besonders für die urbanen Zentren ein Erfolgsfaktor ist. Die Wahl ist dann 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. Die Drop-Out-Quote im Bereich der Sekundarschulen

betrug im Jahre 2001 um 8% mit grossen Unterschieden zwischen Stadt und Land.³⁴ Studieren kann auch nur, wer die hohen Studiengebühren der chilenischen Universitäten bezahlen kann.³⁵

Interessant ist das organisatorische 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 öffentliche 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. Die unregelmässige Zuständigkeit allein der Kommunen wurde aufgehoben. Die Verantwortung des Staates schlug sich auch in Zahlen nieder und blieb nicht abstrakt. Zwischen 1991 und 2003 stieg der Anteil der Bildungsausgaben am Gesamthaushalt Chiles von 10% auf 19%.

Im Zuge der damit verbundenen Massnahmen ist das alte Lohnklassensystem für die Lehrkräfte wieder eingeführt worden, Individuallöhne sind damit offenkundig gescheitert. Allerdings wurde der Anstieg des Lohnes mehr als vor 1973 an persönliche Leistungen wie die individuelle Fortbildungstätigkeit der Lehrkräfte oder die Anerkennung für den Erfolg des Unterrichts gebunden. Die Lehrkräfte erhielten für ihre Anstellungsbedingungen und den Verlauf ihrer Karriere nationale Statuten, wenngleich die lokale Verwaltung der Schule auch unter Aylwin erhalten blieb. Eine Rückkehr zur zentralistischen Administration wie vor 1979 gab es nicht.

Die Regierung unternahm 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,³⁶ 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.

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,³⁷ die Veränderung der Gesundheitspflege,³⁸ die Entwicklung des

³⁴ Angabe nach Ministry of Education, Research and Statistics Departement (2002).

³⁵ Die Gebühren sind nach dem ökonomischen Rang der Fächer gestaffelt. Das Minimum beträgt rund 180.000 Pesos, für Fächer wie Medizin oder Pharmazie sind dagegen Gebühren bis zu 2.500.000 Pesos vorgesehen.

³⁶ Die neuen Regeln sind 1976 mit dem Gesetz Estatuto de Capacitacion y Empleo verabschiedet worden.

³⁷ 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

Systems der Altersvorsorge,³⁹ 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“⁴⁰ 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.⁴¹ Es stärkte vor allem die lokale Schulverwaltung und blieb als die Junta abgelöst worden war nahezu unverändert in Kraft. Das Gesetz erlaubte die Gründung und den Unterhalt von Schulen ohne staatliche Qualitätsstandards, was Eingriffe nahezu unmöglich machte. Bis zum neuen Gesetz galt die Philosophie des pädagogischen Unternehmertums, das sich um Qualität nicht kümmern muss, so lange die Nachfrage stimmt.

Das neue Gesetz hebt die schulische Selektion bis zur neunten Klasse auf. Der politische Higher Education Council, den die Junta geschaffen hatte, wird abgelöst durch einen sachorientierten, paritätischen National Council for Education. Die Ökonomisierung wird begrenzt. Profitorientierte Anbieter werden in Zukunft aus der öffentlichen Bildung ausgeschlossen, nur noch Non-Profit-Unternehmen und die Gemeinden selbst können Schulen unterhalten. Alle Schulen müssen staatliche Standards erreichen und sind im Blick auf ihre Finanzierung zur Rechenschaft verpflichtet.⁴² Die Qualität der Schulen muss nachgewiesen werden, die Basis dafür sind Leistungsdaten.

Das ist der Courant Normal der heutigen Schulentwicklung, den man auch ohne die genannten Umwege zwischen 1975 und 1990 hätte erreichen können. Wie hoch die damit verbundenen Kosten waren, ist nicht beziffert. Ein anderer Weg, nämlich der einer allmählichen Entwicklung ohne Schocktherapie, ist auch möglich. Das zeigt das Beispiel Schweden, auf das ich abschliessend eingehen werde. Soweit ich weiss, war Milton Friedman nur zur Verleihung des Nobelpreises 1976 in Schweden.

Parlament ein, der Erstplatzierte der Siegerliste und der Erstplatzierte 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.

³⁸ Darunter eine kostenfreie Behandlung in staatlichen Krankenhäusern für Personen, die 60 Jahre und älter sind.

³⁹ 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.

⁴⁰ Die chilenischen Schüler werden aufgrund ihrer Schuluniformen und ihres Gruppenverhaltens „Pinguine“ genannt.

⁴¹ 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.

⁴² The Santiago Times April 13, 2007.

3. Ein entwickeltes System: Schweden

In Schweden sieht die Verfassung von 1975 vor, dass die öffentliche Verwaltung das „Recht auf Arbeit, Unterkunft und Bildung“ sichert (Artikel 2,2). Einen eigenen Schulparagrafen gibt es nicht. Das Erziehungsgesetz in der Fassung von 2000 schreibt Chancengleichheit vor:

„All children and young persons shall irrespective of gender, geographic residence and social and financial circumstances have equal access to education in the national school system ... The education shall be of equal standards within each type of school, wherever in the country it is provided“ (Chapter 1, 2).

Die starke Betonung der Chancengleichheit geht auf die fünfziger Jahre zurück, als Bildungspolitik europaweit zur Sozialpolitik wurde und auch in Schweden der Wohlfahrtsstaat entstand. Gesamtschulen wurden zu einem dominierenden Thema (Norinder 1957).

Der schwedische Pädagoge Torsten Husén (1968) hat in den sechziger Jahren das Konzept der „Ausschöpfung der Begabungsreserven“ der unteren sozialen Schichten entwickelt. Schon zu Beginn der sechziger Jahre tauchte die Idee auf, dass selektive Schulsysteme mit einem „loss of talent“ verbunden seien (Husén 1960), was die betroffenen Länder in eine nachteilige Wettbewerbssituation bringen würde. Chancengleichheit in nicht-selektiven Bildungssystemen hatte so vor allem eine ökonomische Begründung, die sich auf den künftigen Arbeitsmarkt bezog.

Das Erziehungsgesetz sieht eine neunjährige Schulpflicht vor, die in der *grundskola* absolviert wird. Danach folgt eine dreijährige Sekundarschule *gymnasieskola*, die in siebzehn nationale Programme aufgeteilt ist, zwischen denen gewählt werden kann. Die Programme unterscheiden sich in zwei hauptsächliche Richtungen, Vorbereitung auf Studien oder auf Berufe. Alle Abschlüsse qualifizieren für Studien, aber die Spezialisierung ist unterschiedlich. Das Curriculum enthält Kernfächer, programmspezifische Fächer, Orientierungsfächer und Wahlfächer. Aufnahmeprüfungen in die Universitäten gibt es in bestimmten Fächern, nicht generell, einige Fächer haben auch einen Numerus clausus.

Im Abschnitt 9 regelt das Erziehungsgesetz die *independent schools*. Diese Schulen unterliegen dem staatlichen Curriculum, verfolgen die gleichen Zielsetzungen wie die staatlichen Schulen, sind offen für alle Kinder und müssen mindestens 20 Schüler umfassen. Sie werden „unabhängig“ genannt, weil sie nicht den örtlichen School Boards unterstellt sind und eigene Profile bilden können. Die unabhängigen Schulen werden von der nationalen Erziehungsagentur zugelassen und unterliegen den gleichen Qualitätskontrollen wie die staatlichen Schulen. Sie sind auch verpflichtet, an den nationalen Leistungstests teilzunehmen. Im Falle einer auf Dauer ungenügenden Qualität können unabhängige Schulen geschlossen werden. Der Wechsel in eine unabhängige Schule muss den örtlichen Behörden angezeigt werden.

Die Finanzierung wird so beschrieben:

„A grant shall be paid by the home municipality in respect of each pupil who undertakes education corresponding to that which is provided in Compulsory Comprehensive School. The grant shall be determined with regard to the school's provision of education and the pupil's needs on the same basis as applied in the municipality in the allocation of resources to its own Compulsory Comprehensive Schools” (Education Act, ch. 9/6).

Das Recht auf Finanzierung durch staatliche Zuschüsse muss entzogen werden, wenn die betreffende Schule sich in eine Richtung entwickelt, die negative Konsequenzen hat für das Schulsystem der Gemeinde, wenn die Schule unerlaubte Gebühren erhebt oder keine freien Mahlzeiten anbietet (Education Act, ch. 9/12). Grundsätzlich ist der Schulbesuch frei, die Eltern zahlen kein Schulgeld und es herrscht auch in den unabhängigen Schulen Lehrmittelfreiheit. Die Schulen dürfen nur in Ausnahmefällen Beiträge zu Kosten erheben, die zusätzlich anfallen (Education Act, ch.9/7).

Historisch gab es in Schweden, anders als etwa in Dänemark, 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.⁴³ Die Gemeinden unterhalten School Boards, die die Schulen finanzieren und die lokale Aufsicht führen. Das Management der Schulen liegt in den Händen der Schulleitung (Education Act ch. 2).

Mit dem Antritt der bürgerlichen Regierung von Carl Bildt⁴⁴ im Jahre 1991 ist 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,⁴⁵ 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 Feldt⁴⁶ mit dem Chef der schwedischen Gewerkschaften, Stig Malm,⁴⁷ 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 zunächst für die *grundskola* und zwei Jahre später für alle Schulen Geltung fanden. Damit wurde die Finanzierung der Schulen neu geregelt. Mit staatlichen Bildungsgutscheinen können die Eltern unabhängige Schulen wählen, die von da an eine echte Marktchance hatten. Vorher bestand im zentralistischen Schweden ein kaum

⁴³ Die Zahl gilt für das Schuljahr 2005/2006 (Descriptive Data 2006, S. 39).

⁴⁴ Carl Bildt (geb. 1949) war von 1991 bis 1994 schwedischer Premierminister.

⁴⁵ Nur von 1976 bis 1982 regierten bürgerliche Koalitionen.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Stig Malm (geb. 1942) war von 1983 bis 1993 Gewerkschaftsvorsitzender und zudem sozialdemokratischer Lokalpolitiker in Solna bei Stockholm.

wahrnehmbarer Privatschulsektor, der durch die Eltern voll finanziert werden musste. Mit den Bildungsgutscheinen entstand eine neue Situation, die dazu führte, dass der nicht-staatliche Bereich ein starkes Wachstum erlebte. Das unterscheidet Schweden etwas von Norwegen, wo es nur einen ganz schmalen Privatschulsektor gibt.⁴⁸

Die unabhängigen Schulen in Schweden erhalten ihr Budget durch Einzahlungen nach Wahl, was einen Vergleich von Angebot und Qualität voraussetzt. Die Bedingungen dafür sind, dass verschiedene Schulen zur Wahl stehen und die gewählte Schule in einer sinnvollen Zeit erreichbar ist. 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.⁴⁹ Der Wert kann nicht erhöht werden, Privatschulen dürfen keine höheren Preise für besondere Qualität verlangen, und die Selektion 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. Inzwischen gibt es private Schulunternehmen,⁵⁰ die mit Bildungsprodukten Profit machen, wohlgeachtet zu staatlichen Preisen. Dreissig Prozent der unabhängigen Schulen werden von Bildungsunternehmen angeboten.⁵¹ 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 besuchten über 74.000 Schülerinnen und Schüler 585 unabhängige Schulen im obligatorischen Bereich (Descriptive Data 2006, S. 38/39, 41).⁵² 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

⁴⁸ 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 erlassen wurde. Die Zahl der Schulen sinkt auch in Norwegen. (Angaben nach Statistics Norway)

⁴⁹ 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).

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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).

⁵² Die Statistik unterscheidet Gesamtschulen der Gemeinden, unabhängige Schulen, 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.

keine unabhängigen Schulen und so auch keine Wahlmöglichkeit. In der Region Stockholm beträgt die Zahl mehr als 20 Prozent.⁵³

Mit dem Rückgang der Schülerschaft sinkt auch die Anzahl der Schulen. Im Schuljahr 2005/2006 gab es in Schweden 4.306 öffentliche Gesamtschulen, das sind 106 weniger als im Vorjahr. Die durchschnittliche Grösse der öffentlichen Schulen liegt bei 213 Schülern, die der unabhängigen Schulen bei 127 (Descriptive Data, 2006, S. 39). Viele Schulen sind klein. Ein Drittel der öffentlichen Schulen hat weniger als 100 Schüler, etwas mehr als die Hälfte der unabhängigen Schulen (55%) hat ebenfalls weniger als 100 Schüler. 1.4% oder 70 staatliche Gesamtschulen zählten mehr als 700 Schüler. 63% der unabhängigen Schulen und 69% der Schülerschaft verteilten sich auf drei Regionen, Stockholm, Västra Göteland und Skane. Insgesamt gab es unabhängige Schulen in 173 der 290 schwedischen Gemeinden (Descriptive Data 2006, S. 42).

Die unabhängigen Schulen werden mit fünf Kategorien statistisch erfasst. Zu unterscheiden sind:

- Schulen mit einem allgemeinbildenden Angebot (234 im Schuljahr 2005/2006; 33.222 Schüler).
- Schulen mit einem speziellen pädagogischen Profil wie Montessori- oder Steiner-Schulen (177 im Schuljahr 2005/2006; 20.553 Schüler).
- Religiöse Schulen (65 im Schuljahr 2005/2006; 7.208 Schüler).
- Sprachliche/ethnische Schulen (31 im Schuljahr 2005/2006; 6144 Schüler).
- Schulen mit speziellem Profil (33 im Schuljahr 2005/2006; 6.440 Schüler).
- Andere Schulen (45 im Schuljahr 2005/2006; 524 Schüler).
(ebd.)

Um die Grössenordnung zu verdeutlichen: Im Jahr 2002 besuchten 13 Prozent der amerikanischen Schulkinder Privatschulen oder Charter Schools, wobei die Privatschulen nicht mit den schwedischen zu vergleichen sind, weil sie die Preise selbst festsetzen können. 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. Das ist in gewisser Hinsicht auch sichtbar. Keine öffentliche Schule ist aufgrund von Abwanderungen geschlossen worden (Daun 2003).

Bereits 1993 haben in einer Umfrage der nationalen Erziehungsagentur *Skolverket* 85 Prozent der Schwedinnen und Schweden das Prinzip der freien Schulwahl unterstützt. 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 keine soziale Selektion treffen 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.

⁵³ Die höchste Zahl von Schülern in unabhängigen Schulen findet sich im Stockholmer Vorort Täby. Die Zahl beträgt 22.2%.

Bis 2007 sind in Schweden verschiedene Variablen dieses Prozesses untersucht worden. Eine grosse landesweite Befragung von Eltern und Gemeinden, die im Herbst 2000 sowie im Frühjahr 2001 durchgeführt wurde,⁵⁴ 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 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.

Positiv befragt, äussern sich 80% der Eltern dahingehend, dass eine akzeptable Schule grundsätzlich ruhig und stabil sein muss. Sie soll sich sorgfältig um Kinder mit Schwierigkeiten kümmern und sie muss über eine angemessene Ausstattung verfügen, also gute Lehrkräfte, gute Zielsetzungen und gute Unterrichtsmaterialien bereitstellen. 70% der Eltern wünschen sich eine gute Kommunikation mit der Schule und begrüssen klare Wissensstandards. Mehr als die Hälfte der Befragten gibt an, dass Wettbewerb zur verstärkten Schulentwicklung geführt hat, jedoch deutet wenig darauf hin, dass die Ressourcen effektiver eingesetzt werden. Die Eltern fühlen ihren Einfluss gestärkt, allerdings ist der tatsächliche Einfluss, den Eltern auf Schulen in Bezirken nehmen, in denen viele Wahlmöglichkeiten bestehen, nicht grösser als in Bezirken, wo das nicht der Fall ist.

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. 6.7% der Einwohner Schwedens sind Ausländer, die grösste Gruppe sind Finnen, in den neuziger Jahre kamen ethnische Gruppen aus dem Balkan hinzu sowie andere Gruppen aus Krisengebieten. Bestimmte Bezirke⁵⁵ in Grossstädten haben einen sehr hohen Ausländeranteil. Fallstudien zeigen, dass in einigen unabhängigen Schulen die Zahl der ausländischen Schüler zurückging, ohne damit die akademischen Leistungen zu berühren.

Die Resultate der Studie werden so zusammengefasst:

„Given the results of this study, a conservative assessment is that, all in all, school choice challenges several of the sub-objectives embodied in the goal of equivalence. The most serious threat is the segregating effects that directly challenge the goal of a common school open to all.

A counter argument might be that it is not the school choice in itself that is the problem, but that other factors such as financial limitations, patchy information

⁵⁴ Befragt wurden 4.700 Eltern von Schülern der zweiten, fünften und neunten Klasse.

⁵⁵ Wie Stockholm-Rinkeby oder Göteborg-Bergsjö.

and unfavourable demographic developments are the underlying and real problems”
(The Swedish National Agency for Education 2003. S. 30).

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 aber AUCH steigende Kosten fest und haben eine gewisse Evidenz für sozioökonomische und ethnische Selektionsprozesse herausgefunden (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 wählen, nach 2000 auch die Schule.⁵⁶

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 den 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.

⁵⁶ 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.).

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 der Nachbarschaftsschule der Fall ist.

Programme in den Vereinigten Staaten setzen, wie gezeigt, 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, generell sind Selektionen durch die Schule untersagt, Segregationseffekte entstehen durch Elternwahlen.

In Schweden profitieren Kinder aus bestimmten Migrantengruppen⁵⁷ 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, 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.⁵⁸ 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. Schulen mit einem hohen Anteil von Kindern aus bestimmten Migrantengruppen fallen zurück, das gilt auch für Schulen in einkommensschwachen Gebieten, die gesondert gefördert werden müssen. Eine neue Studie fasst die Situation so zusammen:

„A major effect of the competitive forces unleashed by the 1992 school reforms in Sweden is to induce greater segregation of students by parental income, schooling and immigration status. In the context of the school-choice debate, this finding is important because a major concern in this debate is the impact of choice programs on inequality” (Böhlmark/Hsieh/Lindahl 2006, S.28).

Die Freisetzung der Schulwahl hat in Schweden klare Effekte im Blick auf die 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).⁵⁹

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Das zeigt die Übersicht von Jenkins/Micklewright/Schnepf (2006).

⁵⁹ 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).

Für Schweden wie für jedes Mitgliedsland OECD-Land gibt es einen Equity-Report seitens der OECD. Die Studie sieht den Zuwachs im Leistungsbereich, und erkennt auch eine Verbesserung der Effizienz durch die Wettbewerbssituation, aber empfiehlt eine stärkere Regulierung durch den Zentralstaat:

„If Sweden wants to combine the efficiency gains from a quasi-market System with its tradition of egalitarianism, this may require a stronger authority of the central government over education priority funding for at-risk groups, either in the form of targeted central budgets, or in terms of regulatory power over municipal education outlays” (OECD 2005a, S, 21).

Was würde eine freie Schulwahl in Deutschland oder Schweiz bedeuten, vorausgesetzt, das Konzept ist politisch durchsetzbar? Eine Wahl macht nur Sinn, wenn und insoweit das Objekt der Wahl für alle, die in Frage kommen, transparent, vergleichbar und erreichbar ist. Eine erste Frage ist, wer zu wählen berechtigt ist. Einfach „die Eltern“ zu sagen, genügt nicht. Eine zweite Frage ist, was mit der Wahl verbunden ist, einfach nur eine Gelegenheit, zwischen Schulen eine auszuwählen oder auch ökonomische Incentives und so Gutscheine. Drittens muss sich fragen, ob die Wahl frei erfolgen soll oder begrenzt ist. Begrenzungen können sich auf die Zahl der Schulen beziehen, zwischen denen gewählt werden kann, aber auch auf den Radius der Wahl. Eine unbegrenzte Wahl würde sich auf alle Schulen im ganzen Land beziehen.

Ein solches System gibt es de facto nirgendwo. Wahlen zwischen verschiedenen Schulen haben immer Beschränkungen im Radius, bezogen auf den Typus von Schulen und den Reglementen der Wahl. Transporte zu den Schulen lassen sich nicht über einen bestimmten Zeitrahmen hinaus zumuten, zumal nicht bei kleineren Kindern. Wahlen lassen sich auch nur im Blick auf ein- und denselben Schultyp treffen, was für gegliederte Systeme ein besonderes Problem darstellt. Und die Wahlen haben staatliche Rahmenbedingungen, die nicht unterlaufen werden können, sondern erfüllt werden müssen. Ideen wie mehr Wettbewerb durch mehr Wahlen müssen sich auf diese Realitäten beziehen lassen.

Die Schweiz kennt keine Gesamtschulen wie in Skandinavien. Die Einschulung in die Volksschulen erfolgt in den meisten Gesetzen nach festen Schulkreisen. Die Schulen verfügen heute nur begrenzt über statistische Kennziffern und können auch noch nicht mit Hilfe von Leistungsdaten beschrieben werden, wie das in England der Fall ist. Es gibt bislang weder Rankings noch Report Cards. Eine Schulwahl, die nach Qualitäts Gesichtspunkten erfolgen soll, würde eine transparente Darstellung und Kommunikation der jeweiligen Qualität einer Schule voraussetzen. Die Effekte lassen sich nicht abstrakt bestimmen, sondern würden einen Versuch voraussetzen. Erfahrungen aus Ländern, die mit der Schweiz vergleichbar sind, verweisen eher auf Risiken als auf Chancen, wenngleich eine direkte Übertragung nicht möglich ist.

Literatur

Abernathy, S.F.: School Choice and the Future of American Democracy. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press 2005.

- Ahlin, A.: Does School Competition Matter? Effects of a Large-Scale School Choice Reform and Student Performance. Uppsala: Department of Economics, Uppsala University 2005.
- Bergstrom, F./Blank, M.: A Survey on the Development of Independent Schools in Sweden. Stockholm: The Swedish Research Institute of Trade 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)
- Bolick, C.: Vouchers Wars. Waging the Legal Battle over School Choice. Washington, DC: Cato Institute 2003.
- Daun, H.: Market Forces and Decentralization in Sweden: Impetus for School Development or Threat to Comprehensiveness and Equity? In: D.N. Plank/G. Sykes (Eds.): Choosing Choice: School Choice in International Perspective. New York/London: Teachers College Press 2003, S. 92-111.
- Descriptive Data on Pre-school Activities, School-Age Childcare, Schools and Adult Education in Sweden 2006. Stockholm: Skolveret 2006.
- Education Act. (June 2000) Stockholm: Swedish Government Office 2000.
- 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)
- Forster, G.: Segregation Levels in Milwaukee Public Schools and the Milwaukee Voucher Program. In: Issues (August 2006).
- 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.
- Fuller, H.L./Mitchell, G.A.: Selective Admission Practices? Comparing the Milwaukee Public Schools and the Milwaukee Parental Choice Program. Ms. January 2000. Milwaukee: Marquette University Institute for the Transformation of 2000. (= Current Educational issues, No. 2000-01)
- Greene, J.P./Peterson, P.E./Du, J.: The Effectiveness of School Choice: The Milwaukee Experiment. Ms. March 1997. Cambridge, Mass.: Harvard University 1997. (= Harvard University Education Policy and Governance Occasional Paper, No. 97-1) Auch in: Education and Urban Society Vol. 31 (1999), S. 190-213.
- Hepburn, C./Merrifield, J.: School Choice in Sweden: Lessons for Canada. In: Studies in Education Policy (November 2006), S. 3-14.
- Hsieh, C./Urquiola, M.: When Schools Compete, How Do They Compete? Unpublished Ms. Princeton, N.J.: Princeton University Press 2002.
- Husen, T.: Loss of Talent in Selective School Systems: The Case of Sweden. In: Comparative Education Review Vol. 4, No. 2 (October 1960), S. 70-74.
- Husen, T.: School Structure and Utilization of Talent. In: Scandinavian Journal of Education Vol. 12, No. 1 (1968).
- Jenkins, St.P./Micklewright, J./Schneepf, S.V.: Social Segregation in Secondary Schools: How Does England Compare With Other Countries? Discussion Paper. Berlin: DIW 2006.

- Kava, R.: Milwaukee Parental Choice Program. Wisconsin Legislative Fiscal Bureau, January, 2007. Madison, WI: Wisconsin Legislative Fiscal Bureau 2007.
- Lidström, A.: Local School Choice Policies in Sweden. In: Scandinavian Political Studies Vol. 22, No. 2 (June 1999), S. 137-156.
- McEwan, P./Carnoy, M.: Competition and Sorting in Chile's Voucher System. Unpublished Ms. Stanford, CA: Stanford University 1998.
- 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.
- 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.
- Media Transparency.
<http://mediatransoarency.org/recipientsgrants.php>
- Milwaukee Public Schools (MPS): Measuring Up. Superintendent's Fiscal Year 2008 Proposed Budget. Milwaukee: MPS 2007.
- 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.
- Norinder, Y.: The Evolving Comprehensive School in Sweden. In: International Review of Education Vol. 3, No. 3 (1957), S. 257-274.
- O'Brien, T.F.: The State, Multinationals and Latin American Nationalism, 1945-1959. Paper Presented to the XIV. International Economic History Congress, Helsinki 2006, Session 94. Unpubl. Ms. University of Houston 2006.
- OECD: Equity in Education. Thematic Review. Sweden. Country Note. Paris: OECD 2005.
- Oelkers, J.: Die Schule nach Wahl? Regelschulen, Privatschulen und Bildungsgutscheine im internationalen Vergleich. Weinheim/Basel: Beltz Verlag 2009.
- Peterson, P./Greene, J.P./Noves, Ch.: School Choice in Milwaukee - School Voucher Plan. In: Public Interest (Fall 1996).
- Rouse, C.E.: Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program. In: The Quarterly Journal of Economics (May 1998).
- Rouse, C.E.: Schools and Student Achievement: More evidence from the Milwaukee Parental Choice Program. In: FRBNY Economic Policy Review (March 1998a), S. 61-72.
- Sandström, F.M./Bergström, F.: School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You. In: Journal of Public Economics Vol. 89, Nos. 2-3 (2005), S. 351-380.
- Sapelli, C.: The Chilean Voucher-System: Some New Results and Research Challenges. In: Cuadernos de Economía Año 40, N° 121 (diciembre 2003), S. 530-538.
- 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.
- Tannenbaum, M. D.: Vouchers are a Viable Option for Urban Settings: A Response to Andrew B. Sandler and David E. Kapel. In: The Urban Review Vol. 22, No. 1 (March 1990), S. 61-73.
- The Model for the Nation: An Exclusive Interview with Annette Polly Williams. In: School Reform News (August 2002).

- 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.
- Witte, J.: The Milwaukee Voucher Experiment. In: Educational Evaluation and Policy Analysis Vol. 20 (1998), S. 229-251.
- Witte, J.F.: The Market Approach to Education: An Analysis of America's First Voucher Program. Princeton, N.J.: Princeton University Press 1999.
- Witte, J.F.: The Milwaukee Voucher Experiment: The Good, the Bad, and the Ugly. In: Phi Delta Kappan Vol. 81 (September 1999a), S. 59-64.
- Witte, J.F./Starr, T.D./Thorn, Chr. A.: Fifth-Year Report: Milwaukee Parental Choice Program. Unpubl. Paper. Madison: University of Wisconsin 1995.
- Why Not Lift the Cap? In: Research Brief Vol. 94, No. 2 (February 2006).