

Jürgen Oelkers

Freie Schulwahl und Privatschulen im internationalen Vergleich^{)}*

Das Volksschulgesetz des Kantons Zürich ist bekanntlich am 5. Juni 2005 vom Zürcher Souverän mit 70 Prozent Ja-Stimmen angenommen worden. Das war im zweiten Anlauf eine klare Entscheidung, ohne dass irgendjemand von Freier Schulwahl gesprochen hätte. Heute steht dieses Thema ganz oben auf der politischen Agenda, und das ist erstaunlich genug, bedenkt man, dass gemäss Gesetz alle Eltern Privatschulen wählen können und insofern gar kein Handlungsbedarf besteht. Nun will die Initiative aber mehr als nur das Recht, statt einer staatlichen eine private Schule wählen zu können; sie will, dass der Staat die Wahl mit Hilfe von Bildungsgutscheinen auch finanziert. Bislang werden Privatschulen in der Schweiz, wenn überhaupt, dann nur sehr zurückhaltend subventioniert.

Die Gründung und der Unterhalt von Privatschulen erfolgt bislang auf eigenes Risiko. Mit Bildungsgutscheinen, die Eltern zugesprochen werden, um sich die Schule auszusuchen, die sie für ihr Kind als die geeignete halten, übernimmt der Staat die Risiken. Die Begründung ist, dass Privatschulen im obligatorischen Bereich Staatsaufgaben übernehmen, wenn sie ein Lehrplan konformes Angebot machen. Eine solche Begründung ist im Volksschulgesetz nicht vorgesehen. Dort heisst es, dass die Privatschulen überhaupt nur zugelassen werden, wenn sie den Lehrplan erfüllen (Volksschulgesetz §68). Die Privatschulen stehen unter staatlicher Aufsicht (§70), Schülerinnen und Schüler an Privatschulen können die obligatorischen Lehrmittel unentgeltlich beziehen, die Musikschulen besuchen, am Schulsport teilnehmen und haben auch Anspruch auf gewisse Therapien (§71). Mehr jedoch nicht.

Ein „Elternrecht“ auf Freie Schulwahl sieht das Gesetz nicht vor und im Juni 2005 hat das auch niemand beanstandet. Wieso wird heute dann aber erbittert darüber diskutiert? Die Antwort ist eine tatsächlich erstaunliche Politisierung. Vorstösse in diese Richtung gab es schon früher, ohne dass sich damit eine politische Bewegung verbunden hätte. Das ist heute anders, Initiativen sind in verschiedenen Kantonen lanciert worden, es gab Anfragen in Parlamenten (Auszug 2008), politische Parteien haben sich auf die Frage der Freien Schulwahl eingelassen, Parolen wurden ausgesprochen und Abstimmungen stehen bevor. Damit erreicht ein internationales Thema die Schweiz.¹ Bildungsgutscheine und Freie Schulwahl sind in vielen Ländern Praxis, allerdings oft nur als Teil der Armenfürsorge wie in den Vereinigten Staaten oder als simples Stipendienwesen wie in vielen Drittweltländern.

In den Medien der deutschsprachigen Länder gelten die Privatschulen häufig als die besseren Alternativen zur Staatsschule. Nicht wenige Kommentatoren erwarten von mehr Wettbewerb im Bildungsbereich eine bessere Qualität der Schulen. Diese Erwartung ist politisch codiert, wirtschaftsliberale Positionen vertreten sie und linke Positionen bekämpfen sie. Aber Wettbewerb kann vieles auslösen und muss nicht zur Qualitätssicherung von

^{*)} Vortrag auf der Herbstversammlung des Verbandes Zürcherischer Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten (VZS) am 13. November 2008 in Zürich-Altstetten.

¹ Siehe auch die Beiträge in: Forsey/Davies/Walford (2008).

Schulen beitragen. Die Karriere des Themas selbst kann nicht überraschen, wenn man vor Augen hat, wer die globale Bildungsentwicklung steuert, nämlich die Weltbank und die OECD, die beide von Wettbewerbstheorien ausgehen. Doch „Privatschulen“ sind nicht gleich Privatschulen, so wie auch „Schulwahlen“ nicht gleich Schulwahlen sind. Das Spektrum ist breit und man sollte sich vor Schlagworten hüten. Die meisten politischen Versprechungen, die sich damit verbinden, lassen sich nicht einhalten. Gleichwohl stellt das Thema eine Herausforderung dar, weil Freiheitswerte berührt sind und sich damit eine politische Rhetorik verbindet, die für viele ad hoc plausibel ist.

Im Folgenden werde ich zunächst die Situation der Privatschulen in Europa beleuchten, von der sich die Schweiz signifikant unterscheidet. Der Unterschied erwächst aus dem Modus der Finanzierung (1). In einem zweiten Schritt gehe ich auf die Entwicklung in Skandinavien ein, speziell auf die in Schweden, die in vielen Kommentaren als vorbildlich hingestellt wird (2). Abschliessend komme ich darauf zu sprechen, ob sich die Erfahrungen mit freier Schulwahl, die nicht nur Privatschulen betreffen, auf die Schweiz übertragen lassen, wo bislang Schulkreisbindung herrscht. Meine Einschätzung ist geleitet von der Frage, welches Problem mit freier Schulwahl gelöst werden soll (3).

1. Die Situation der Privatschulen in Kontinentaleuropa

Zur Einschätzung der Privatschulen in Europa gehört eine historische Prämisse: Die weitaus meisten Privatschulen befinden sich seit dem Ausgang des Kulturkampfes am Ende des 19. Jahrhunderts in kirchlicher Trägerschaft. Damit war zunächst ausgeschlossen, dass die Schulen staatliche Unterstützung erhielten, sie mussten sich selbst unterhalten und waren also auf das Schulgeld oder die Unterstützung durch die Kirchen angewiesen. Dieser Sinn von „Privatschule“ ist zunehmend aufgeweicht worden. Im Verlaufe des 20. Jahrhunderts wurden kirchliche Schulen nicht nur in den katholischen Ländern immer mehr und immer höher subventioniert.

Nur in der Schweiz und in England ist das bis heute anders, in beiden Ländern gibt es praktisch keine oder nur eine sehr geringe Bezuschussung privater Schulen, die sich im Gegenzug auch nicht an staatliche Curricula halten müssen, sondern in der Gestaltung ihres Programms frei sind. Eine freie Schulwahl mit Bildungsgutscheinen würde sie quasi verstaatlichen. Das erklärt, warum sich manche Privatschulen gegen die freie Schulwahl aussprechen, sie würden ihre Unabhängigkeit verlieren. Steiner-Schulen, die komplett den staatlichen Lehrplan übernehmen, verlieren zudem ihre reformpädagogische Besonderheit und so ihren Markenkern, falls das im Blick auf die Steiner-Schulen zu sagen erlaubt ist.

In vielen europäischen Ländern stellt sich die Situation der Privatschulen ganz anders dar, und dieser Unterschied erklärt zum Teil auch die politischen Vorstösse. Denn wenn die „Elternlobby“ aus Baselland einen Blick auf die beiden grossen Kantone im Norden wirft, wird sie unschwer die massive Differenz erkennen, und dies jeden Tag. Frankreich und Deutschland finanzieren die weitaus meisten ihrer Privatschulen nahezu vollständig, die Schweiz tut das nicht, wobei der Kanton Baselland noch vergleichsweise grosszügig ist. Der Vergleich mit dem Ausland spielt in den Kampagnen kaum eine Rolle, aber zeigt den Initianten, was möglich ist.

Im zentralistisch regierten Frankreich werden Bildungsgutscheine heute unter dem Stichwort *nouvelle économie* diskutiert, allerdings gibt es noch keinen praktischen Versuch.

Dabei hat bereits im Jahre 1872 eine Parlamentskommission die Einführung eines nationalen Stipendienwesens für alle Schülerinnen und Schüler empfohlen, das allerdings nie realisiert wurde. Mit solchen Stipendien sollte die christliche Erziehung gefördert werden (Van Vliet/Smith 1982), ein Anliegen, das in der Folgezeit bildungspolitisch immer eine Rolle gespielt hat, obwohl - oder weil - in Frankreich Staat und Kirche viel strikter getrennt sind als in allen anderen katholischen Ländern. Den katholischen Schulen hat das nicht geschadet.

Ende Dezember 1959 ist unter Premierminister Michel Debré ein Gesetz verabschiedet worden, das die privaten Schulen als gleichberechtigten Partner der öffentlichen ansah. Das bis heutige gültige „loi Debré“² wurde schon damals begründet mit der Freiheit der Schulwahl.³ Bereits seit Beginn der fünfziger Jahre erhielten die damals fast ausschliesslich katholischen Privatschulen staatliche Unterstützung (Teese 1986), Debrés Gesetz begründete die Gleichstellung und somit auch die öffentliche Finanzierung aller Privatschulen auf der Basis von Verträgen. Seit den neunziger Jahren besteht ein weitgehend komplementäres System (Fowler 1992). Privatschulen sind dann Teil der öffentlichen Bildungsversorgung, wenn sie mit dem Staat einen Vertrag abschliessen.

- Unterschieden wird zwischen Schulen, die „sous contrat“ stehen und solchen, die „hors contrat“ sind.
- Alle Schulen können durch Gemeinden oder Departemente unterstützt werden, allerdings sind die Leistungen für Schulen ohne Kontrakt nicht sehr hoch.

So können private Collèges oder allgemeinbildende Klassen der Lyzeen nur bis zu 10% des Jahresbudgets der Schulen öffentliche Mittel erhalten (Private Education in the European Union 2000, S. 81). Diese Privatschulen erheben hohe Schulgelder und sind allein aus diesem Grunde elitär. Das lässt sich mit einem bekannten Beispiel rasch zeigen: Der Besuch eines *année académique* der renommierten Ecole des Roches in der Normandie kostet € 22.900 im Grundtarif, mit dem noch Zusatzleistungen verbunden sind.⁴

Bei den Schulen, die unter Vertrag sind, ist das ganz anders. Der Staat übernimmt sämtliche Kosten für die Anstellung der Lehrkräfte sowie weitere Kosten (ebd.). Damit erhalten diese Schulen genau wie in Deutschland nahezu eine Vollfinanzierung durch den Staat. Die Bildungsfinanzierung erfolgt in Frankreich generell durch den Staat, die privaten Ausgaben für Bildung sind vergleichsweise gering. Verglichen mit den Vereinigten Staaten ist das Stipendienwesen in Frankreich unterentwickelt. Der Staat regiert auch im Bildungsbereich zentralistisch, freie Schulwahlen mit Bildungsgutscheinen und so eine Veränderung der Bildungsfinanzierung sind bislang ausgeschlossen.

Die meisten Privatschulen sind katholisch, sie unterliegen staatlicher Aufsicht und sind gebunden an das staatliche Curriculum. Der Privatschulsektor in Frankreich hat einen beträchtlichen Umfang.

- Im Schuljahr 1999/2000 besuchten 14.7% der Primarschüler private Schulen, bei den Sekundarschulen waren es zum gleichen Zeitpunkt etwas mehr als 20% (Private Education in the European Union 2000, S. 84).
- 12.39% der Primarlehrerinnen und Primarlehrer waren an privaten Schulen tätig, bei den Sekundarschulen betrug der Anteil fast 20%.

² <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/loidebre/sommaire.asp>

³ So Premier Debré am 23. Dezember 1959 vor der französischen Nationalversammlung.

⁴ <http://www.ecoledesroches.com/>. Die Schule ist 1899 gegründet worden und war das erste französische Landerziehungsheim.

- Die Zahl der Privatschulen ohne Vertrag ist verschwindend gering. 1.6% der Schüler in privaten Schulen besucht diese Schulen, im Sekundarbereich sind es sogar noch weniger.
- Einzig im Berufsbildungszweig der Sekundarstufe II lag der Anteil bei 7.9% (ebd.).
- 1999 betrug der Anteil der Finanzierung für Privatschulen 12.1% der Gesamtausgaben für Bildung.

Der Privatschulsektor in Deutschland und Österreich ist erheblich kleiner als in Frankreich. Auffällig in Deutschland ist die grosse Zahl privater Gymnasien, eine Schulform, die es in Frankreich gar nicht gibt. Die weitaus meisten der privaten Gymnasien werden in kirchlicher Trägerschaft geführt.

- Im Schuljahr 2005/2006 besuchten 10.6% aller Schülerinnen und Schüler diese Schulform, ein Jahr später waren es 10.7%.
- Der Anteil der Gymnasien an den Privatschulen insgesamt betrug im Schuljahr 2005/2006 40.4%.
- In erheblichem Abstand folgen mit 17.3% die privaten Realschulen und mit 12.0% die Freien Waldorfschulen.
- Im Schuljahr 2006/2007 besuchten nur 2.2% aller Schülerinnen und Schüler private Grundschulen.⁵

Insgesamt wächst die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die in Privatschulen eingeschrieben sind. Im Jahre 2006/2007 waren es 7.3% der Gesamtschülerschaft, was immer noch wesentlich tiefer liegt als in Frankreich oder Spanien.⁶ Auch im OECD-Mittel liegt der Anteil der Privatschulen tief, der Anstieg erfolgt auf niedrigem Niveau (Statistische Ämter 2007, S. 76). In Zahlen ausgedrückt:

- Von den rund 12 Millionen Schülerinnen und Schüler besuchten im Schuljahr 2006/2007 891.893 private Schulen, darunter 656.186 allgemeinbildende.
- Insgesamt gab es zu diesem Zeitpunkt 4.637 Schulen in nicht-staatlicher Trägerschaft, das sind 33 mehr als im Vorjahr.
- Die Schülerzahlen insgesamt sinken. Im Schuljahr 2006/2007 besuchten rund 150.000 oder 1.6% weniger Schülerinnen und Schüler die allgemeinbildenden Schulen.⁷

Bei sinkenden Schülerzahlen steigt der Anteil der Privatschulen. Im Schuljahr 1991/1992 besuchten in Deutschland erst 4.8% aller Schülerinnen und Schüler eine Privatschule. Der über 15 Jahre stete Zuwachs erklärt sich durch gestiegene Nachfrage, aber auch durch den Nachholbedarf in den neuen Bundesländern. Hier wuchs die Zahl der privat verschulter Schülerinnen und Schüler von 1,1% (1991) auf 4.6% (2005), was vor allem eine Folge ist des neuen Angebots von katholischen und protestantischen Privatschulen. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern sind gross, in Schleswig-Holstein besuchen 3.3% aller Schüler eine Privatschule, in Sachsen sind es 11.4%. Die Zahl in Sachsen erklärt sich vor allem durch die hohe Zahl der privaten Angebote im Berufsschulbereich.

Die Situation in Österreich ist im Kern vergleichbar, auch weil die Schulorganisation ähnlich ist. Die Gesamtschülerschaft sinkt nicht, aber steigt auch nur leicht an, im Schuljahr

⁵ Hier ist allerdings die höchste Zuwachsrate zu verzeichnen. Gegenüber 1995 liegt sie bei 61%.

⁶ Angaben gemäss Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Stichtag 18.4.2008).

⁷ Das ist die niedrigste Schülerzahl seit 1992.

2006/2007 lag der Anstieg bei 0.75%.⁸ Der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die eine Privatschule besuchen, ist auch in Österreich angewachsen, wenngleich der Zuwachs nicht sehr spektakulär ist.

- Bezogen auf alle Schultypen machte der Anteil im Schuljahr 1996/1997 7.7% aus, zehn Jahre später waren es 8.9%.
- Im Schuljahr 2006/2007 gab es in Österreich 1.2 Millionen Schüler, davon besuchten 106.365 Privatschulen.
- Der weitaus grösste Anbieter von Privatschulen ist die katholische Kirche. Ihre Bildungseinrichtungen bieten Platz für rund zwei Drittel aller Schüler, die in Privatschulen eingeschrieben sind.⁹

Insgesamt ist auch hier das Wachstum der privaten Angebote unverkennbar, ohne den grossen Boom auszumachen, von dem die Medien gerne sprechen. Es gibt keine Massenflucht in die Privatschulen.

Das österreichische Privatschulgesetz aus dem Jahre 1962 erlaubt eine staatliche Finanzierung, sofern die Schulen das „Öffentlichkeitsrecht“ erhalten haben (Bundesgesetz §14). Unterstützt werden vor allem kirchliche Schulen, sofern der staatliche Lehrplan befolgt wird. Was mit den öffentlichen Mitteln finanziert wird, sind im Wesentlichen die Gehälter der Lehrkräfte, weitere Zuwendungen, etwa für die Lehrmittel, sind aber auch möglich. Das ist in Deutschland ganz ähnlich geregelt.

- Der mit der staatlichen Förderung erreichte Ausbau ist im europäischen Vergleich tatsächlich moderat.
- Im Schuljahr 2001/2002 besuchten 20.1% der Schülerinnen und Schüler in den damals 25 EU-Mitgliedsstaaten private und 79.9% öffentliche Schulen.¹⁰
- Die weitaus meisten Privatschulen sind in kirchlicher Trägerschaft.

In den Schulgesetzen der deutschen Bundesländer wird zwischen *Ersatzschulen* und *Ergänzungsschulen* unterschieden. Ein Bundesgesetz wie in Österreich existiert nicht, das Recht zur Errichtung von privaten Schulen hat allerdings Verfassungsrang, was in vielen anderen Ländern nicht der Fall ist. Im deutschen Grundgesetz wird ausdrücklich ausgeschlossen, dass mit der Privatverschulung eine Sonderung der Schüler „nach den Besitzverhältnissen der Eltern“ gefördert wird.¹¹ „Reichenschulen“ sind also grundgesetzlich untersagt, jedenfalls darf Schulen keine Genehmigung erteilt werden, die lediglich Kinder aus wohlhabenden Familien aufnehmen wollen und so aktiv die Sonderung der Schüler nach ihrer Herkunft betreiben.

⁸ Angaben nach Statistik Austria (Stichtag 18.4. 2008).

⁹ Die Zahl beträgt 72.600 Schülerinnen und Schüler.

¹⁰ Eurydice 2002.

¹¹ Grundgesetz Art. 7, 4: „Das Recht auf Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lernzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.“

Von „Ersatzschulen“ wird gesprochen, wenn private Schulen staatliche Abschlüsse vergeben und wenn mit ihrem Besuch die staatliche Schulpflicht erfüllt wird.¹² Die staatliche Anerkennung als Ersatzschule erfolgt nicht sofort, sondern setzt eine mehrjährige Praxis voraus. Mit der Anerkennung wird im Blick auf das Lehrpersonal einschliesslich der Weiterbildungskosten nahezu eine Vollfinanzierung erreicht. Die Ersatzschulen dürfen aufgrund des Verfassungsgebotes, dass eine Sonderung der Schüler abhängig vom Elterneinkommen vermieden werden muss, nur ein moderates Schulgeld erheben, was nicht heisst, dass sie auch für Eltern aller Schichten und Einkommensgruppen wählbar sind. Ergänzungsschulen werden je nach Fall unterstützt. Die Privatschulen werden finanziert, wenn ihr Status als Non-Profit Organisation feststeht (Private Education in the European Union 2000, S. 63). Die Finanzierung selbst variiert zwischen den deutschen Bundesländern zum Teil beträchtlich.

Angesichts der Grundregel der weitreichenden Subventionierung überrascht es nicht, dass in Deutschland wie in Österreich der Besuch von Privatschulen zunimmt. Natürlich spielen dabei auch Imagegründe eine Rolle, hauptsächlich aber geht es um die finanzielle Erreichbarkeit. Die heutige Anzahl der deutschen Schülerinnen und Schüler in Privatschulen liegt um rund die Hälfte höher als im Jahre 1992, die Zahl der Schulen erhöhte sich im gleichen Zeitraum um 43.5%. Dabei wird sehr grosszügig verfahren: Die Steiner-Schulen heissen in Deutschland „Freie Waldorfschulen“ und sind durchgehend staatlich anerkannte Ersatzschulen. Sie fallen daher trotz eines erheblich anders ausgerichteten Curriculums unter die öffentliche Finanzierung. Der Staat gibt also nicht in jedem Falle vor, was unterrichtet werden muss und zahlt gleichwohl.

Eine freie Wahl zwischen verschiedenen staatlichen Schulen besteht insofern nicht, als die Schüler für eine Regelschule¹³ innerhalb eines festen Einzugsbereichs oder „Sprengels“ zugewiesen werden. Das gilt auch für die österreichischen Pflichtschulen. In einem Modellversuch mit 15 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ist bezogen auf die Grundschulen eine freie Schulwahl der Eltern ausprobiert worden. Im Schuljahr 2008/2009 ist die Möglichkeit im ganzen Land eröffnet worden, allerdings ohne Bildungsgutscheine.¹⁴ Bei den Gymnasien besteht de facto ohnehin Wahlfreiheit, weil für die Aufnahme der Elternwille und nicht die Empfehlung der abgebenden Schule ausschlaggebend ist. Aufnahmeprüfungen und Probehalbjahre wie in der Schweiz gibt es in Deutschland nicht.

In den Niederlanden hat die Freiheit der Unterweisung (onderwijs) Verfassungsrang. Die Gleichstellung von privaten und öffentlichen Schulen ist das Ergebnis eines langen Kampfes und gilt seit 1917. Schon 1883 wurden erstmals staatliche Subventionen für Privatschulen gebilligt, nach dem Kulturkampf wurde dann 1917 die Vollfinanzierung beschlossen, die bis heute gilt. Alle Schulen und so auch alle religiösen werden vom Staat unterhalten, ohne dass der Staat auch Träger der Schulen wäre. Das Thema ist in der niederländischen Öffentlichkeit so sensibel, dass der Artikel 23, der die Bildungsfinanzierung regelt, die grosse Verfassungsrevision von 1983 ohne Änderung auch nur eines Buchstabens überstand.

¹² Zusammen mit der Berufsschulpflicht dauert die Schulpflicht in Deutschland bis zum vollendeten 18. Lebensjahr. Eine Berufsschulpflicht gibt es in allen deutschen Bundesländern, allerdings ist die gesetzliche Regelung unterschiedlich.

¹³ Gemeint sind zumeist Grund- und Hauptschulen. Im Bundesland Thüringen erfolgt die Verschulung auf der Sekundarschule I an der „Regelschule.“ Am Ende der 6. Klasse kann der Übertritt in ein Gymnasium erfolgen.

¹⁴ Die entsprechenden Änderungen des Schulgesetzes sind am 22. Juni 2006 vom nordrhein-westfälischen Landtag verabschiedet worden und traten am 27. Juni 2006 in Kraft. Der §39 des alten Gesetzes, der die „örtlich zuständige Schule“ definierte, wurde aufgehoben.

Die Privatschulen haben Lehrmittelfreiheit und können die Lehrkräfte selbst anstellen. Die Besoldung ist staatlich geregelt, ebenso die Anstellung. Oft verfügen die Privatschulen über Spendenfonds, die sie für verschiedene Zwecke, darunter auch Aufschläge zum Gehalt der Lehrkräfte, verwenden (Private Education in the European Union 2000, S. 104).

- Nur 33.1% der Primarschulen waren im Schuljahr 1999/2000 in öffentlicher, der Rest in privater Trägerschaft.
- Gut 60% der holländischen Primarschulen sind auf die beiden grossen christlichen Konfessionen ausgerichtet, 7.1% sind andere Privatschulen, darunter zunehmend auch muslimische.
- Im Sekundarbereich sind 27% der Schulen öffentlich, 53% sind christlich, 11% nicht-religiös und 9% interkonfessionell (ebd., S. 106).

Die Schulen sind vergleichsweise klein. Die durchschnittliche Grösse einer Primarschule beträgt 160 Schülerinnen und Schüler. Die Schulwahl ist den Eltern frei gestellt. Die Einrichtung neuer Schulen ist vergleichsweise leicht. Es genügt, wenn in Gemeinden unter 25.000 Einwohnern 50 Eltern eine Schule gründen wollen und Bedarf nachweisen. In Gemeinden über 100.000 Einwohner müssen es 125 Eltern sein (James 1997). Die privaten Schulen sind Non-Profit-Unternehmen, sie bewegen sich in einem restriktiven Rahmen staatlicher Finanzaufsicht und Qualitätskontrolle (Ritzen/van Dommelen/de Vijlder 1997). Schulen können geschlossen werden, wenn in drei aufeinander folgenden Jahren eine bestimmte Schülerzahl, die die Gemeinden festlegen, unterschritten wird, was aber selten der Fall ist. Öffentlichen Schulen ist die Selektion von Schülern untersagt, private Schulen sind darin frei.

Anders sieht es in Skandinavien aus, wobei zwischen den einzelnen Ländern wiederum erhebliche Unterschiede bestehen. Keines von den skandinavischen Ländern ist ein Bildungs-Wunderland. Obwohl sie sich im Blick auf die Schulstruktur kaum unterscheiden, alle führen integrierte Gesamtschulen bis zur neunten Klasse, sind sie im Blick auf ihre Qualität und auch bezogen auf die Freie Schulwahl sehr verschieden. Das wird mich in einem zweiten Schritt beschäftigen.

2. *Privatschulen und Schulwahl in Skandinavien*

Die skandinavischen Gesamtschulen hatten ganz unterschiedliche Entstehungskontexte.

- In Norwegen war das Ziel der öffentlichen Bildung nach der Unabhängigkeit von Schweden im Jahre 1905¹⁵ der Aufbau einer eigenen Nation.¹⁶
- In Schweden sollte nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem die Bildungsbenachteiligung der ländlichen Bevölkerung ausgeglichen werden.

¹⁵ In einer Volksabstimmung am 13. August 1905 votierte die überwältigende Mehrheit der Norweger (abstimmungsberechtigt waren nur Männer) für die Loslösung vom Königreich Schweden.

¹⁶ Die Schulpflicht in Norwegen wurde bereits 1739 eingeführt. 1889 wurde die Schulpflicht auf sieben Jahre festgelegt.

- Im lange rückständigen Finnland war die Einführung der Gesamtschule nach 1968 vom Ziel bestimmt, den Wohlfahrtsstaat zu entwickeln, der nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs noch kaum abzusehen war.¹⁷
- Dänemark schliesslich, heute die wohl liberalste Gesellschaft in Skandinavien, hatte seit Anfang des 19. Jahrhunderts eine Volksschule für die grosse Mehrheit der Bevölkerung.¹⁸

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.¹⁹ 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 - wesentlich 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,²⁰ den Rest - durchschnittlich umgerechnet jährlich etwa 1446 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-Unnehmen aus, alle Privatschulen in Dänemark arbeiten nicht gewinnorientiert.

- Derzeit besuchen rund 13 Prozent der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen die rund 500 unabhängigen Schulen in Dänemark.²¹
- 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 dagegen.

¹⁷ Nach dem Waffenstillstand 1944 mit der Sowjetunion verlor Finnland 12 Prozent seines Territoriums, musste Hunderttausende von Flüchtlingen integrieren und war Auswandererland. Zwischen 1950 und 1974 wuchs der finnische GNP um jährlich 5.2%, vor allem Dank des Aufbaus der Metallindustrie.

¹⁸ Die Gründung der *Folkeskole* geht auf zwei Gesetze aus dem Jahre 1814 zurück. Die gleiche Verschulung für alle beginnt 1937. Das Gymnasium begann allerdings noch in den fünfziger Jahren nach der fünften Klasse.

¹⁹ Artikel 76 der dänischen Verfassung.

²⁰ Der genaue Betrag berechnet sich nach der Grösse der Schule, der Altersverteilung der Schüler und dem Alter der Lehrkräfte, von dem die Lohnsumme abhängt.

²¹ Im Jahr 2005 gab es in Dänemark genau 492 Privatschulen (Statistical Yearbook 2007, Tabelle 61).

Anders als etwa in Holland ist die Angebotsmischung im Privatschulbereich erheblich grösser. Es gibt in Dänemark

- kleine unabhängige Schulen auf dem Lande, die nach der Grundtvig-Pädagogik arbeiten,
- reformpädagogische Angebote wie die Steiner- oder Montessori-Schulen,
- akademisch orientierte Sekundarschulen,
- religiöse Schulen,
- Schulen der deutschen Minderheit
- oder auch Immigrantenschulen.
(Private Schools in Denmark o.J.).

Einige Evaluationsstudien liegen vor, die darauf hindeuten, dass die Qualität der Privatschulen die Leistungen oder andere Outcome-Variablen kaum beeinflusst (Schindler Rangvid 2002). Eine neuere Studie gibt relativ starke Evidenz, dass der Wettbewerb die Leistungen der Schülerinnen und Schüler in den öffentlichen Schulen nicht verbessert. Als eine nicht-intendierte Nebenfolge wird die Steigerung der Kosten beschrieben. Die öffentlichen Ausgaben pro Schüler und Jahr, die ohnehin sehr hoch sind, steigen an und gehen nicht etwa zurück (Andersen/Serritzlew 2006). Die Evaluationskultur ist bislang sehr schwach, bis zur achten Klasse gibt es keine Noten, ein nationales Curriculum fehlt und Leistungstests werden bislang nicht durchgeführt (Egelund 2005).

Die Situation in Finnland ist 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.²² Bei einer etwa gleich grossen Einwohnerzahl wie in Dänemark²³ gibt es in ganz Finnland jedoch kaum 60 Privatschulen im Bereich der Vor- und der obligatorischen Schulzeit.²⁴ 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 auch in Finnland nicht, während die Wahl der Schule, die besucht werden soll, seit einigen Jahren frei gestellt ist.

Es gibt heute etwa 3.180 staatliche Gesamtschulen in Finnland, darunter sehr kleine mit nur zehn Schülern und sehr grosse mit bis zu 900.²⁵ Anfang des siebten Lebensjahres beginnt das Obligatorium, das so lange dauert, bis der Lehrplan erfüllt ist, maximal sind das zehn Jahre.²⁶ Es gibt keinen gesetzlichen Zwang, eine bestimmte Schule besuchen zu müssen. Die Zahl der Schulen sinkt, im Schuljahr 1997/1998 gab es noch mehr als 4.100 staatliche Gesamtschulen. Sie haben kaum private Konkurrenz, das ist im nach-obligatorischen Bereich anders. Im Jahre 2006 kamen 36 Prozent der finnischen Bildungsdienstleistungen auf allen

²² Artikel 123 der Verfassung. Freie und kostenlose Erziehung ist in Finnland ein Grundrecht, wie der Artikel 16 der Verfassung regelt.

²³ 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.

²⁴ Im Schuljahr 1997/1998 gab es in Finnland neun private Vorschulen und 52 private Gesamtschulen (Private Education in the European Union 2000, S. 124).

²⁵ 2004 gab es mehr als tausend Schulen mit weniger als 50 Schülern. Ebenfalls tausend Schulen hatten eine Grösse zwischen 100 und 300 Schülern. Und nur 130 Schulen hatten mehr als 500 Schüler.

(<http://edu.fi/english/>)

²⁶ 3% der Schülerinnen und Schüler werden ein Jahr länger verschult (OECD 2005, S. 64).

Stufen von privaten Anbietern, die meisten waren in der Berufsbildung sowie in der Weiterbildung tätig.²⁷

Die freie Schulwahl ist in Finnland weder gebunden an Bildungsgutscheine noch an die Freisetzung von Marktkräften. Die Eltern haben das Recht, ihre Kinder in eine Schule ihrer Wahl zu schicken, sofern das die Kapazität erlaubt und die Schule einverstanden ist. Die Wahl erfolgt wenn, dann aus Motiven der sozialen Erziehung, also weder unter Leistungsgesichtspunkten noch aufgrund religiöser Werte (Denessen/Sleegers/Smit 2001). School Choice wurde in den neunziger Jahren ein Thema der Bildungspolitik, nachdem die wirtschaftliche Depression überwunden war. Zunächst ging es nur um grössere Freiheit bei der Wahl der Unterrichtsfächer. Das Recht der Eltern auf die Wahl der Schule für ihre Kinder wurde erstmalig 1996 in einem Kommissionsbericht zur Schulgesetzgebung erwähnt.

- Die Gemeinden waren danach immer noch verpflichtet, die Kinder Schulen zuzuweisen
- „on the grounds of as safe and short a distance as possible“ (Committee Report 1996, S. 62f.),
- aber die Kinder bzw. ihre Eltern können sich aber auch bei jeder anderen Schule bewerben.

Theoretisch gibt es dabei keine Beschränkungen, in der Praxis verfahren die Gemeinden aber mit deutlichen Prioritäten. Die Regelung für die Stadt Helsinki sieht so aus:

„Each pupil has a reserved starting place in his or her local school. Pupils may also choose to enrol in another school. Every school gives priority to children from its school district and only then accepts children from elsewhere. Pupils who are residents of other municipalities may also attend schools in Helsinki, provided there is space.“²⁸

Die Stadt Helsinki²⁹ hat derzeit 156 Gesamtschulen, die in Bezirke eingeteilt sind. Helsinki besteht aus sieben Stadtteilen und 33 Bezirken, die sich ökonomisch zum Teil stark unterscheiden (Helsinki by District 2006). Die Schulen folgen diesen Einteilungen, die entsprechend auch die Wahlmöglichkeiten beeinflussen. Die Grundregel ist, dass die Distanz zur Schule nicht grösser als 5 Kilometer sein sollte. Die Transportkosten werden übernommen.

Neuere finnische Studien über die Praxis der Schulwahl in verschiedenen finnischen Städten zeigen, dass Mittelschichteltern ihre Kinder auf qualitativ bessere Schulen schicken, wenn dies möglich ist. Etwa die Hälfte der Eltern von 12-Jährigen wählt eine andere als die Nachbarschaftsschule. Die Schülerinnen und Schüler aus besser gestellten Haushalten zeigen tendenziell höhere Schulleistungen als diejenigen aus schlechter gestellten, was auch abhängig ist von den unterschiedlichen Standards der verschiedenen Schulen. Aufgrund der Gemeindehoheit sind ungleiche Lösungen möglich, ähnlich wie das in der Schweiz der Fall ist (Ahonen 2007).

Die starke Betonung der Chancengleichheit in Schweden 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

²⁷ Angaben nach Statistics Finland (Zahlen von 2006).

²⁸ Choosing a school is a big decision: <http://www.helsinki.fi>

²⁹ Die Stadt Helsinki hat 561.000 Einwohner, der Grossraum Helsinki ist doppelt so gross.

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.

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 sogenannte „unabhängige Schulen“ wählen, die von da an eine echte Marktchance hatten. Es gibt keine spezielle Zielgruppe, die gefördert werden soll, sondern alle Eltern können wählen, sofern der Wille vorhanden ist. Vorher bestand im zentralistischen Schweden ein kaum wahrnehmbarer Privatschul Sektor, der durch die Eltern voll finanziert werden musste. Mit den Bildungsgutscheinen entstand eine neue Situation, die dazu führte, dass der nicht-staatliche Bereich ein erhebliches Wachstum erlebte. Das unterscheidet Schweden etwa von Norwegen, wo es bislang nur einen ganz schmalen Privatschul Sektor gibt.³⁰

- Ein Bildungsgutschein in Schweden entspricht vollumfänglich den Kriterien, die eine Gemeinde für die Ressourcen ihrer eigenen Schulen anlegt.
- Gerechnet wird per capita, also pro Kopf und pro Jahr.
- Mit dem Gutschein werden Staatsgelder in die Hand von Eltern transferiert.

Die Bildungsfinanzierung besteht in Schweden aus Steuereinnahmen und Zuschüssen des Zentralstaates. Im Jahre 2006 kamen 68% der Einnahmen aus Steuern und 16% aus Regierungsfonds, der Rest waren Gebühren und Abgaben. Seit 2005 existiert ein System der Umverteilung, das die Gleichheit der Ressourcen angesichts hoher Unterschiede zwischen den Gemeinden sichern soll. Der Staat finanziert nach einem bestimmten Schlüssel den Ausgleich zwischen den Einkommen und den Kosten. Nur so können Bildungsgutscheine über die Gemeindegrenzen transferiert werden und sind gleich viel wert.

Das Ziel der Umverteilung wird so beschrieben:

„The aim of the equalisation is to put all municipalities in the country on an equal financial footing to deliver equal levels of services to their residents irrespective of the income of the municipality's residents and other structural factors“
(Funding of the Swedish School System 2008).³¹

Die unabhängigen Schulen in Schweden erhalten ihr Budget durch Einzahlungen nach Wahl. Die Bedingungen dafür sind, dass verschiedene Schulen zur Wahl stehen und die gewählte Schule in einer sinnvollen Zeit erreichbar ist. Faktisch sind damit ländliche Bereiche

³⁰ 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)

³¹ Bei der Angleichung der Einkommen waren im Jahre 2008 14 Gemeinden Einzahler und 276 Gemeinden Empfänger. Im Blick auf die Kosten erhielten im gleichen Jahr 140 Gemeinden höhere Zuschüsse aufgrund ihrer ungünstigen Kostensituation, während 150 Gemeinden mit einer günstigen Kostensituation niedrigere Beiträge erhielten.

ausgeschlossen, die Wahl spielt in den drei urbanen Regionen Malmö, Göteborg und Stockholm. Anders als in Dänemark wird in Schweden der volle Wert finanziert, es gibt keine anteilige Elternfinanzierung.³² 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. Wer zuerst kommt, mahlt zuerst.

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,³³ die mit Bildungsprodukten Profit machen, wohlgerne zu staatlichen Preisen. Dreissig Prozent der unabhängigen Schulen werden von Bildungsunternehmen angeboten.³⁴

- 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).³⁵
- 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 für die sinkenden Schülerzahlen ist der demografische Wandel, von dem die unabhängigen Schulen bislang nicht berührt sind (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.³⁶

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 neunziger Jahre kamen ethnische Gruppen aus dem Balkan hinzu sowie andere Gruppen aus Krisengebieten. Bestimmte Bezirke³⁷ in Grossstädten haben einen sehr hohen

³² 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).

³³ Ein Beispiel ist die Kunska skolan 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.

³⁴ 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).

³⁵ 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.

³⁶ Die höchste Zahl von Schülern in unabhängigen Schulen findet sich im Stockholmer Vorort Täby. Die Zahl beträgt 22.2%.

³⁷ Wie Stockholm-Rinkeby oder Göteborg-Bergsjö.

Ausländeranteil. Fallstudien zeigen, dass in einigen unabhängigen Schulen die Zahl der ausländischen Schüler zurückging, ohne damit die akademischen Leistungen zu berühren.

Einige andere Studien beschreiben höhere Effizienz und Leistungssteigerungen in den Tests, auch neuere Studien bestätigen für bestimmte Fächer Leistungssteigerungen, stellen aber auch steigende Kosten fest und haben eine gewisse Evidenz für sozioökonomische und ethnische Selektionsprozesse herausgefunden (Böhlmark/Lindahl 2007). Die durchschnittlichen Testleistungen der Schülerinnen und Schüler sind in Schweden seit Mitte der neunziger Jahre gestiegen, es ist auch bestätigt, dass die Leistungsanforderungen mancher unabhängiger Schulen höher sind, und die Konkurrenz zwischen den staatlichen und den privaten Schulen im obligatorischen Bereich ist insgesamt als leistungsfördernd interpretiert worden (Sandström/Bergström 2005).

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).

- Eine spätere 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 2005 bestätigt die positiven Wettbewerbseffekte in bestimmten Leistungsbereichen, aber auch die Effekte im Blick auf zunehmende Segregation und steigende Kosten (Böhlmark 2005).

Was bedeuten nun die Befunde, die der Blick über den Zaun erbracht hat, für die Schweiz? Nachdem sich auch die Parteien für das Thema der freien Schulwahl interessiert haben, ist eine Diskussion losgebrochen, die nicht nur auf den ersten Blick erstaunlich ist. Manche Beobachter wännen schon das Ende der Volksschule nahe, nur weil Abstimmungskampagnen lanciert werden, die zunächst nur einen Zweck haben, nämlich die Veränderung der Bildungsfinanzierung zugunsten der Privatschulen. Aber so profan darf es natürlich nicht aussehen, so dass viel vom „Recht“ der Eltern die Rede ist, sich die Schule auszusuchen, die für ihr Kind am besten geeignet ist. Die Idee der Volksschule in der Schweiz geht von völlig anderen Annahmen aus, und das wird mich abschliessend beschäftigen.

3. Schlussfolgerungen für die Schweiz

Viele Bildungssysteme setzen heute „Bildungsscheine“ ein, aber oft sind das nur Stipendien, die nicht mit Wahlmöglichkeiten verbunden sind. Andererseits kann „Freie Schulwahl“ Verschiedenes bedeuten,

- die Wahl zwischen unterschiedlichen Privatschulen,
- zwischen staatlichen und privaten Schulen
- und auch allein zwischen staatlichen Schulen,
- und die Wahl kann mit oder ohne Bildungsgutschein erfolgen.

Eine private Schule kann, wie gesagt, jedes Schweizer Elternpaar für ihre Kinder wählen, allerdings muss im Gegenzug das Schulgeld bezahlt werden. Der Kern in der heutigen bildungspolitischen Auseinandersetzung geht um die Frage, ob das anders werden soll. Freie Schulwahl kann jederzeit stattfinden, aber mit Bildungsgutscheinen würden Eltern, die wählen wollen und diesen Wunsch kenntlich machen, staatliche Mittel erhalten, die sie nach eigenem Gutdünken und so vorbei an den Schulgemeinden investieren, in private, staatliche oder unabhängige Schulen und ohne dass die Kinder daran beteiligt werden müssen. Das wäre die Konsequenz eines Elternwahlrechts.

Im Blick auf die Privatschulen und verglichen etwa mit Schweden sehen die Zahlen für die Schweiz anders aus. Und davon sollte die Diskussion ihren Ausgang nehmen.

- Nur 3.4% aller Schülerinnen und Schüler im *obligatorischen* Bereich der Primar- und der Sekundarschule besuchten im Schuljahr 2006/2007 Privatschulen.
- Die Zahl *aller* Schülerinnen und Schüler, die Privatschulen besuchen, lag im gleichen Jahr bei 5.6%.
- Im Vorschulbereich waren es 8.9% und im Bereich der Sekundarstufe II 5.6%.

Dabei müssen die kantonalen Unterschiede in Rechnung gestellt werden. In den Regionen Genfersee und Tessin liegt der Privatschulbesuch mit 6.7% und 5.7% höher als in den meisten anderen Regionen der Schweiz. Aber von der in den Medien immer wieder kolportierten „Flucht in die Privatschulen“ kann bislang keine Rede sein, was sicher auch mit der Bildungsfinanzierung zu tun hat.

Aufschlussreich sind Zahlen aus dem Kanton Zürich.

- Im Schuljahr 2005/2006 waren 5.4% der schulpflichtigen Schülerinnen und Schüler an privaten Schulen eingeschrieben.³⁸
- Die Zahl ist gegenüber 1995, als ein Wert von 4.8% erreicht wurde, leicht angestiegen, was vor allem mit der Zunahme von Schulen mit ausländischem oder zweisprachigem Programm erklärt werden kann.³⁹

Bei den Schulen mit religiös-konfessioneller Ausrichtung sind die Zahlen über zehn Jahre nahezu konstant und bei den Schulen mit reformpädagogischem Profil sinken sie. Auch

³⁸ Das sind 6.624 Kinder und Jugendliche. Die Gesamtzahl betrug 122.850 Schulpflichtige.

³⁹ Auf den beiden nachobligatorischen Stufen liegt der Anteil höher. 11.2% der Schülerinnen und Schüler besuchten auf der Sekundarstufe II Privatschulen, 1995 waren das 11.2%. Die Angebote auf der Tertiärstufe stellen hauptsächlich berufliche Weiterbildungskurse dar. Hier betrug der Anteil der Privatschulen 2005 7.6%, was einen leichten Rückgang gegenüber 1995 (8.7%) bedeutet.

hier geht die Öffentlichkeit von anderen Annahmen aus. Was vielleicht nicht überrascht: Mädchen besuchen weniger häufig eine Privatschule als Jungen. Und die finanzstarken Gemeinden des Kantons Zürich haben einen vergleichsweise hohen Privatschulanteil (Stutz-Delmore/Brammertz 2006).⁴⁰

Es gibt auch eigene Zahlen der Privatschulen. Der 1906 gegründete Verband Schweizerischer Privatschulen (VSP), dem derzeit rund 260 Schulen angehören, gibt an, dass etwa 100.000 Schüler und Lehrlinge Privatschulen besuchen. Das Angebot ist ebenso breit wie bunt und umfasst alle möglichen Sparten.⁴¹ Die meisten Schulen sind selbsttragend, viele auch gewinnorientiert. Die genaue Zahl der Privatschulen in der Schweiz ist statistisch nicht erfasst, der Wirtschaftsverband *economiesuisse* schätzt die Zahl auf mindestens 500. In ihnen sind etwa 8.000 Lehrkräfte tätig, der Umsatz beträgt rund 1.3 Milliarden Franken. Ein Privatschulregister befindet sich im Aufbau.⁴² Auch Standards zur Qualitätssicherung werden entwickelt. Je nach Ausrichtung und Zwecksetzung erhalten manche Privatschulen öffentliche Zuschüsse. Die Schweiz ist hier aber, wie gesagt, im Vergleich mit dem europäischen Umfeld sehr zurückhaltend (vgl. die Übersicht in: Private Education in the European Union 2000, S. 25).

Die Veränderung der Bildungsfinanzierung ist kein neues Thema. Diskutiert wurde das Konzept der Bildungsgutscheine im Kanton Basel-Stadt seit 1981.⁴³ Im Januar 2001 ist ein politischer Vorstoss in Richtung Bildungsgutscheine erfolgt, der aber verworfen wurde. Im August 2003 beschloss die Regierung des Kantons, zwei Internationale Schulen finanziell zu unterstützen. Das noch geltende Schulgesetz vom 4. April 1929 sah im §13 lediglich Beiträge für private Kindergärten vor. Die kantonalen Verfassungen folgen inzwischen zunehmend der Linie einer Unterstützung von Privatschulen, die im kantonalen Interesse liegt und Nutzen bringt. Die Verfassung des Kantons Freiburg vom Mai 2004 sieht etwa vor, dass der Staat „private Bildungseinrichtungen unterstützen kann, sofern ihr Nutzen anerkannt ist“ (§ 67).

Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat sich im Jahre 2004 in einer Botschaft an den Grossen Rat mit dem Problem der Finanzierung von Privatschulen auseinandergesetzt und regelmässige Zahlungen deutlich verworfen. Zahlungen im Einzelfall und unter genau definierten Umständen sollten dagegen möglich sein (Botschaft 2004, S. 16). Das gilt vornehmlich für Aufgaben, die die öffentlichen Schulen nicht übernehmen können. Genannt werden Angebote für besondere Begabungen, Verhaltensauffälligkeiten oder auch für Nachwuchstalente im Spitzensport (ebd., S. 17). In diesen Fällen, die als Ergänzung zur Volksschule angesehen werden, übernimmt der Kanton die Kosten.

Eine weitere Möglichkeit sind auch hier private Angebote, an denen der Kanton ein besonderes Interesse hat, etwa wenn es zur Gründung einer Internationalen Schule kommen sollte, was der Standortförderung zugute käme. Diese Linie verfolgen die meisten Kantone. Pauschale Regelungen oder gar die Vollfinanzierung der Privatschulen sind bislang nirgendwo vorgesehen. Eher geht es darum, das vorhandene System zu konsolidieren und die Effizienz zu verbessern. Dabei werden allerdings Unterschiede in Kauf genommen. Während

⁴⁰ Die Kosten der Privatschulen sind unterschiedlich. Das Freie Gymnasium Zürich verlangt etwa pro Jahr einen Beitrag von CHF 25.000.-. Seit 1986 existiert hier ein Stipendienfonds. Die subventionierten Mittelschulen im Kanton Bern kosten um CHF 10.000.-, also erheblich weniger.

⁴¹ <http://www.swiss-schools.ch/>

⁴² <http://www.economiesuisse.ch/web/de/aktuell/newsletter/0507/>

⁴³ Akte Staatsarchiv Kanton Basel-Stadt.

der Kanton Basel-Landschaft mit einem Anteil von unter 5% Privatverschulten⁴⁴ vergleichsweise grosszügige Regelungen eingeführt hat, handelt der Kanton Zürich ausgesprochen restriktiv.

In der Antwort auf die Petition der „Elternlobby Schweiz“ hält die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates am 16. November 2004 fest, „dass der verfassungsrechtliche Anspruch auf staatliche Finanzierung des Besuches von Privatschulen nicht gegeben ist“. Weiter heisst es:

„Eine freie Schulwahl wäre auch schulorganisatorisch nicht flächendeckend lösbar. Die Forderungen der Petition gehen der Kommission daher entschieden zu weit. Sie ist der Ansicht, dieses System würde die Chancengleichheit, entgegen der Überzeugung der Petitionäre, gefährden“ (Petition Elternlobby 2004).

Was würde eine freie Schulwahl in der 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. Wählen sollen allein die Eltern, wobei unklar ist, wie im Falle von Elterndifferenzen verfahren werden soll und wie die Kinder zu beteiligen sind. Um ihr schulisches Wohl soll es gehen, aber die Zielgruppe sind allein die Eltern, die wiederum ohne Differenzierung angesprochen werden.

Eine zweite Frage ist, was mit der Wahl verbunden ist, einfach nur eine Gelegenheit, zwischen verschiedenen Schulen eine auszuwählen oder auch ökonomische Incentives und so Gutscheine. Im ersten Fall wäre die Schulkreisbindung tangiert, im zweiten Fall die Bildungsfinanzierung. Und schliesslich muss sich drittens fragen, wie begrenzt die Wahl 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 setzten also immer Beschränkungen voraus, im Blick auf den Radius, bezogen auf den Typus von Schulen und hinsichtlich der Wahlverfahren. Transporte zu den Schulen lassen sich nicht über einen bestimmten Zeitrahmen hinaus zumuten, zumal nicht bei kleineren Kindern. Aber dann fallen ganze Regionen von Anfang aus dem Setting heraus. Wahlen lassen sich zweitens auch nur im Blick auf ein- und denselben Schultyp treffen, was für gegliederte Systeme ein besonderes Problem darstellt. Wie soll man Wahlen im Kanton Zürich auf der Sekundarstufe I organisieren, die sich bekanntlich durch hohe Vielfalt auszeichnet? In Schweden wählt man zwischen Schulen *eines* Typs.

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.

⁴⁴ 2.071 Kinder und Jugendliche besuchten im Jahr 2005 private Kindergärten und Schulen. Die Schülerzahl insgesamt betrug 42.891. (Angaben nach Statistisches Amt Kanton Basel-Landschaft)

- 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.

Aber was spricht dafür, die bewährte Form der Volksschule in der Schweiz abzuschaffen und mit Bildungsgutscheinen, also staatlichen Geldern, Privatschulen zu finanzieren? Die Privatschulen würden faktisch verstaatlicht und nur mässig wachsen, sie sind nicht, wie manchmal unterstellt wird, die grosse Konkurrenz zur Volksschule oder aber von dieser nicht mehr zu unterscheiden, weil mit den Bildungsgutscheinen zugleich die staatlichen Lehrpläne gelten würden. Und entgegen anderen Meldungen, die Freie Schulwahl hätte auch keinen Einfluss auf den Zusammenhang von sozialer Herkunft und Schulerfolg, weil vor allem bestimmte Gruppen von Mittelschichteltern wählen.

Schulwahlen sind nämlich nicht einfache Entscheide von Eltern, die auf der Suche nach der besten Schule für ihr Kind sind. Die Qualität einer Schule ist mit den heutigen Möglichkeiten gar nicht darstellbar, und wäre sie es, so würde sofort ein Ranking entstehen, das öffentlich „gute“ und „schlechte“ Schulen unterscheidet. Die Wahl nach einem Ranking würde neue Probleme und andere Ungerechtigkeiten mit sich bringen. Die besten Schulen haben die begehrtesten Plätze, die man kaum mit einer Lotterie verteilen kann. Aber die Nachfrage wird das begrenzte Angebot bei weitem übersteigen und dann fragt sich, wer mit welchem Verfahren die Plätze erhält. Wenn die Eltern jedoch *nicht* nach der Qualität der Schule wählen, dann fragt sich, wie eine rationale Wahl zustande kommen soll.

Ausserdem muss in einem System, das die Wahl frei setzt, nicht unbedingt eine Wahl auch erfolgen, wie sich an den Zürcher Gymnasien zeigen liesse. Weil der Abschluss gleich ist und sich der Gegenwert, die allgemeine Hochschulreife, nicht unterscheidet, kommen die Entscheide für oder gegen eine Schule viel profaner zustande, als die Befürworter der Freien Schulwahl annehmen, etwa durch die Nähe des Schulstandortes zum Elternhaus, durch die Kalkulation des Schulweges in Form der zumutbaren S-Bahn-Stationen oder auch durch den Freundeskreis, wobei über den Verbleib dann nicht einfach die Wahl entscheidet, sondern die Aufnahmeprüfung.

- Freigesetzte Schulwahlen, bei denen allein die Eltern darüber befinden können, welche Schule ihr Kind besucht, stellen in aller Regel soziale Wahlen dar.
- Die Eltern wählen nicht einfach nur Schulprogramme sondern die soziale Zusammensetzung der Schule.
- *School Choice* hat daher einen direkten Zusammenhang mit *School Composition*.

Diese Chance wird genutzt, um die Lern- und Leistungsvorstellungen der Eltern, die wählen, durchzusetzen, sofern das nicht ganz eng durch den Staat vorgegeben wird, was dann aber die Frage aufwirft, warum überhaupt gewählt wurde. Gibt der Staat möglichst wenig vor, entscheiden die sozialen und kulturellen Präferenzen der Eltern, bis hin zur Frage, wer dann Eltern daran hindern soll, die „beste Schule für ihr Kind“ gemäss der Glaubensgemeinschaft zu definieren, der sie zufälligerweise angehören.

Ein letzter Blick über den Zaun zeigt das Problem der sozialen Wahlen. In Australien besucht inzwischen ein Drittel aller Schülerinnen und Schüler „non-government schools“. Die Mehrzahl kommt aus der Mittel- und Oberschicht. In der Folge verschärfte sich die anders als in Schweden ohnehin schon grosse soziale Segregation. Zunehmende Wahl und Wettbewerb

vergrösserten auch die Unterschiede zwischen den staatlichen Schulen. Eine Studie aus dem Jahre 2007 sagt das so: Öffentliche Schulen in wohlhabenden Regionen treten in einen Wettbewerb um die besten Schülerinnen und Schüler, weil sie die Eltern anziehen; Schulen in ärmeren Regionen verlieren ihre besten Schüler und geraten in eine Abstiegsspirale (Perry 2007, S. 7f.). Das kann in der Schweiz niemand wollen.

Literatur

- Ahlin, A.: Does School Competition Matter? Effects of a Large-Scale School Choice Reform and Student Performance. Uppsala: Department of Economics, Uppsala University 2005.
- Ahonen, S.: Common School - A Historical Anomaly? Two Hundred Years of Universal Education. Unpubl. Ms. Helsinki: University of Helsinki 2007.
- Andersen, S.C./Serritzlew, S.: The Unintended Effects of Private School Competition. In: Journal of Public Administration Research and Theory December, 11, 2006.
- Bergstrom, F./Blank, M.: A Survey on the Development of Independent Schools in Sweden. Stockholm: The Swedish Research Institute of Trade 2005.
- Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates Kantons Zürich. Sitzung vom 24. September 2008. 1485. Anfrage (Freie Schulwahl in der Volksschule).
- 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)
- 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.
- Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen vom 7. April 2004: Staatliche Unterstützung für Privatschulen. Gesamtbericht mit Leitsätzen. Nr. 04.103.
- Bundesgesetz vom 25. Juli 1962 über das Privatschulwesen. (Privatschulgesetz) StF: BGBNl. Nr. 244/1962.
- Committee Report of the Reform of Education Legislation/Koulutuksen lainsäädännön kokunaisuudistus. Helsinki: Finnish Government 1996.
- Denesson, E./Slegers, P./Smit, F.: Reasons for School Choice in The Netherlands and in Finland. April 2001. Unpubl. Paper. New York: Teachers College, Columbia University 2001. (= National Center for the Study of Privatization in Education, Occasional Paper No. 24)
- Descriptive Data on Pre-school Activities, School-Age Childcare, Schools and Adult Education in Sweden 2006. Stockholm: Skolveret 2006.
- Driessen, G./Van der Slik, F.: Religion, Denomination, and Education in the Netherlands: Cognitive and Noncognitive Outcomes After the Era of Secularisation. In: Journal for the Scientific Study of Religion Vol. 40, No. 4 (December 2001), S. 561-572.
- Education Act. (June 2000) Stockholm: Swedish Government Office 2000.
- Egelund, N.: Educational Assessment in Danish Schools. In: Assessment in Education: Principles, Policy&Practice Vol. 12, No. 2 (July 2005), S. 203-212.

- Forsey, M./Davies, S./Walford, G. (Eds.): *The Globalisation of School Choice?* Oxford: Symposium Books 2008.
- Fowler, F. C.: *School Choice Policy in France: Success and Limitations*. In: *Educational Policy* Vol. 6, No. 4 (December 1992), S. 429-443.
- Funding of the Swedish School System*. Fact Sheet Ministry of Education and Research U08.003. March 2008.
- Gauri, V./Vawda, A.: *Vouchers for Basic Education in Developing Countries: A Principal Agent Perspective*. March 2003. Washington, DC: World Bank 2003. (= World Bank Policy Research Working Paper 3005).
- Helsinki by District. Helsinki: Helsingin kaupunki Tietokeskus 2006.
- Hepburn, C./Merrifield, J.: *School Choice in Sweden: Lessons for Canada*. In: *Studies in Education Policy* (November 2006), S. 3-14.
- 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).
- James, E.: *Benefits and Costs of Privatized Public Services: Lessons from the Dutch Educational System*. In: E. Cohn (Ed.): *Market Approaches to Education: Vouchers and School Choice*. Oxford: Pergamon Press 1997.
- 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.
- OECD: *Equity in Education. Thematic Review. Finland. Country Note*. Paris: OECD 2005.
- OECD: *Economic Survey of France 2007*. Paris: OECD 2007.
- Perry, L.B.: *School Composition and Student Outcomes: A Review of Emerging Areas of Research*. Referred Paper Presented at the Annual Conference of the Australian Association for Research in Education, November 2007 in Fremantle, WA. Perth, WA: Murdoch University, School of Education on 2007.
- Petition Elternlobby Schweiz. Für eine echte freie Schulwahl*. Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur vom 16. Novembner 2004. 04.2018ns.
- Private Schools in Denmark*. O.J.
- <http://eng.uvm.dk/publications/factsheets/fact.htm>
- Private Education in the European Union. Organisation, Administration and the Public Authorities' Role*. Brussels: Eurydice Network 2000.
- Ritzen, J.M.M./van Dommelen, J./de Vijlder, F.J.: *School Finance and School Choice in the Netherland*. In: *Economics and Education Review* Vol. 16, No. 3 (June 1997), S. 329-335.
- 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.
- Schindler Rangvid, B.: *Evaluating Private School Quality in Denmark*. February 2000. Unpubl. Ms. Aarhus: The Aarhus School of Business 2002.
- Statistical Yearbook 2007*. Copenhagen: Statistics Denmark 2007.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Internationale Bildungssindikatoren im Ländervergleich*. Ausgabe 2007. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt 2007.
- Stutz-Delmore, S./Brammertz, R.: *Schulpflichtige in Privatschulen 1995-2005*. Zürich: Statistisches Amt des Kantons Zürich 2006. (= statistik.info 19/2006)
- Teese, R.: *Private Schools in France: Evolution of a System*. In: *Comparative Education Review* Vol. 30, No. 2 (May 1986), S. 247-259.
- The Swedish National Agency for Education: School Choice and its Effects in Sweden*. Offprint of Report 230. A Summary. Stockholm: Fritzes Kundservice 2003.

Van Vliet, W./Smith, J.A.: A Nineteenth-Century French Proposal to Use School Vouchers.
In: Comparative Education Review Vol. 26, No. 1 (February 1982), S. 95-103.
Volksschulgesetz des Kantons Zürich vom 7. Februar 2005.