SCHULE ALS ORT DES VERTRAUENS

Ein Plädoyer für mehr Mut zu Schulautonomie

PROMETHEUS
DAS FREIHEITSINSTITUT

Vorwort (Clemens Schneider) 3

Warum Schulautonomie?
- Das Individuum ernstnehmen (Alexander Albrecht) 7
- Pädagogen vertrauen (Philipp Neudert) 17
- Bildung in einer komplexen Welt (Max Molden) 27
- Gut(e) Schulbildung (Stefan Kooths) 37

Wie Schulautonomie?
- Bildungsfinanzierung in Deutschland (Clara Lindemann) 45
- Standards und Prüfungen (Konstantin Peveling) 51
- Aufsicht (Clemens Schneider) 55
- Schulautonomie in Deutschland (Josef Städter) 57
- Schulautonomie in Europa (Benjamin Kurtz) 67
- Schulautonomie weltweit (Justus Enninga) 73

Wo Schulautonomie?
- Schulformen (Konstantin Peveling) 77
- Personal, Mittel und Struktur (Clemens Schneider) 79
- Schülerauswahl und Schulträger (Clemens Schneider) 83

Gegenargumente (Philipp Neudert und Josef Städter) 87

Literatur zum Thema 101

Autoren 102

Vorwort

Von Clemens Schneider

Das deutsche Schulsystem ist von tiefem Misstrauen geprägt: Auf der Ebene der politischen Entscheidungsfindung, wenn es um häufig ideologisch aufgeladene Fragen geht wie G8 oder G9, Inklusion, religiöse Symbole, Zentralabitur, Sexualaufklärung, Digitalisierung … Im Verhältnis der Öffentlichkeit zu Lehrern und auch Eltern. In der bisweilen minutiösen Regulierung und Überprüfung der Schulen und Pädagoginnen durch staatliche Stellen. Allenthalben vermuten wir finstere Absichten, wittern Versagen, trauen einander nicht über den Weg und glauben, wir wüssten oder könnten es besser.

Ein wesentlicher Grund für dieses Misstrauen ist die Politisierung von Bildung. Wie eine Allzweckwaffe und eierlegende Wollmilchsau wird Bildung von verschiedensten politischen und medialen Akteuren angepriesen: sie soll unsere Zukunftsprobleme lösen; sie soll uns zu besseren Bürgern und Menschen machen; sie soll Ungleichheit beseitigen und Integration ermöglichen. Je mehr externe Ziele mit dem Bildungssystem in Verbindung gebracht werden, desto mehr Anlässe hat man, es entweder kontrollieren zu wollen oder darin eine Gefahr zu sehen, wenn man diese konkreten Ziele oder die Wege dahin ablehnt.

Ein weiterer wichtiger Grund für dieses Misstrauen liegt in einer zunehmenden Dominanz skandalisierender Medienaktivitäten. Einzelfälle von verantwortungslosen Eltern oder scheiternden Schulen sind so stark in den klassischen und sozialen Medien präsent, dass ein Zerrbild der Situation im Land entsteht. Darauf folgen meist Forderungen nach mehr staatlicher Kontrolle, deren Folgen argwöhnische Aufseher und mutlose Beaufsichtigte sind.

Unsere Zivilisation baut auf Vertrauen auf. Eine offene Gesellschaft ist nur möglich, weil wir Menschen gelernt haben, einander Vertrauensvorschüsse zu geben. Und gerade in der Erziehung ist Vertrauen ein zentrales Element. Junge Menschen können nur Selbständigkeit lernen, wenn ihnen Vertrauen geschenkt wird.

Diese Denkschrift möchte dazu ermutigen, den Aspekt des Vertrauens in unserem Bildungssystem wieder stark zu machen. Wir plädieren dafür, dass unsere Gesellschaft und unser Staat den Schulleiterinnen und Lehrern vertrauen. Wir sind überzeugt, dass die Menschen, die vor Ort Verantwortung tragen, die dafür ausgebildet wurden und die sich oft mit Leidenschaft für diesen Beruf entschieden haben, in der Regel sehr viel besser wissen, was die einzelnen Schüler brauchen. Darum setzen wir uns für mehr Mut zu Schulautonomie ein. Dabei stehen wir nicht allein: Von Wilhelm von Humboldt und John Stuart Mill[1] bis zu Roman Herzog[2] und Jürgen Kaube[3] haben sich gewichtige Stimmen mit guten Gründen für die Unabhängigkeit von Schulen eingesetzt.

In etlichen Bundesländern hat es Reformbemühungen gegeben, deren Ziel eine Ausweitung der Autonomie von Schulen war. Viele dieser Reformen wurden am Ende dann aber doch eher halbherzig verwirklicht. Auch scheuen sich viele Schulen, selbst diejenigen Spielräume zu nutzen, die ihnen eingeräumt werden. Wie so häufig gilt auch hier: man muss die Freiheit auch wollen, die einem angeboten wird. Insofern gehört zum Einsatz für Schulautonomie nicht nur die politische Forderung nach mehr Freiräumen und Vertrauen, sondern auch die Ermutigung der Pädagoginnen, fantasievoll voranzuschreiten.

Die Beispiele unserer europäischen Nachbarn in England, Schweden und ganz besonders den Niederlanden zeigen, dass ein solches System funktionieren kann und ein echter Kulturwandel auch möglich ist.

Eine Entstaatlichung des Bildungssystems bedeutet zugleich auch mehr Diversität, mehr Raum und Toleranz für Experimente und eine Stärkung der Selbstbestimmung von Schülern, Eltern und Pädagogen. Bildung ist dann nicht mehr Spielball politischer Interessen und wird nicht mehr erstickt von bürokratischer Stagnation. Schulen werden attraktiver für Pädagoginnen, die dynamisch und kreativ tätig werden wollen. Eltern und Schüler können stärker eingebunden werden. Die konkrete Situation, regionale Traditionen, soziodemographische Voraussetzungen können sehr viel besser berücksichtigt werden.

Insbesondere wird durch Schulautonomie auch eine wesentliche Gerechtigkeitsfrage beantwortet. Viele bildungspolitische Diskurse der vergangenen Jahrzehnte widmeten sich dem durchaus drängenden Problem, dass das überkommene Bildungssystem in unserem Land jungen Menschen häufig den „sozialen Aufstieg“ verwehrt. Dabei wurden allerdings Paradigmen aufgestellt, die eine gewisse Schlagseite haben: Insbesondere die Vorstellung, dass ein Abitur und ein Hochschulabschluss erstrebenswerte Ziele in sich selbst seien. Dadurch ist es zu erheblichen Verzerrungen gekommen, weil nicht mehr die Selbstentfaltung eines Individuums im Mittelpunkt der Bemühungen steht, sondern ein von politischen Verantwortlichen vorgegebenes quantifizierbares Ziel, wenn nicht gar eine Form von Bildungsplanwirtschaft.

Nicht nur das „Arbeiterkind“ muss die Chance haben, eine glückliche Medizinprofessorin zu werden; auch das „Akademikerkind“ muss die Chance haben, ein glücklicher Automechaniker zu werden. Ein Bildungssystem darf sich nicht daran messen lassen, wie erfolgreich es Quoten erfüllt. Es muss sich daran messen lassen, ob es die besten Möglichkeiten bietet, dass die Kinder und Jugendlichen herausfinden, was sie glücklich macht, und dass sie diese Wege dann möglichst gut ausgerüstet gehen können.

Vielen Diskursen im Bereich des Bildungswesens fehlt der Mut zu echter Innovation. Stattdessen bestimmen mantrahaft vorgetragene Klischees das Feld. So ist etwa die Klage über mangelnde Vergleichbarkeit, die von Politikern aller Parteien vorgetragen wird, tief in das Bewusstsein der Bevölkerung eingesunken, wie erst kürzlich eine Studie des ifo Instituts[4] zeigte: Bis zu 66 Prozent der Befragten wünschen sich, dass Entscheidungen über Bildungspolitik zentral vom Bund getroffen werden; 88 Prozent finden „vergleichbare Schülerleistungen zwischen Bundesländern“ sehr oder eher wichtig. Dabei sind schon die Leistungen zwischen Schülern zweier Klassen an derselben Schule nicht vergleichbar, weil sie andere Lehrer und andere Klassendynamiken haben.

Schüler sind Individuen und nicht wie Elektronikgeräte bei der Stiftung Warentest miteinander vergleichbar. Anstatt der Fata Morgana einer Standardisierung von Talenten und Bemühungen hinterher zu jagen, sollte man mutig einen anderen Weg beschreiten: Individuen entsprechend ihrer Begabungen und Wünsche eine möglichst umfangreiche Selbstgestaltung zu ermöglichen. Niemand kann diese Aufgabe so gut übernehmen, wie die dafür jahrelang ausgebildeten Fachkräfte in enger Zusammenarbeit mit den Eltern oder Erziehungsberechtigten.

Ein System echter Schulautonomie einzuführen, das auch von den Verantwortlichen auf den verschiedenen Ebenen mitgetragen und bewusst gestaltet wird, ist keine Reform, die von heute auf morgen verwirklicht werden kann. Die hier vorliegende Denkschrift hat sich nicht zum Ziel gesetzt, Fragen abschließend zu beantworten oder überhaupt nur erschöpfend zu erfassen. Vielmehr sollen die folgenden Seiten Ausgangspunkte für weitergehende Diskussionen sein.

Wir haben uns um visionäre Vorschläge bemüht, weil viele Bildungsdebatten im zähen Kleinkrieg politischer und bürokratischer Mutlosigkeit versumpfen. Wir haben uns um konkrete Vorschläge bemüht, weil auf der anderen Seite viel zu oft scheinbar tiefgründige, in Wirklichkeit aber inhaltsleere, Phrasen den Diskurs in Luft auflösen.

Der damalige Bundespräsident Roman Herzog hat schon vor 25 Jahren darauf hingewiesen, dass unser Land einer echten Bildungsreform bedarf. Ein Vierteljahrhundert später muss man feststellen, dass sich die mutigsten Reformen, die unternommen wurden, auf die Dauer der Gymnasialzeit bezogen (und oft schon revidiert wurden). Die Optionen, die Herzog im November 1997 skizzierte, haben ihre zeitlose Inspiration nicht verloren:

„Ich wünsche mir […] ein Bildungssystem, das Wettbewerb zuläßt.
Wenn wir mehr Spitzenleistungen wollen, müssen wir Unterschiede in den Leistungen sichtbarer machen. Das beginnt schon bei den Schulen: Geben wir ihnen wieder mehr Verantwortung zurück! Was spricht etwa dagegen, sie bei der Auswahl des Kollegiums zu beteiligen? Ich habe auch nie verstanden, warum Lehrer und Professoren unbedingt Beamte sein müssen, warum die Verwaltung in das Korsett einer kameralistischen Haushaltsführung gepreßt werden muß, warum ein Schulleiter bei der Entscheidung über Sachmittel und Personal weniger Entscheidungsspielraum hat als der Sachbearbeiter in einer Schraubenfabrik.
Und warum haben wir uns bislang gescheut, unsere Schulen in einen Vergleich treten zu lassen, der den Wettbewerb fördert? In den USA ist Präsident Clinton gerade dabei, einen ‚national achievement test' für Schüler einzuführen, damit Eltern im ganzen Land wissen, welche Schulen gut und welche weniger gut sind. Wäre das nicht auch ein Modell für uns? Könnten dann nicht die guten Schulen das Vorbild und den Ansporn für andere geben, die eigenen Angebote zu verbessern?“ [5]

Wir leben seit mindestens anderthalb Jahrhunderten mit ein und demselben Bildungssystem, an dem hier und dort immer wieder etwas reformiert wurde. Das Ergebnis ist ein inkonsistentes, aber sehr starres System, das sich nur höchst schwerfällig bewegen lässt. Wir leben mit einem völlig uninspirierten und unflexiblen Status quo, der Spielball von politischen Ideologien und Machbarkeitsfantasien war und ist.

Wir wollen durch mehr Schulautonomie aus dieser Erstarrung herauskommen. Wir wünschen uns ein System, das auf Vertrauen und Mut aufgebaut ist: Ein System, das Experiment und Innovation nicht nur zulässt, sondern ausdrücklich begrüßt. Ein System, das darauf basiert, dass man Direktorinnen, Lehrern, Eltern und Schülerinnen zutraut, die eigene Situation, Bedürfnisse und Möglichkeiten am besten einschätzen zu können. Ein System, das dazu dient, dass junge Menschen sich entfalten und das Beste aus sich herausholen können. Ein System, das es ihnen ermöglich, zu verantwortlichen und selbstbewussten Bürgern heranzuwachsen – und vor allem zu selbständigen und glücklichen Menschen.

Anmerkungen

1) Mill, John Stuart: Über die Freiheit. Stuttgart: Reclam, 1974 [1859], S. 151-154.

2) Herzog, Roman: Rede auf dem Berliner Bildungsforum im Schauspielhaus am Gendarmenmarkt. 5.11.1997, [online] https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog/Reden/1997/11/19971105_Rede.html [13.09.2020].

Herzog, Roman: Rede auf dem Deutschen Bildungskongreß in Bonn. 13.4.1999, [online] https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog/Reden/1999/04/19990413_Rede.html [13.09.2020].

3) Kaube, Jürgen: Ist die Schule zu blöd für unsere Kinder?. Berlin: Rowohlt, 2019, S. 295-309.

4) Wößmann, Ludger / Lergetporer, Philipp / Freundl, Vera / Grewenig, Elisabeth / Werner, Katharina: Deutsche sind für mehr Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im Bildungssystem – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2020. München: ifo Schnelldienst, 2020. [online] https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-09-woessmann-etal-bildungsbaroemter-foederalimus.pdf [13.09.2020].

5) Herzog, 1997.

Das Individuum ernst nehmen

Von Alexander Albrecht

Bildung in der liberalen Denktradition

Ein gutes Bildungssystem ist eine elementare Säule einer funktionierenden freiheitlich-demokratischen Gesellschaft. Eine aktive Zivilgesellschaft kann nur bestehen, wenn Heranwachsende zu eigenständig denkenden und mündigen Individuen erzogen werden, die einen Grundkonsens an Werten und Normen teilen. Ohne einen solchen Konsens ist es nur schwer möglich, die Vorteile menschlicher Kooperation zwischen vielen verschiedenen Individuen zu nutzen. Ebenso fungieren Normen wie etwa Vertrauen in demokratische Institutionen oder Respekt des politischen Gegners als institutionelle Leitplanken einer intakten Demokratie, deren Erosion Vorboten eines Abgleitens in totalitäre Strukturen sein können.[1] Aufgrund der Bedeutung der Bildung für die Gesellschaft wurde auch in der häufig staatskritischen liberalen Denktradition in der Regel zu einem gewissen Grad für eine öffentliche Unterstützung des Bildungssystems geworben. Bereits Adam Smith erkannte, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen Arbeitsproduktivität und Investitionen in Humankapital gibt, und differenzierte zwischen dem gelernten und dem ungelernten Arbeiter, die sich hinsichtlich ihrer Arbeitsproduktivität deutlich voneinander unterscheiden.[2] Dennoch sei es laut Smith keinesfalls die Aufgabe von Bildung, die Arbeitsproduktivität perspektivisch zu maximieren, sondern die Jugendlichen zu geistreichen Erwachsenen zu erziehen.[3] Die Rolle des Staates in der Bildung sei es deshalb, die privaten Grundschulen zu einem gewissen Grad zu subventionieren, um so ein Mindestmaß an Bildung sicherstellen zu können. Die höhere Bildung sollte hingegen privat finanziert werden, wobei Smith insbesondere Wert auf einen intakten Wettbewerb zwischen Bildungsinstitutionen und Lehrkräften legt.[4] Die innovationsbeschleunigende Wirkung eines freien Wettbewerbs in der Bildung wird beispielsweise auch bei Jean-Baptiste Say oder John Stuart Mill hervorgehoben und zieht sich durch die Geschichte der liberalen Bildungstradition[5].

Rechtsphilosophisch könnte man argumentieren, dass sich aus dem Recht auf Bildung nicht nur ein Grundrecht des Status positivus, sondern auch des Status activus ableiten lässt. Politische Teilhabe ist nur dann möglich, wenn die Bürger über Grundkenntnisse der politischen Zusammenhänge verfügen. Ein gleichberechtigter Zugang zu politischen Ämtern setzt also einen gleichberechtigten Zugang zu grundlegender Bildung voraus. In der liberalen Tradition wird der Bildung somit auch häufig der Status eines Bürgerrechts zugesprochen, und sie wird mit Idealen wie Staatsbürgerlichkeit und Emanzipation verknüpft.[6]

Bildung ist auch mit ursächlich für eine Reihe von positiven externen Effekten für die Gesellschaft[7]. Neben den gesellschaftlichen Effekten ist Bildung auch entscheidend für die individuelle Akkumulierung eines Humankapitalstocks und somit ein wichtiger Bestandteil der individuellen Lebensgestaltung.[8] Nur diejenigen, welche durch Bildung die Grundkenntnisse zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit erlernen, können später auch den gewünschten Beruf ergreifen. Viele Wissenschaftler betonen zudem, dass Bildung einen starken indirekten und direkten Einfluss auf die empfundene Lebenszufriedenheit hat. Zum einen steigern mit einem höheren Bildungsgrad korrelierte Parameter wie hohes Einkommen, bessere Gesundheit und breitere soziale

Netze das persönliche Wohlergehen.[9] Zum anderen hat Bildung jedoch auch einen direkten Einfluss auf die Lebenszufriedenheit, insbesondere durch ein höheres Selbstbewusstsein.[10] Dennoch sollte die Definition von „guter Bildung" nicht nur von dem höchsten erreichten Bildungsabschluss abhängen. Stattdessen sollten wir „gute Bildung" mit einem Bildungssystem assoziieren, das den Schülern durch individuelle Förderung dabei hilft, zu eigenständig denkenden Erwachsenen zu werden, ohne ihnen dabei die Lust am Lernen zu nehmen. Der Ökonom Bryan Caplan fasst die Kernaufgaben von Bildung in zwei Punkten zusammen:

„Bringe den Kindern das bei, was sie wissen müssen, um eigenständige und unabhängige Erwachsene zu werden, auch wenn das für sie nicht immer spaßig ist. Ermögliche den Kindern eine glückliche Kindheit."[11]
Insbesondere der letztere Punkt ist bei der Gestaltung eines „guten" Bildungssystems essenziell, da das Schulumfeld häufig Quelle diverser Stressoren ist.[12]

In Anbetracht der elementaren Rolle, die Bildung für ein selbstbestimmtes und glückliches Leben spielt, ist es verwunderlich, dass gerade die Protagonisten im Bildungssystem, die Schüler und Eltern, nur sehr beschränkten Spielraum bei der Gestaltung ihres persönlichen Bildungsumfelds haben. Die Idealvorstellung eines „one-size-fits-all"-Bildungssystems mit einheitlichen Bildungsstandards blockiert seit langer Zeit notwendige Innovationen in der Bildungslandschaft und vernachlässigt die individuellen Entwicklungspotenziale der unterschiedlichen Lerntypen. Schulautonomie könnte den Wettbewerb auf den verschiedenen föderalen Ebenen beleben und somit den Schülern gemäß ihrer unterschiedlichen Lernprofile ein diversifiziertes Bildungsangebot unterbreiten. Auf der inhaltlichen Ebene würde dies beispielsweise bedeuten, dass man verschiedene Schulen mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten miteinander konkurrieren lässt. So würde in Städten, wo der Wettbewerb der Bildungseinrichtungen hoch ist, ein breites Angebot an Schulen mit künstlerischen, naturwissenschaftlichen, sportlichen oder sonstigen Schwerpunkten entstehen. Schulautonomie impliziert auch einen Wettbewerb der Schulformen und der didaktischen Konzepte. Die Entscheidungskompetenz, welches Lernkonzept am besten zum Schüler passt, sollte bei den Schülern und Eltern liegen, und nicht bei politischen oder bürokratischen Akteuren. Schüler im ländlichen Raum profitieren aufgrund der geringeren Anzahl der vorhandenen Bildungseinrichtungen zwar tendenziell weniger von dem Wettbewerb zwischen Schulen, könnten aber durch ein digitales, komplementäres Bildungsangebot gleichermaßen individuell gefördert werden.

Ein Bildungssystem für das Individuum statt für die Politik

Die heutige Bildungslandschaft ist eine verzerrte Abbildung einer Idee von „guter Bildung", welche die Politik uns vorgibt. Durch eine über die Jahre immer stärker zunehmende Politisierung der Schule in jeglicher Dimension ist aus einer konstruktiven Debatte um bessere Bildung ein „scheinbar nicht räumbares gesellschaftliches Minenfeld"[13] geworden. Während Björn Höcke am liebsten das „Gender-Gaga" und die „Früh- und Hypersexualisierung"[14] der Kinder in den Schulen beenden würde, wollen andere eine bessere Aufarbeitung der deutschen Kolonialgeschichte und einen stärkeren Antirassismus im Lehrplan.[15] Es wird immer wieder deutlich, dass die schulisch vermittelten Inhalte für politisches Agenda-Setting benutzt werden sollen. Und nicht nur Lehrpläne, sondern auch didaktische Maßnahmen sind Gegenstand der verbissen geführten politischen Debatten. So erregte das „Schreiben nach Gehör" die Gemüter vieler Eltern und Politiker und wurde für das

absinkende Rechtschreibniveau verantwortlich gemacht. Prompt reagierten darauf etliche Bildungsminister und verbannten die Methode aus den Schulen. Dass die Sorgen der Eltern hier zwar verständlich, jedoch womöglich unbegründet waren, und die Didaktik ohnehin kaum zum Einsatz kam, spielte in der Debatte kaum eine Rolle.[16]

Durch die Politisierung der Schulinhalte werden konstruktive Vorschläge gar nicht erst auf Basis ihrer empirischen Validität oder ihres Verbesserungspotenzials diskutiert, sondern häufig sofort zwischen politisch-ideologischen Fronten zerrieben. Der kritische Zustand des Bildungssystems ist somit auch Ergebnis des starken staatlichen Interventionismus im Bildungsmarkt: „Die Politik ist selbst schuld an diesem Zustand. Sie macht sich das Leben unnötig schwer, weil sie im Bereich allgemeinbildende Schulen alles bestimmen möchte, statt sich auf die wesentliche Aufgabe zu konzentrieren (Finanzierung). So wird der Staat Teil des Problems und nicht Teil der Lösung.“[17] Die diskutierten Reformvorschläge unterliegen zudem den aktuellen Grenzen des politischen Diskurses und sind deshalb häufig nicht so weitreichend, wie sie es eigentlich angesichts der kritischen Ausgangslage sein müssten, wie Ludger Wößmann feststellt: „Nur müssten wirklich erfolgsversprechende Reformüberlegungen und -Anstrengungen noch wesentlich weiter gehen, als sich sogar die derzeitige politische Diskussion anzumahnen traut.“[18]

Der Drang politischer Akteure auf Bundesebene, in Fragen der Bildung Kompetenz einzufordern, speist sich häufig aus einer allgemeinen Föderalismusskepsis. Die Kritik am Bildungswettbewerb dient somit als Zielscheibe für jegliche allgemeine Kritik an föderalen Strukturen. Der Flickenteppich in der Bildung sei zu ineffizient, unterfinanziert und bestehe aus zu vielen inkompatiblen Systemen. Wie sehr diese Vorwürfe häufig Phantomdebatten gleichen, beschreibt unter anderem der Publizist Jürgen Kaube:

„So gesehen ist die Frage nach der Zukunft des Bildungsföderalismus falsch gestellt. Denn sie impliziert, wir hätten schon einen. Tatsächlich haben wir ein System gemischter Verantwortlichkeiten, das besonders dann, wenn der Bund und die Mehrheit der Länder von unterschiedlichen Parteien regiert werden, vor allem die Rhetorik der Schuldzuweisung steuert.“[19]

Die Probleme im Bildungssektor sind häufig auf das Interesse politischer Akteure zurückzuführen, jede Kleinigkeit in den Schulen zentral regulieren zu wollen und so Symbolpolitik zu betreiben. Befürworter der Schulautonomie sollten sich also für eine inkrementelle Entpolitisierung der Bildung einsetzen. So könnte man Stück für Stück wieder den Fokus auf die Wünsche und Bedürfnisse der Individuen lenken. Hierzu sind jedoch unterschiedliche thematische Schwerpunktsetzungen sowie heterodoxe didaktische Ansätze vonnöten, die miteinander im Wettbewerb stehen. Eine vielfältige und wettbewerbliche Bildungslandschaft nimmt einerseits das individuelle Lernprofil der Schüler ernst und birgt andererseits das Potential, das Bildungsniveau aller Schüler zu heben.

Wie wird man Schülern gerecht?

Will man das Individuum ernst nehmen und seinem heterogenen Lernprofil ein angepasstes Bildungsangebot unterbreiten, so muss man von der Idee eines zentralistischen Schulsystems abrücken. Die Probleme eines auf den Medianschüler zugeschnittenen Bildungssystems beginnen bereits bei der Leistungsfeststellung. Die gegenwärtigen testtheoretischen Grundprinzipien zur Feststellung von Leistung funktionieren am besten bei Individuen in der Mitte und begünstigen Individuen im oberen Drittel des Fähigkeitsniveaus.[20] Ein generelles Problem von Test-Heuristiken, welche versuchen, objektive Rückschlüsse auf das Leistungsniveau von Individuen zu ziehen, ist die Tatsache, dass deren Erklärungskraft entweder in den oberen bzw. unteren Varianzspektren abnimmt oder nur einen Teil der Verteilung effektiv erklären kann. Der wohl weltweit gebräuchlichste Test zur Messung der kognitiven Leistung, der Intelligenztest zur Feststellung des Intelligenzquotienten, kann beispielsweise zwar sehr gut verminderte kognitive Fähigkeiten feststellen, liefert jedoch nur bedingt Aufschluss über die kognitiven Fähigkeiten von Individuen im mittleren bis hohen Leistungsspektrum.[21] Das durch eine fehlerhafte Leistungsfeststellung erzeugte Gefühl der „Ungeeignetheit" für schulisches Lernen sorgt bei vielen Schülern für Frust. Gleichzeitig ist es für die Lehrkräfte eine unmögliche Aufgabe, die durch das Schulsystem benachteiligten Schüler individuell zu fördern und gleichzeitig Unterricht für den Rest der Klasse zu gestalten. Hinzu kommt, dass für einige Schüler aufgrund ihrer Persönlichkeit und ihres Lernprofils bestimmte orthodoxe Lehrmethoden wie das Vortragen vor der Klasse oder das Vorrechnen an der Tafel nicht geeignet sind und enormen Stress verursachen können, welcher sich in Lernstörungen und Traumata manifestieren kann.[22] Insbesondere Individuen mit vom Medianschüler abweichenden Dispositionen werden also von den Leistungsfeststellungen im gegenwärtigen Bildungssystem benachteiligt. Eine vielfältige Bildungslandschaft mit einem individuell angepassten Lernumfeld und einer Vielzahl an didaktischen und pädagogischen Konzepten hingegen sorgt für weniger Frust und bessere Lehr- und Lernerfahrung bei Schülern, Lehrern und Eltern.

Von der gegenwärtigen Situation profitieren insbesondere gut situierte Familien, welche über die finanziellen Mittel verfügen, Dysbalancen durch Nachhilfe oder Förderung zu kompensieren.[23] Eine Bildungsnivellierung unter dem Vorwand der Herstellung von Chancengleichheit ist somit denkbar ungeeignet, um individualisiertes Lernen zu ermöglichen und das Leistungspotential der Schüler gleichermaßen zu fördern, da weiterhin lediglich der finanzielle Status der Eltern über die Möglichkeit der individuellen Förderung entscheidet.

Die Begriffe „Chancengerechtigkeit" oder „Chancengleichheit" werden in der politischen Debatte im Kontext der Bildung zwar häufig genutzt, ihre exakte Definition ist jedoch nicht unumstritten. Die lernpsychologische Denkschule des Behaviorismus behauptet beispielsweise, dass durch bestimmte assoziative Konditionierung jedes Kind, ungeachtet dessen Disposition, jeden Beruf erlernen könne.[24] Im Kontext dieser Auffassung wird „Chancengerechtigkeit" als Prozess der Nivellierung individueller kindlicher Dispositionen begriffen. Die Probleme einer solchen Form der Chancengleichheit sind offenkundig: „Es gebe keine A-priori-Unterschiede zwischen Kindern, jedes einzelne Individuum sei allein ein Produkt der auf ihn wirkenden Umwelteinflüsse. Selbstverständlich hat sich diese Theorie als nicht haltbar erwiesen."[25] Wenn wir stattdessen Chancengleichheit im Bildungssystem als Aufgabe begreifen, jede heranwachsende Persönlichkeit gemäß ihrer Stärken und Schwächen individuell zu fördern, kann dies den Weg bereiten, dass möglichst kein Kind vom Bildungssystem

benachteiligt wird. In einem gerechten Bildungssystem hat ein aufbrausendes Kind dieselben Chancen wie ein schüchternes. Hierzu müssten jedoch tiefgreifende Reformen ergriffen werden, da die simple Forderung nach mehr Geld für die Bildung die Ungleichheitsproblematik des aktuellen Bildungssystems nicht lösen kann.[26]
Es ist auch eine Frage der Gerechtigkeit, das Individuum und dessen Fähigkeiten und Bedürfnisse ernst zu nehmen. Das aktuelle, tendenziell uniforme Schulsystem kann jedoch schwerlich die individuellen Präferenzen berücksichtigen. Schon bei dem Versuch, Kriterien zur objektiven Beurteilung des Leistungsniveaus festzulegen, müssen nämlich die individuellen Unterschiede zwischen den Schülern, die eine Vergleichbarkeit erschweren, eliminiert werden. Dies kann fatale Folgen haben:

„Da der holistische Planer nicht imstande ist, festzustellen, was in so vielen Menschen vorgeht, muß er versuchen, durch Eliminierung individueller Unterschiede seine Probleme zu vereinfachen: Er muß versuchen, die Interessen und Ansichten der Menschen durch Schulung und Propaganda zu kontrollieren und stereotyp zu machen.“[27]

Ein besonders auffälliges Phänomen eines solchen Kontrollzwangs ist beispielsweise die Entscheidung, Kinder in Fächern wie Sport, Kunst oder Musik objektiv prüfen zu wollen. Die Kombination mit teilweise überholten Lehrmethoden sorgt dafür, dass beispielsweise künstlerisch oder sportlich wenig begabte Kinder die exponierten und öffentlichen Prüfungssituationen als Bloßstellung empfinden können. Der Trugschluss, individuelle Persönlichkeiten mittels objektiver Kriterien vergleichbar machen zu wollen, hat uns eine „Illusion der Vergleichbarkeit“ beschert: „Vergleichbarkeit ist mitnichten, wie gerne insinuiert wird, ein Wert in sich. Ganz im Gegenteil: Mit dem Postulat der Vergleichbarkeit wird eine unerfüllbare Forderung aufgestellt.“[28] Infolgedessen gehen die Kinder sehr viel weniger ihren tatsächlichen Stärken und Interessen nach, sondern versteifen sich darauf, einem politisch vorgegebenen Kanon zur Feststellung des Leistungsniveaus bestmöglich zu entsprechen. Ein sich für Erziehung begeisterndes Kind wird somit im Verlaufe seines Bildungsweges wahrscheinlich stets schlechter bewertetet werden als ein mathematisch-naturwissenschaftlich interessiertes Kind, obwohl beide gleichermaßen respektable Interessensschwerpunkte haben. Der Grund hierfür ist eine Politik, die nur einige bestimmte Interessen als pädagogisch wertvoll erachtet und in den Lernplan integriert.

In dem Zusammenhang ist auch zu hinterfragen, inwiefern politische Zielvorgaben wie etwa Abiturientenquoten oder ein Hochschulstudium als beste aller möglichen Optionen den einzelnen jungen Menschen gerecht werden. Die in der Regel von Hochschulabsolventen dominierten bildungspolitischen Debatten sind in der Gefahr, mit Paradigmen zu arbeiten, die nur ihrem eigenen Lebenshorizont entsprechen. Wirklich gute Bildung führt aber nicht notwendigerweise zum Abitur oder Studium hin. Gute Bildung ermöglicht es den Kindern und Jugendlichen vielmehr, ihre jeweiligen Stärken zu erkennen und auszubauen. Der Respekt vor dem Individuum gebietet, das Kind nicht als Projektionsfläche individueller oder gesellschaftlicher Wünsche zu begreifen, sondern es entsprechend seiner eigenen Fähigkeiten und Wünsche zu fördern.

Black-white Test Score Gap

Das „Achievement Gap“ zwischen schwarzen und weißen Schülern innerhalb der USA stellte Bildungsforscher im späten 20. Jahrhundert vor ein Rätsel. Man hatte in den Jahrzehnten zuvor viele Barrieren des institutionalisierten Rassismus beseitigen können und Schwarzen einen scheinbar vollkommen gleichen Zugang zu den Bildungseinrichtungen des Landes gegeben. Trotzdem schnitten Schwarze in standardisierten Tests nahezu im ganzen Verlauf ihres Bildungsweges circa eine Standardabweichung schlechter ab als Weiße.[29] Dieser Black--White Testscore Gap war einer der Ausgangspunkte für eine Vielzahl an kontroversen wissenschaftlichen Werken, welche eine Verbindung zwischen genetischen Faktoren und Intelligenz zu erkennen glaubten.[30] Erst die Arbeiten der Ökonomen Roland Fryer Jr. und Steven Levitt lieferten substanzielle empirische Erklärungen für das Testscore Gap. Die Unterschiede in Testergebnissen seien keinesfalls das Ergebnis einer superioren Genetik, sondern vielmehr das einer deutlich unterschiedlichen Schulqualität.[31] Bis in das Vorschulalter sind die standardisierten Testergebnisse von Weißen und Schwarzen annährend gleich, wenn man eine Vielzahl von Variablen wie sozio-kulturellen Status, Alter der Mutter bei der Geburt oder Geburtsgewicht kontrolliert. Erst, als die Kinder auf die Schule kamen, wurden die Leistungsunterschiede merklich von Jahr zu Jahr größer. Die Erklärung dieses Phänomens fiel denkbar simpel aus: Bei gleichen kognitiven Fähigkeiten gehen Schwarze tendenziell auf schlechtere Schulen als Weiße. Anstatt eines Black-White Gaps handelte es sich um eine Good School/Bad School Gap, bei der weiße Kinder aufgrund ihres sozioökonomischen Status häufig die besseren Schulen besuchen konnten. Eine Schließung dieser Bildungslücke wäre nicht nur ein wichtiger Schritt hin zur Schließung der Einkommenslücke, sondern auch ein gewaltiger Fortschritt in Sachen sozialer Mobilität.[32] Die Untersuchungen bestimmten ebenfalls den Bücherbestand des Elternhauses als eine der akkuratesten Proxyvariablen für die Einschätzung des sozioökonomischen Hintergrunds des Elternhauses, welche bis heute eine häufig genutzte Heuristik in der Bildungsökonomie ist.[33]

Die Ergebnisse von Fryer und Levitt zeigten zweierlei: Zum einen, dass die Bildungsdifferenzen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen sich nicht aus genetischen Unterschieden ergeben, sondern häufig auf Differenzen in der kindlichen Bildung zurückzuführen sind. Die sich früh ergebenden Bildungsunterschiede erklären zumindest teilweise die späteren Differenzen bezüglich Einkommen, Lebenserwartung und Gesundheit. Zum anderen wird deutlich, dass auch entwickelte Industrienationen noch keinen allgemeinen, gleichberechtigten Zugang zu guter Bildung sicherstellen können. Der Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Leistungen der Schüler ist weiterhin erheblich. Eine Verringerung dieses Einflusses würde ein bedeutendes Leistungspotenzial bei bisher unterprivilegierten Schülern entfesseln und somit auch den allgemeinen Wohlstand einer Gesellschaft heben. Das Versprechen des „Wohlstands für alle“ ist am einfachsten über einen gleichberechtigten Zugang zu guter Bildung zu verwirklichen. Hierzu müsste man jedoch ein Bildungssystem schaffen, das individuelles Lernen ermöglicht und fördert, anstatt dieses zu blockieren. Denn wenn man die Kinder bereits früh in ihren Talenten und Interessen individuell fördert, ergreifen diese auch später Berufe, für die sie sich wirklich interessieren. Ein uniformes Bildungssystem hingegen, in dem Kinder einem politischen Ideal von guter Bildung, beispielsweise in Form eines Numerus Clausus, nacheifern, „verführt junge Menschen dazu, etwas zu studieren, was sie weder wollen, noch besonders gut können.“[34]

Ebenso ist es wichtig, dass man bereits in der frühkindlichen Phase ein flächendeckendes Bildungsprogramm anbietet. Denn vor dem ersten Besuch einer Bildungseinrichtung wird die Qualität der Bildung zunächst einmal ausschließlich durch die Eltern bestimmt. Ein frühkindliches Bildungsangebot kann dazu beitragen, fehlende positive Einflüsse des sozioökonomischen Hintergrunds der Eltern auf die Bildungsleistung bereits sehr früh auszugleichen und negative Einflüsse zu minimieren. Davon profitieren insbesondere Kinder aus ärmeren, nicht-akademischen Familienverhältnissen.[35] Allgemein gilt auch, dass Kinder, die früher mit dem Lernen anfangen, später seltener Probleme damit haben.[36]

Bildungsvielfalt als Alternative

Eine Alternative zu dem oben dargelegtem Bildungszentralismus wäre eine vielfältige Bildungslandschaft mit unterschiedlichen Lernangeboten, in der verschiedene Schulmodelle mit unterschiedlichen didaktischen, pädagogischen und inhaltlichen Konzepten miteinander im Wettbewerb stehen. Die Vorurteile und Befürchtungen gegenüber einem solchen Bildungswettbewerb sind mannigfaltig. Unter anderem wird angeführt, dass eine Auflockerung der staatlichen Bildungsgestaltung den Einfluss des familiären Umfelds auf die schulischen Leistungen vergrößern würde.[37] Die Öffnung des Bildungswettbewerbes für private Akteure hätte zur Folge, dass Besserverdienende ihre Kinder auf teure Privatschulen schicken können und für die Ärmeren lediglich die kostenlosen staatlichen Schulen überbleiben. Anstatt soziale Ungleichheiten zu beseitigen, würde eine solche Form des Bildungswettbewerbes lediglich bestehende Bildungs-Dysbalancen perpetuieren und verstärken. Häufig wird bei diesem Argument ein Vergleich zu den Schulstrukturen in Großbritannien oder den USA gezogen. In Großbritannien beispielsweise besuchen Schüler von privaten Eliteschulen nach ihrem Abschluss signifikant häufiger auch Elite-Universitäten, was ein erhebliches Problem für die soziale Mobilität darstellt.[38] Die Sorge, dass durch einen Bildungswettbewerb eine solche „Zwei-Klassen"-Bildungslandschaft auch in Deutschland entstehen könnte, ist jedoch gewissermaßen unbegründet, da es sie heute schon gibt. In der internationalen TIMSS-Studie über den Einfluss des familiären Hintergrunds auf die schulischen Leistungen rangiert Deutschland auf dem 4. Platz und wird nur noch von Ungarn, Schottland und England übertroffen.[39] Auch wenn dieser Einfluss in der neuesten TIMMS-Studie von 2015 leicht abgenommen hat, rangiert Deutschland beim Thema Bildungsungleichheit dennoch weiterhin nur im unteren europäischen Mittelfeld.[40]

Es geht bei der Bildungsautonomie im Kern darum, eine Rahmenstruktur zu schaffen, innerhalb derer sich der Wettbewerb der Ideen frei entfalten kann, um so bestmögliche Angebote an das heterogene Lernprofil der Schüler zu machen. Die Rolle des Staates in der Bildungspolitik sollte somit der Rolle des Staates in einer ordoliberalen Wirtschaftsverfassung gleichen: Der Staat als Schiedsrichter, welcher Grundprinzipien zur Erhaltung des freien Wettbewerbs verteidigt, selbst aber nur geringfügig interventionistisch tätig wird. Denn das zur Organisation des Schulbetriebs nötige Wissen liegt nicht in zentralen Büros, sondern in den lokalen Schulbezirken. Wie Elinor Ostrom in ihrem 1990 erschienenen Werk „Die Verfassung der Allmende" darstellt, besitzen die lokalen Nutzer von gemeinschaftlich genutzten Ressourcen ein starkes Interesse an deren Bereitstellung und qualitativem Erhalt.[41] Für den Staat wäre es aufgrund der hohen administrativen Kosten, die damit verbunden sind, alle relevanten Informationen zu erheben, unmöglich, das Schulprofil an die individuellen Bedürfnisse

der Schüler anzupassen. Die Schulen verfügen jedoch über das Wissen bezüglich der lokalen Charakteristika des Schuleinzugsgebiets, der Klassen und der jeweiligen Schüler. So können Schulen verschiedene didaktische und thematische Schwerpunkte entwickeln.

„Bei Kindern hat man in der Bildungslaufbahn nur einen einzigen Durchgang, nur einen Versuch: Wenn schulische Zeit unüberlegt oder leichtsinnig verplempert wurde, werden die Opfer ihr Leben lang dafür büßen", schrieb der langjährige bayerische Kultusminister Hans Zehetmair.[42] Deshalb solle man gerade in der Bildung keine Experimente unternehmen, und von den bekannten Pfaden möglichst wenig abweichen. Obwohl die aktuelle Bildungslandschaft sicherlich Nachbesserungsbedarf habe, wüssten wir nicht, ob bestimmte Reformen diese Zustände tatsächlich verbessern können. In der Verhaltensökonomie nennt man eine solche stetige Präferenz für die Gegenwart auch Status-quo-Verzerrung. Die Risiken, vielen Kindern mit Bildungsexperimenten nachhaltig die Zukunft zu verbarrikadieren, seien einfach zu hoch, weshalb man sich mit dem aktuellen System zufriedengibt. Genau das Gegenteil ist jedoch der Fall. Mit dem jetzigen standardisierten, uniformen und unflexiblen Bildungsprogramm schaden wir gerade denjenigen Schülern, welche es ohnehin aufgrund ihres unterprivilegierten Hintergrunds schwer haben. Es wäre deutlich fataler, in der jetzigen Situation nicht zu handeln, und somit den Bildungsnotstand zusätzlich zu verschärfen. Wir können bei Reformentwürfen inzwischen auf einen breiten Fundus an Ergebnissen der experimentellen Bildungsökonomie aus anderen Ländern zurückgreifen. Auch wenn Deutschland in der Bildung selbst kein Innovationsmotor ist, so kann die Politik von den Best-Practice-Beispielen in anderen Ländern lernen.

Des Weiteren rechnen Experten mit einem konstanten Anstieg der Migration nach Deutschland. Der Migrationsökonom Herbert Brücker schätzt beispielsweise die Nettozuwanderung auf 200.000 bis 400.000 Personen pro Jahr bis 2030.[43] Im Hinblick auf diese Entwicklungen ist es wichtig, die bereits jetzt schon sichtbare schulische Leistungslücke zwischen Migranten oder deren Kindern einerseits und Kindern ohne Migrationshintergrund andererseits zu verringern. Die Schule ist hierbei eine essenzielle Kraft, um den Integrationsprozess zu beschleunigen. Im bestehenden Schulsystem empfindet eine überwiegende Anzahl der Migrantenkinder ihren Migrationshintergrund als Schwäche.[44] Viele brauchen für ihren Abschluss aufgrund von Fehlentscheidungen, falschen Übergangsempfehlungen und fehlender Anerkennung der Bildungsabschlüsse durchschnittlich deutlich länger als Kinder ohne Migrationshintergrund.[45] Aufgrund verzögerter Integration und wegen des unflexiblen Bildungssystems kann das Leistungspotenzial der Migranten und ihrer Kinder nicht vollends ausgeschöpft werden. Sind jedoch die anfänglichen Barrieren erst einmal behoben, zeichnet sich die große Lernmotivation der migrantischen Kinder ab.[46] Eine vielfältige Schullandschaft, in der nicht das sozioökonomische Umfeld den schulischen Erfolg bestimmt, ist also auch ein attraktives Versprechen an alle Migranten, dass ein Aufstieg durch Bildung in Deutschland für jeden möglich ist. In der in Berlin tätigen, privat geführten Quinoa-Schule, die überwiegend von Migrantenkindern in erster oder zweiter Generation besucht wird, ist beispielsweise die Schulabschlussquote bis zu 60 Prozent höher als der Vergleichswert im lokalen Umfeld.[47] Die Erfolgsgeschichte der Migration beruht auch auf einem integrativen und flexiblen Bildungssystem.

Fazit

Das aktuelle Bildungssystem ignoriert die individuellen Lernbedürfnisse und schafft es nicht, die Schüler mit Blick auf ihre individuellen Begabungen, Bedürfnisse und Wünsche adäquat zu fördern. Die dringend notwendigen Reformen für die Erneuerung der Bildungslandschaft werden viel zu oft in der politischen Debatte zerrieben. Um die deutschen Schulsysteme so zu gestalten, dass sie an den Schülern orientiert sind, muss man deshalb wieder auf die Lernbedürfnisse, Fähigkeiten, Wünsche und Ziele des Individuums eingehen. Hierzu bedarf es auf lokaler Ebene Schulen mit der Kompetenz, unterschiedliche pädagogische und inhaltliche Konzepte anzuwenden, die es den Schülern ermöglichen, individuell zu lernen und somit auch ihre Persönlichkeit frei zu entfalten. Auch wenn noch nicht alle Details der lokalen Umsetzung, wie optimale Klassengröße, genaues Finanzierungsmodell oder die Bewältigung der möglicherweise auftretenden Segregationsprozesse[48] abschließend erforscht sind, so wird der Wettbewerb langfristig Aufschluss über die sinnvollsten Verfahren und Strukturen liefern. Die Diskrepanz zwischen dem politischen Ziel der sozialen Mobilität und dem aktuellen Abschneiden Deutschlands in den Bildungsstudien ist Anlass für eine tiefgreifende Bildungsreform. Dabei gilt es, die individuellen Interessen und Persönlichkeiten der Schüler ernst zu nehmen und ihnen deshalb die Möglichkeit zu geben, sich nach ihren Vorstellungen - und nicht nach denen der Politik - bilden zu können. Nur so kann ein wirklich gerechtes Bildungssystem entstehen.

Anmerkungen

1) Vgl. Levitsky, Steven / Ziblatt, Daniel: How democracies die. London: Penguin Books, 2019.
2) Vgl. Smith, Adam: Wealth of nations. Ware: Wordsworth, 2012 [1776], S. 325.
3) Vgl. Smith, 2012 [1776], S. 778.
4) Vgl. Smith, 2012 [1776], S. 764.
5) Für einen umfassenden Überblick über die Bildungskonzeptionen verschiedener liberaler Denker siehe Immel, Susanne: Bildungsökonomische Ansätze von der klassischen Nationalökonomie bis zum Neoliberalismus. Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH, 1994.
6) Vgl. Kämpfer, Kristina: Das freiheitliche Bildungsideal. In: Altmiks, Peter / Klotchkov, Kathleen (Hrsg.): Bildung für Alle. Bildungsvielfalt im Ideenwettbewerb. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2015.
7) Eine weitreichendere Diskussion der zahlreichen positiven Effekte der Bildung für die Gesellschaft findet sich beispielsweise bei Wößmann, Ludger: Letzte Chance für gute Schulen. Die zwölf großen Irrtümer und was wir wirklich ändern müssen. München: ZS Zabert Sandmann Verlag, 2007, S. 44-56 und Wößmann, Ludger: Ein wettbewerblicher Entwurf des deutschen Schulsystems. Berlina: Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2016.
8) Vgl. Klemm, Thomas: Bildung macht reich. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (Hrsg.): Dossier Bildung, 2019, S. 8–12.
9) Vgl. Cuñado, Juncal / Gracia, Fernando P. d.: Does Education Affect Happiness? Evidence for Spain. In: Soc Indic Res, Volume 108, Nr. 1, 2012, S. 185–196 und Chen, Wan-chi: How Education Enhances Happiness: Comparison of Mediating Factors in Four East Asian Countries. In: Soc Indic Res, Volume 106, Nr. 1, 2012, S. 117–131.
10) Vgl. Cuñado/Gracia, 2012.
11) Caplan, Bryan: Emergency Homeschooling: A How-To Guide. In: Econlib, 23.03.2020, [online] https://www.econlib.org/emergency-homeschooling-a-how-to-guide/ [01.09.2020].
12) Vgl. Domsch, Holger / Lohaus, Arnold / Fridrici, Mirko: Kinder im Stress. Berlin, Heidelberg: Springer, 2016, S. 22.
13) Urbansky, Björn: Der Ideenwettbewerb als Lösungsverfahren für gesellschaftliche Probleme. In: Altmiks, Peter / Klotchkov, Kathleen (Hrsg.): Bildung für Alle. Bildungsvielfalt im Ideenwettbewerb. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2015, S. 21.
14) Höcke, Björn: Wir kämpfen für unsere Kinder! [Rede], 27.10.2019, [online] https://www.queer.de/vids/afd-201910-hoecke.mp4 [01.07.2020].
15) Eine entsprechende Petition findet sich beispielsweise hier: https://www.change.org/p/bundestag-deutsche-kolonialgeschichte-und-anti-rassismus-als-teil-des-lehrplans-in-schulen (Stand: 25.06.2020). Die Petition hat zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Texts ca. 70.000 Unterschriften.
16) Vgl. Brinkmann, Erika: „Sorge der Eltern verständlich, aber unbegründet“. In: Klett Themendienst, Nr. 68, 2015.
17) Urbansky, 2015, S.22.
18) Wößmann, Ludger: „Aufstieg durch Bildung“ - Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: Wege zur gesellschaftlichen Mitte. Chancen, Leistung und Verantwortung. Frankfurt am Main: Societäts-Verlag, 2008, S. 57.

19) Kaube, Jürgen: Was soll denn die Alternative zum Föderalismus sein? In: Schultz, Tanjev / Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Zentralismus? Weinheim: Beltz Juventa (Pädagogische Streitschriften), 2012, S. 165.
20) König, Mareike: Individualisiertes Lehren und individuelles Lernen. In: Altmiks, Peter / Klotchkov, Kathleen (Hrsg.): Bildung für Alle. Bildungsvielfalt im Ideenwettbewerb. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2015, S. 69.
21) Vgl. Taleb, Nassim N.: IQ is largely a pseudoscientific swindle. In: Medium, 2019, [online] https://medium.com/incerto/iq-is-largely-a-pseudoscientific-swindle-f131c101ba39 [01.09.2020].
22) Vgl. Domsch et al., 2016, S. 22-23.
23) Vgl. Klemm, 2019, S. 10.
24) Vgl. Watson, John B.: Behaviorism. New York: Norton, 1930, S. 106.
25) König, 2014, S. 63.
26) Vgl. Wößmann, 2008, S. 57 und Checchi, Daniele: The Economics of Education. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, S. 129-147.
27) Popper, Karl R.: Das Elend des Historizismus. Tübingen: Mohr Siebeck, 2003 [1957], S. 80.
28) Schneider, Clemens: Eingangsprüfungen statt Abschlussprüfungen. Plädoyer für ein individuell gerechtes Bildungskonzept. . In: Altmiks, Peter / Klotchkov, Kathleen (Hrsg.): Bildung für Alle. Bildungsvielfalt im Ideenwettbewerb. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2014, S. 73.
29) Vgl. Bracken, Bruce A. / Sabers, Darrell / Insko, William: Performance of black and white children on the Bracken basic concept scale. In: Psychology in the Schools, Jg. 24, Nr. 1, 1987, S. 22–27 und Coley, Richard: An Uneven Start: Indicators of Inequality in School Readiness. Princeton, NJ: Educational Testing Service, 2002.
30) Vgl. Herrnstein, Richard J. / Murray, Charles A.: The bell curve. Intelligence and class structure in American life. New York, London: Simon & Schuster, 1996.
31) Vgl. Fryer, Roland / Levitt, Steven: Understanding the Black-White Test Score Gap in the First Two Years of School. In: Review of Economics and Statistics, Jg. 86, Nr. 2, 2004, S. 447-464.
32) Vgl. Fryer/Levitt, 2004.
33) Vgl. Schütz, Gabriela / Wößmann, Ludger: Chancengleichheit im Schulsystem. Internationale deskriptive Evidenz und mögliche Bestimmungsfaktoren. In: Ifo Working Paper, Nr. 17, 2005.
34) Straubhaar, Thomas (2014): Der NC ist ein Relikt fehlgeleiteter Planwirtschaft. In: Die Welt, 15.04.2014.
35) Vgl. Blau, David / Currie, Janet: Preschool, Day Care, and Afterschool Care: Who's Minding the Kids? Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2004 und Blau, David / Currie, Janet: Efficient Provision of High Quality Early Childhood Education: Does the Private Sector or Public Sector Do It Best? In: CESifo DICE Report, Jg. 6, Nr. 2, 2008, S. 15–20.
36) Vgl. Heckman, James / Carneiro, Pedro: Human Capital Policy. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2003.
37) Vgl. Demmer, Marianne: Wider der Kleinstaaterei und der Kleingeisterei. In: Schultz, Tanjev / Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Zentralismus? Weinheim: Beltz Juventa (Pädagogische Streitschriften), 2012, S. 175.
38) Vgl. Montacute, Rebecca /Cullinane, Carl: Access to Advantage. The influence of schools and place on admissions to top universities. London: The Sutton Trust, 2018.
39) Vgl. Wößmann, 2007, S. 135.
40) Vgl. Wendt, Heike / Bos, Wilfried / Selter, Christoph / Köller, Olaf / Schwippert, Knut / Kasper, Daniel: TIMSS 2015. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich. Münster, New York: Waxmann Verlag, 2016, S. 307-314.
41) Vgl. Ostrom, Elinor: Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999.
42) Zehetmair, Hans (2014): Mit föderalen Strukturen für ein starkes Deutschland. In: Schultz, Tanjev / Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Zentralismus? Weinheim: Beltz Juventa (Pädagogische Streitschriften), 2012, S. 119.
43) Vgl. Brücker, Herbert: Jeder Dritte in Deutschland wird Migrationshintergrund haben. In: Deutsche Welle, 07.11.2019.
44) Vgl. Barz, Heiner /Cerci, Meral / Demir, Zeynep: Bildung, Milieu & Migration. Düsseldorf: Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, 2013, S. 3.
45) Vgl. Barz et al., 2013, S. 3.
46) Vgl. Baumert, Jürgen / Maaz, Kai: Migration und Bildung in Deutschland. In: DDS - Die Deutsche Schule, Jg. 104, Nr. 3, 2012, S. 279–302.
47) Quinoa Bildung. [online]: https://www.quinoa-bildung.de/ [09.08.2020].
48) Vgl. Frank, Björn: Ökonomische Analyse des deutschen Schulsystems. In: Apolte, Thomas / Vollmer, Uwe (Hrsg.): Bildungsökonomik und soziale Marktwirtschaft. Stuttgart: Lucius & Lucius, 2010 S. 28.

Pädagogen vertrauen

Von Philipp Neudert

Vertrauen steht im Bildungskontext in einem intensiven Spannungsverhältnis: Einerseits scheint ein hohes Maß an wechselseitigem Vertrauen für gelingende Bildung notwendig zu sein. Schüler und Schülerinnen vertrauen darauf, dass das, was ihnen Lehrerinnen und Lehrer vermitteln, richtig und vollständig ist, und ihnen diese Inhalte im späteren Leben oder der weiteren Ausbildung auch tatsächlich weiterhelfen. Umgekehrt müssen Lehrer darauf vertrauen können, dass ihre Schüler wirklich versuchen, den Lernstoff zu bewältigen, dass sie aufmerksam zuhören und auch zuhause eigenständig arbeiten. In gleicher Weise müssen Schulleiterinnen ihren Lehrern vertrauen können. Sie müssen vertrauen, dass sie den vereinbarten Unterricht auch tatsächlich abhalten, dass sie Klausuren sorgfältig korrigieren, und dass sie fachlich in der Lage und auch dazu bereit sind, ihre Schützlinge hervorragend auf ihre Prüfungen, ihre weitere Ausbildung oder berufliche Zukunft vorzubereiten. Auch die Gesellschaft insgesamt muss darauf vertrauen können, dass das Bildungssystem als Ganzes fähig ist, die jungen Menschen adäquat auf ihr späteres Leben vorbereitet und sie in die Lage versetzt, private und gesellschaftliche Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen. Diese Beispiele zeigen: Ohne Vertrauen ist Bildung nur schwer denkbar. Es muss daher im Bildungsalltag explizit vorausgesetzt werden. Andererseits wird im Bildungswesen in der Regel auch die Devise „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ hochgehalten: Was unterrichtet werden soll, welche Schulformen zulässig sind, wie die einzelnen Schulen zu organisieren sind und welche Unterrichtsmethoden erlaubt sind, unterliegt in Deutschland strikter staatlicher Regulierung, die sich etwa in den Lehrplänen und in den Schulgesetzen beziehungsweise Privatschulgesetzen der Bundesländer ausdrückt und durch hierarchische Beziehungen innerhalb der Organisation (Schulleitung – Lehrkräfte) und zwischen den Organisationen (Schulbehörde – Schulen) durchgesetzt werden. Wenn aber den Lehrerinnen und Lehrern einerseits vertraut werden soll und muss, warum dann dieses Ausmaß an Kontrolle?

Die folgenden Überlegungen widmen sich der Frage, ob Lehrerinnen und Lehrern mehr Vertrauen entgegengebracht und auf Regulierung und Kontrolle stärker als bisher verzichtet werden sollte. Dabei wird die These vertreten, dass Vertrauen in Pädagogen einerseits eine notwendige Annahme für Bildung und insbesondere in Schulen ist und andererseits Vorteile bietet. Diese These wird in drei Argumentationsschritten entwickelt. Im ersten Schritt wird das Bildungssystem als mehrstufiges Prinzipal-Agent-Problem beschrieben, und werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, dieses zu lösen, wobei vor allem die Nachteile extrinsischer Steuerungsmodi herausgestellt werden. In einem zweiten Schritt wird die Möglichkeit, das Prinzipal-Agent-Problem über Vertrauen zu lösen, auf psychologischer und ökonomischer Grundlage beschrieben, und die Vorteile dieses Ansatzes werden dargelegt. In einem dritten Schritt wird auf Basis der Mintzberg-Konfigurationen gezeigt, dass die Organisationsform der Schule als Profibürokratie immer schon ein hohes Maß an Vertrauen in die Lehrkräfte voraussetzt. Daraus wird der Schluss gezogen, dass eine vertrauensbasierte Lösung des Prinzipal-Agent-Problem bevorzugt werden sollte. Abschließend wird die Möglichkeit skizziert, nicht nur die Gestaltung des Unterrichts, sondern auch dessen Inhalte und langfristigere Ziele den qualifizierten Pädagogen zu überlassen, und es werden zwei Grundmodelle vertrauensbasierter Lehrpläne unterschieden.

Das Bildungswesen als mehrstufiges Prinzipal-Agent-Problem

Das Prinzipal-Agent-Problem ist ein Modell aus der Neuen Institutionenökonomik und wurde erstmals 1976 von Jensen und Meckling erörtert.[1] Anders als das Rational-Choice-Modell geht es von asymmetrischer Informationsverteilung und nicht-vollständiger Rationalität (bounded rationality) aus.[2] Das Szenario des Prinzipal-Agenten-Problems sieht folgendermaßen aus: Ein Prinzipal (beispielsweise ein Kunde) beauftragt einen Agenten (beispielsweise einen Mechaniker) damit, in seinem Namen einen bestimmten Auftrag (beispielsweise eine Autoreparatur) auszuführen, wofür der Agent eine Gegenleistung (typischerweise Geld) erhält. Allerdings besitzt der Agent (beispielsweise aufgrund seiner Fachkenntnisse) einen Informationsvorsprung vor dem Prinzipal: So kann der Automechaniker etwa bewusst vorschlagen, ein teures Ersatzteil zu bestellen und einzubauen, obwohl eine günstigere Reparatur den gleichen Effekt gehabt hätte. Diese Möglichkeit wird als opportunistisches Verhalten bezeichnet. Es werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, dieses Problem zu lösen. Die beiden prominentesten sind die Schaffung von hierarchischen Beziehungen oder Anreizsysteme, beides Beispiele extrinsischer Steuerungsmodi. Im ersten Fall wird der Agent durch hierarchische Anweisungen auf eine bestimmte Verhaltensweise verpflichtet (der Eigentürmer der Werkstatt untersagt es seinen Mitarbeitern, unnötige oder überteuerte Reparaturen anzubieten), im zweiten Fall wird Fehlverhalten sanktioniert (etwa durch Geld- oder Gefängnisstrafen). Eine weitere, oft weniger beachtete Möglichkeit besteht darin, zwischen Prinzipal und Agent Vertrauen zu schaffen. Wenn gerechtfertigtes Vertrauen zwischen Prinzipal und Agent existiert, besteht die Gefahr opportunistischen Verhaltens von Anfang an nicht.

Das Bildungssystem lässt sich als mehrstufiges Prinzipal-Agent-Problem modellieren, wobei die Prinzipale einer Stufe jeweils die Agenten der nächsthöheren Stufe sind. Auf der höchsten Stufe ist die Gesellschaft der Prinzipal des Bildungssystems als (kollektiver) Agent: Die Gesellschaft versorgt das Bildungssystem mit finanziellen Ressourcen und gewährt Rechtssicherheit. Dafür stellt das Bildungssystem die Ressource Bildung bereit, die wiederum anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen, beispielsweise der Wirtschaft oder der Politik, zugutekommt. Konkret sind es in der Regel Regierungen, die stellvertretend für die Gesellschaft die Rolle des Prinzipals übernehmen.

Auf der zweihöchsten Stufe ist der jeweils von Regierungen, Behörden oder von Privatpersonen als Prinzipal beauftragte Schulträger der Agent, der den Auftrag hat, eine oder mehrere Schulen für eine bestimmte Anzahl Schüler bereitzustellen.[3]
Auf der nächsten Stufe beauftragt eine einzelne Schule, vertreten etwa durch einen Schulleiter oder eine dazu eingesetzte Kommission, bestimmte Individuen damit, einen definierten Lehrauftrag (eine bestimmte Anzahl Unterrichtsstunden in einem bestimmten Fach an einem bestimmten Ort und zu bestimmten Zeiten) auszuüben. Diese Individuen – die Lehrerinnen und Lehrer – sind in diesem Fall der Agent beziehungsweise die Agenten.
Auf der niedrigsten Stufe gibt ein Lehrer oder eine Lehrerin den Schülerinnen und Schülern bestimmte Aufgaben, etwa einen bestimmten Text zu lesen, bestimmte Arbeitsblätter zu bearbeiten oder ein Referat zu einem bestimmten Thema zu halten. Die Schülerinnen und Schüler als Agenten führen diese Aufträge aus. Hier ist die Kontrolle durch den Prinzipal (Lehrperson) vergleichsweise engmaschig, etwa durch Benotung (Anreize), direkte Kontrolle oder Anweisungen. Es ist jedoch festzuhalten, dass in einem gewissen indirekten

Sinn die Schülerinnen und Schüler die eigentlichen Prinzipale sind, die ihren Lehrern den Auftrag erteilen, ihnen Bildung zukommen zu lassen. Dies geschieht jedoch nur in Ausnahmefällen direkt, im Regelfall indirekt über die Vermittlung durch Eltern oder politische Vertreter.

Auf jeder der hier beschriebenen Stufen existieren die Informationsasymmetrien und die Verführung zu opportunistischem Verhalten, die das Prinzipal-Agent-Problem charakterisieren. Unter den Modellannahmen von Eigeninteresse und asymmetrischen Informationen haben Schulträger einen Anreiz, Regierungen oder Privatpersonen lediglich vorzutäuschen, Bildung bereitzustellen, um finanzielle Ressourcen zu erhalten, aber die Kosten für tatsächliche Bildungsarbeit zu vermeiden. Unter denselben Annahmen haben Lehrer einen Anreiz, ihr Gehalt zu beziehen, ohne die entsprechende Arbeitsleistung zu erbringen, solange dies nicht sanktioniert wird. Vor diesem Hintergrund erscheinen hierarchische Kontrollmechanismen (Schulgesetze, Lehrpläne, Verordnungen) und Anreizsysteme (Androhung von Bestrafungen bei Missachtung von Vorschriften) unausweichlich.

Allerdings haben Anreizsysteme und hierarchische Beziehungen mehrere Nachteile, die im folgenden Abschnitt dargelegt werden. Darüber hinaus ist fraglich, ob die genannten Modellannahmen uneingeschränkt auf die Wirklichkeit übertragbar sind und ob das damit verbundene systematische Misstrauen gegen Lehrkräfte gedanklich tatsächlich durchzuhalten ist.

Nachteile extrinsischer Steuerungsmodi

Ein erster Nachteil extrinsischer Steuerung besteht in der Verdrängung prosozialer Präferenzen. Prosoziale Präferenzen sind darauf gerichtet, in Übereinstimmung mit sozialen Normen zu handeln und bilden gemeinsam mit sogenannter hedonistischer Motivation die intrinsische Motivation. Diese leitet Aktivitäten, die um ihrer selbst willen und nicht wegen einer Belohnung ausgeführt werden.[4,5] Die Existenz intrinsischer Motivation wurde empirisch vielfach nachgewiesen[6,7,8,9,10,11]. Das Ausmaß intrinsischer Motivation hängt vor allem von drei Faktoren ab: Autonomie, Kompetenzerleben und sozialer Zugehörigkeit. Wenn die Autonomie eingeschränkt wird, kann eine vorhandene intrinsische Motivation verdrängt werden.[12] Dieser Verdrängungseffekt wurde ebenfalls mehrfach empirisch belegt in Bezug auf Strafen[13], variable Entlohnung[14] sowie Freiwilligenarbeit.[15] Das Kompetenzerleben wächst, wenn sich Individuen für das Ergebnis ihrer Arbeit verantwortlich fühlen, eine positive Rückkopplung erhalten und inhaltlich verstehen, was sie tun.[16] Aus diesem Grund führen unerwartete oder symbolische (im Gegensatz zu erwartbaren und monetären) Belohnungen häufig zu einem Anstieg intrinsischer Motivation statt zu einem Verdrängungseffekt, wenn sie als Rückkopplung, nicht als Kontrolle empfunden werden.[17] Im Bildungssystem kann der Verdrängungseffekt bedeuten, dass die Motivation der Lehrerinnen und Lehrer durch Kontrolle und extrinsische Steuerung sinkt.

Ein zweiter Nachteil extrinsischer Steuerung besteht in steigenden Transaktionskosten[18] aufgrund von Organisationskosten und Kontrollkosten. Um glaubwürdig zu sein, müssen personelle und finanzielle Ressourcen aufgewendet werden, um hierarchische Anweisungen und Strafen durchzusetzen sowie Belohnungen zu finanzieren und zuzuteilen. Auch die Organisation und Überwachung der entsprechenden Stellen in der Organisation verursacht Transaktionskosten. Diese Ressourcen können nicht verwendet werden, um Bildung bereitzustellen.

Der dritte Nachteil extrinsischer Steuerung liegt im Phänomen der Reaktanz begründet, das die Reaktionen von

Menschen erklärt, deren Handlungs- oder Entscheidungsfreiheit bedroht ist.[19] Dabei fällt die Reaktanz umso heftiger aus, je wichtiger die eingeschränkte Freiheit für das Individuum ist und je stärker die Einschränkung ausfällt.[20] Reaktanz äußert sich in dem Versuch, das verbotene Verhalten trotz des Verbotes auszuüben; ein ähnliches, nicht verbotenes Verhalten zu zeigen; durch Aggression gegenüber der einengenden Instanz oder durch Attraktivitätsänderung, wobei die verbotene Alternative wertvoller und die gebotene unattraktiver werden. Falls extrinsische Steuerungsversuche Reaktanz auslösen, führen sie entweder zu einem unerwünschten Verhalten (Aggression) oder sogar zu genau dem Verhalten, das eigentlich gestoppt werden sollte. In diesem Fall müssen extrinsische Steuerungsversuche entweder zurückgenommen oder die Belohnungen beziehungsweise Bestrafungen extrem erhöht werden, was jedoch wiederum steigende Transaktionskosten zur Folge hat. Wenn weder das Zurücknehmen noch das extreme Erhöhen der extrinsischen Reize möglich ist, könnte man von einer Reaktanzfalle sprechen, aus der sich der Prinzipal nur noch schwer befreien kann.

Vertrauen als mögliche Lösung des Prinzipal-Agent-Problems

Vertrauen lässt sich als ein Weg beschrieben, das Prinzipal-Agent-Problem ganz oder teilweise zu lösen, ohne auf extrinsische Steuerungsmechanismen mit ihren negativen Konsequenzen zurückgreifen zu müssen. Im Folgenden wird dargelegt, wie eine solche vertrauensbasierte Lösung für das Bildungssystem aussehen kann.

Im psychologischen Verständnis entspricht Vertrauen einer mit einer positiven Zukunftserwartung verbundenen Vorleistung des Vertrauensgebers, die persönliche Verletzbarkeit und individuelle oder kollektive Risiken impliziert.[21] Allerdings erweitern sich durch den Verzicht auf Kontrolle die Handlungsoptionen des Vertrauensgebers.[22] Im arbeits- und organisationspsychologischen Kontext ist Vertrauen sowohl eine Voraussetzung als auch das Resultat gelingender Kooperation.[23] Angewandt auf den Bildungskontext bedeutet Vertrauen im psychologischen Verständnis, den jeweiligen Agenten – also Lehrern, Schulen oder Schulträgern – die Erwartung entgegenzubringen, sich in Zukunft positiv, das heißt im Sinne des Prinzipals – also der Gesellschaft oder des Schulträgers – zu verhalten. Da der Prinzipal dafür keine Garantie erhält, macht er sich verletzlich, d.i. anfällig für Ausbeutungsversuche, etwa die Gesellschaft gegenüber Schulträgern, die unzureichende Bildungsleistung bereitstellen, oder die Schule gegenüber einzelnen Lehrern, die ihre Aufgabe nicht oder in nicht erwünschter Weise erfüllen. Ist das entsprechende Vertrauen nicht gegeben, kann keine Kooperation stattfinden ohne entsprechende Absicherungsmaßnahmen (z.B. Vertragsstrafen, lockerer Kündigungsschutz). Findet Kooperation jedoch erfolgreich statt, steigt auch das Vertrauen, und auf die entsprechenden Maßnahmen kann verzichtet werden.

Im ökonomischen Verständnis kann Vertrauen definiert werden als Trias von Kompetenz, Nicht-Opportunismus und Rechtschaffenheit.[24] Kompetenz kann als Zutrauen oder Verlässlichkeit umschrieben werden[25] – als Fähigkeit, gestellte Erwartungen auch tatsächlich zu erfüllen. Im Bildungskontext sind darunter vor allem fachliche Kompetenzen (Fachkenntnisse in Mathematik, Literaturwissenschaft oder Physik) sowie Schlüsselqualifikationen zu verstehen, etwa soziale Kompetenz (Empathie, Konfliktfähigkeit, Führungskompetenz) oder Methodenkompetenz (Analysefähigkeit, Deduktion, Rhetorik). Der zweite Aspekt, Nicht-Opportunismus, umschreibt die Bereitschaft und Fähigkeit, Möglichkeiten des Vertrauensmissbrauchs nicht zu nutzen[26], also beispielsweise nicht gute Noten oder Versetzungsempfehlungen gegen Geldzahlungen

zu verteilen (Korruption) oder nach einer einmal erfolgten Verbeamtung nicht unter das vorherige und eigentlich erforderliche Leistungsniveau zu fallen. Der dritte Aspekt, Rechtschaffenheit, „bezieht sich auf die Auswirkungen des Handelns des Vertrauensnehmers auf Dritte“[27], was entweder weitere Vertrauensgeber, aber auch unbeteiligte Dritte sein können.[28] Im Bildungskontext bedeutet Rechtschaffenheit in diesem Sinne etwa, dass ein Lehrer die Auswirkungen seiner Leistungen auch auf Dritte wie Unternehmen, Universitäten oder die Eltern seiner Schüler oder ein Schulträger die Auswirkungen einer Schuleröffnung, von Sparmaßnahmen oder einer Schulschließung auch auf Dritte (etwa ortsansässige Unternehmen, Vereine, die Gemeinde) in die Entscheidung miteinbezieht. Die Formel Pädagogen vertrauen bedeutet im Licht dieser Definition, ihnen

(i) Kompetenz zuzusprechen, insbesondere Fachkompetenzen und Schlüsselkompetenzen, sie
(ii) für nicht-opportunistisch zu halten, das heißt zu erwarten, dass sie situativ auftretende Möglichkeiten des Vertrauensmissbrauchs nicht nutzen werden und ihnen
(iii) Rechtschaffenheit zuzuschreiben, also zu erwarten, dass sie ihre Aufgabe so ausführen, dass nicht nur ihre Schülerinnen und Schüler, sondern auch keine Dritten davon negativ beeinträchtigt werden. Analog lässt sich auch das Vertrauen gegenüber Schulträgern sowie dem Bildungssystem als Ganzem beschreiben.

In Bezug auf die mehrstufige Prinzipal-Agent-Problematik des Bildungssystems lässt sich basierend auf dieser Definition festhalten, dass – sofern Vertrauen im oben ausgeführten Sinn gegeben ist – formelle Kontrollmechanismen etwa durch Schulbehörden auf Basis von Schulgesetzen zurückgefahren werden können beziehungsweise ganz oder teilweise überflüssig werden. Sofern Pädagogen vertraut werden kann, wird die Legitimationsbasis für solche zusätzlichen Eingriffe in deren Wirkungsbereich brüchig, da die Eingriffe erstens überflüssig sind und zweitens bereits geschaffenes Vertrauen untergraben, also zusätzlich schädlich sind. Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass im Lichte der hier genannten Definition zusätzliche Eingriffe in den Wirkungsbereich der Pädagogen vor allem dann gerechtfertigt sind, wenn kein Vertrauen in diese vorliegt – wenn der Gesetzgeber etwa opportunistisches Verhalten der Pädagogen erwartet oder sie für nicht kompetent beziehungsweise nicht rechtschaffen hält (oder ihnen keine dieser Eigenschaften zuspricht). Fraglich ist allerdings, ob auf Basis eines derartigen Vertrauensdefizits Bildung und insbesondere die Organisation Schule in ihrer jetzigen Form überhaupt noch möglich wären. Dieser Frage wird im Folgenden nachgegangen.

Schule als Organisation: Eine Profibürokratie nach Mintzberg

Die Konfigurationen sind eine von dem bedeutenden Organisationstheoretiker Henry Mintzberg vorgeschlagene Struktur, um Organisationen dynamisch beschreiben zu können.[29,30] Im Rahmen dieser Konfigurationen entspricht eine Schule der sogenannten Profibürokratie (professional bureaucracy)[31]. Der Fokus innerhalb einer solchen Organisation liegt auf dem betrieblichen Kern[32], also der Funktionsstelle, an der die wertschöpfenden Prozesse stattfinden. Im Fall der Schule sind das die unterrichtenden Lehrerinnen und Lehrer. Zusätzlich wichtig ist der Hilfsstab[33], der den betrieblichen Kern unterstützt, im Fall der Schule etwa ein Sekretariat, der Hausmeister oder eine Schulkantine. Demgegenüber haben andere Elemente, die in anderen Organisationen stark ausgebaut sind – insbesondere die strategische Spitze, die Technostruktur und die Mittellinie, die zwischen

der strategischen Spitze und dem betrieblichen Kern vermittelt, nur geringe Bedeutung. So besteht die Spitze einer Schule typischerweise aus einer einzigen Person (Schulleitung) mit einem Stellvertreter. Zwischen ihr und den Lehrern existieren jedoch typischerweise keine Zwischeninstanzen. Auch greift das Führungspersonal nicht direkt in den Unterricht ein und gibt auch nicht selbst strategische Ziele für kürzere Zeiträume vor.

Das wichtigste Instrument zur Koordination ist in der Profibürokratie nicht die Weisung, sondern die Standardisierung von Qualifikationen.[34] Anstatt jeden einzelnen Schritt des Arbeitsprozesses durch Weisung oder Regeln zu standardisieren, werden die Lehrerinnen und Lehrer durch eine Ausbildung standardisiert, bevor sie Teil der Profibürokratie werden dürfen. Daher ist es möglich, ihnen in der täglichen Arbeit ein hohes Maß an Autonomie zuzugestehen. Wenn ein Lehrer etwa den Satz des Pythagoras erklärt, benötigt er dazu nicht die explizite Zustimmung, direkte Anweisung oder gar Anleitung eines Vorgesetzten. Umgekehrt bedeutet dies aber, dass eine solche direkte Anweisungen oder systematische Kontrolle des Verhaltens im Rahmen der Organisationstruktur einer Schule auch nicht möglich ist, ohne diese Struktur radikal zu verändern.

Um den Betrieb in Form einer Profibürokratie aufrecht zu erhalten, ist demnach ein hohes Maß an Vertrauen in die Qualifikation und Vertrauenswürdigkeit des Lehrpersonals erforderlich. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Standardisierung im Rahmen der Ausbildung erfolgreich war (der Lehrer unterrichtet sachlich korrekte und vollständige Inhalte auf nachvollziehbare Weise) und das Personal seine Autonomie auch nicht opportunistisch ausnutzt (der Lehrer hält tatsächlich Unterricht ab und nutzt die Zeit nicht ausschließlich, um mit der Klasse fernzusehen; er korrigiert Klausuren tatsächlich und verteilt nicht, um Arbeit zu sparen, „Noten nach Gefühl"). Profibürokratien werden typischerweise in komplexen, aber stabilen Umwelten eingesetzt.[35] Bildung ist ein gutes Beispiel einer solchen Umwelt: Der Gegenstand von Bildung (etwa Sprachen oder Mathematik) sowie die Methoden ihrer Vermittlung sind komplex, verändert sich aber nicht oder nur langsam. Auch die Anforderung an Bildungsprofile sind komplex, aber im Zeitablauf relativ stabil.

Diese Beschreibung verdeutlicht, dass ohne ein relativ hohes Maß an Vertrauen die Organisationsform Schule als Profibürokratie nicht denkbar ist. Ein Vertrauensdefizit, das Eingriffe in die Autonomie der Lehrer und analog auch der Schule selbst rechtfertigen könnte, steht also in einer kognitiven Spannung, wenn nicht sogar in offenem Widerspruch zu dem Vertrauensvorschuss, der für die faktische Aufrechterhaltung eines Schulbetriebs in Form einer Profibürokratie notwendig ist. Ein besonderes Risiko erwächst aus der Kombination der relativ hohen Autonomie der Lehrer bei ihrer täglichen Arbeit und dem psychologischen Phänomen der Reaktanz, das die Reaktionen von Menschen erklärt, deren Handlungs- oder Entscheidungsfreiheit bedroht ist:[36] Eine häufige Reaktion ist die direkte Wiederherstellung der Freiheit, indem das verbotene Verhalten dennoch ausgeführt wird[37] – eine Möglichkeit, die eine vergleichsweise autonom reagierende Lehrperson real auch hat. Aus diesem Grund besteht bei einer unbeliebten Regulierungen von außen immer die Gefahr, dass diese, sofern sie nicht rigoros kontrolliert, beaufsichtigt und durchgesetzt werden, sofort durch den betrieblichen Kern der Profibürokratie ausgehöhlt zu werden. Am Ende kann dann eine solche Regulierung zwar das Vertrauen verspielt, aber eine Verhaltensänderung trotzdem nicht erreicht haben. Von Mintzbergs Modell ausgehend müsste vielmehr bei der Qualifikation, d.i. Standardisierung der Lehrpersonen angesetzt werden, um nachhaltige Verhaltensänderungen zu erreichen.

Der Lehrplan

Unabhängig von der Diskussion über die Art der Steuerung – ob über Anreizsysteme, hierarchische Kontrolle, Standardisierung in der Ausbildung und Vertrauen in die einzelnen Lehrkräfte, Schulen oder Schulträger – stellt sich die Frage, welches langfristige Bildungsziel eigentlich angestrebt werden soll. In Deutschland beantworten die Frage, was und wie unterrichtet wird, aktuell die Lehrpläne, die von den Behörden der jeweiligen Bundesländer erstellt werden. Im Hinblick auf die Frage, wie ein Bildungssystem aussehen kann, das den einzelnen Pädagogen mehr Vertrauen schenkt, lassen sich zwei Grundmodelle für den Umgang mit dem Lehrplan unterscheiden:

Grundmodell 1: Fixierter Lehrplan, freie Wahl der Mittel

In diesem Szenario erstellt der Staat beziehungsweise die Regierung oder die von der Regierung geführten dafür zuständigen Behörden einen für eine bestimmte Zeit fixierten und spezifizierten Lehrplan für verschiedene Alters- und Qualifikationsstufen. Darin ist ausgeführt, welche Kenntnisse und Kompetenzen welche Kinder oder Jugendliche welcher Qualifikationsstufe zu welchem Zeitpunkt erreicht haben sollen. Auch die Regeln, wie – durch welche Prüfungen und Leistungen - bestimmte Schulabschlüsse erreicht werden, präzisiert dieser Bildungsplan. Den autonomen Schulen und den vertrauenswürdigen Pädagogen obliegt es nun, Mittel zu wählen, um dieses Ziel zu erreichen. Es kann also eine Schule (oder alle Schulen in der Trägerschaft eines bestimmten Trägers) hauptsächlich mit Büchern und gedruckten Blättern arbeiten, eine andere Schule vorwiegend mit digitalen Präsentationen und Videos. Die einen können sich auf strikte Hausaufgabendisziplin fokussieren, die anderen auf projektbasierten Unterricht. Beurteilt werden nicht a priori bestimmte Methoden, sondern a posteriori bestimmte Ergebnisse, die konsequenterweise auch durch standardisierte und regelmäßige Tests überprüft werden müssen.

Grundmodell 2: Offener Lehrplan, freie Wahl der Mittel[38]

In diesem Modell entscheiden Schulen beziehungsweise Schulträger nicht allein über die Mittel, um bestimmte Bildungsziele zu erreichen, sondern auch über die Bildungsziele selbst. Einzelne Schulen (oder stellvertretend, etwa um Kosten zu sparen, ein Schulverband) evaluieren auf Basis selbstgewählter Methoden, welche Kenntnisse und Kompetenzen für welche Ziel- beziehungsweise Altersgruppe vermittelt werden müssen oder sollen. Dabei ist es ratsam, sich an dem Wissen ihres eigenen Fachpersonals und insbesondere wichtiger Stakeholder (etwa Unternehmen, in denen die Absolventen später eingestellt oder weitergebildet werden, und Universitäten, an denen die Absolventen studieren sollen) und nicht zuletzt den Erfahrungen ihrer eigenen Alumni orientieren. Entscheidend ist dabei das Vertrauen in die jeweils besuchte Schule oder den Schulverband, dem sie angehört. Dieses Modell geht fast zwingend einher mit der Etablierung konkurrierender und möglicherweise inkompatibler Abschlüsse zwischen verschiedenen Schulen, Schulträgern oder Trägergruppen. Prinzipiell könnten sich die Schulen aber auch auf gemeinsame Abschlüsse verständigen.

Eine bedeutende Frage in diesem Kontext ist, wie die Hochschulzugangsberechtigung geregelt werden kann. So könnte der Staat auch in einem Modell offener Lehrpläne bestimmte Vorgaben für Abschlüsse machen, die als Hochschulzugangsberechtigung dienen können. Alternativ könnten jedoch auch die Hochschulen beziehungsweise Hochschulverbände bestimmte Abschlüsse evaluieren und zertifizieren lassen. Eventuell könnten

sogar einzelne Studiengänge diejenigen Abschlüsse selektieren, die nach Meinung der Organisatoren geeignet sind, auf das jeweilige Studium vorzubereiten. So könnten die für Jura erforderlichen Mindestkenntnisse trotz großer Gemeinsamkeiten in bestimmten Bereichen erheblich abweichen von denen, die für Physik oder Maschinenbau benötigt werden. Dieses Modell erscheint einerseits besonders effizient, weil unnötige Bildungsinvestitionen vermieden werden. Andererseits kann es mit einer frühen Verengung des Bildungshorizonts einhergehen und zu verfrühten Pfadabhängigkeiten führen, die Fehlentscheidungen begünstigen beziehungsweise zementieren können. Dieses Vertrauen ist nicht unbedingt ein „zusätzliches" Vertrauen, das man einer Schule entgegenbringt, da man ja der Schule ohnehin schon vertrauen muss, dass die Lehrkräfte wissen, wovon sie reden. Eine weitere Möglichkeit wäre es, das Verfahren staatlich zu akkreditieren, ähnlich wie es bei Studiengängen privater Hochschulen der Fall ist.

Vertrauen in Pädagogen: Vorteile nutzen!

Wie gezeigt wurde, ist Vertrauen eine notwendige Annahme sowohl für gelingende Bildung im Allgemeinen als auch für konkrete Schulen als Organisation. Zudem vermeidet Vertrauen die zentralen Nachteile abweichender, extrinsisch orientierter Steuerungsmodi: prosoziale Präferenzen der Lehrkräfte werden nicht verdrängt; die vermiedenen Kontrollkosten können eingespart und direkt in Bildung investiert werden; die negativen Folgen von Reaktanz aufgrund übermäßiger Regulierung und Kontrolle können vermieden werden. Wenn diese Kernvorteile genutzt werden, können eine höhere Motivation der Lehrkräfte und verringerte Kosten erreicht und unerwünschtes Verhalten vonseiten der Lehrkräfte vermieden werden. Daher beinhaltet erhöhtes Vertrauen in Lehrkräfte enorme Chancen für motiviertere Lehrkräfte und eine qualitativ bessere Bildung, die unnötige gesellschaftliche und psychologische Kosten vermeidet.

Anmerkungen

1) Vgl. Jensen, Michael / Meckling, William: Theory of the firm. Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. In: Journal of Financial Economics, Jg. 3, Nr.4, 1976, S. 305–360.

2) Vgl. Eisenhardt, Kathleen M.: Agency theory. An assessment and review. In: Academy of Management Review, Jg. 14, Nr. 1, 1989, S. 57–74.

3) Analoges gilt auch für andere Bildungseinrichtungen wie Universitäten, Berufsschulen oder Fachhochschulen.

4) Vgl. Deci, Edward L. / Ryan, Richard M.: Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior. New York, 1985.

5) Vgl. Frey, Bruno S.: Markt und Motivation. Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-)Moral verdrängen. München: Vahlen, 1997.

6) Vgl. Osterloh, Margit / Frey Bruno S.: Corporate Governance: eine Prinzipal-Agenten-Beziehung, Team-Produktion oder ein soziales Dilemma? In: Institutionenökonomik als Managementlehre?, Wiesbaden: Gabler, 2005, S. 333-364.

7) Vgl. Sally, David: Conversation and Cooperation in Social Dilemmas: A Meta Analysis of Experiments from 1958 to 1992. In: Rationality and Society, Jg. 7, Nr. 1, 1995, S. 58-92.

8) Vgl. Rabin, Matthew: Psychology and Economics. In: Journal of Economic Literature, Jg. 36, Nr. 1, 1998, S. 11- 46.

9) Vgl. Ostrom, Elinor: A Behavioral Approach to the Rational-Choice Theory of Collective Action. In: American Political Science Review, Jg. 92, Nr. 1, 1998, S. 1-22.

10) Vgl. Ledyard, John O.: Public Goods: A Survey of Experimental Research. In: Kagel, John / Roth, Alvin E. (Hrsg.): Handbook of Experimental Economics. Princeton, 1995, S. 111-194.

11) Vgl. Frey, Bruno S. / Jegen, Reto: Motivation Crowding Theory. In: Journal of Economic Survey, Jg. 15, Nr. 5, 2001, S. 589-611.

12) Vgl. Osterloh/Frey, 2005.

13) Vgl. Gneezy, Uri / Rustichini, Aldro: A Fine Is a Price. In: Journal of Legal Studies, Jg. 29, Nr. 1, 2000, S. 1-18.

Vgl. Irlenbusch, Bernd / Sliwka, Dirk: Incentives, Decision Frames and Motivation Crowding Out – An Experimental Investigation. Universität Bonn, Working Paper, 2003.

15) Vgl. Gneezy, Uri / Rustichini, Aldro: Pay Enough or Don't Pay at All. In: Quarterly Journal of Economics, Jg. 115, Nr. 2, 2000, S. 791-810.

16) Vgl. Hackman, J. Richard / Oldham, Greg R.: Motivation through the design of work: Test of a theory. In: Organizational Behavior and Human Performance, Jg. 16, Nr. 2, 1976, S. 250 - 279.

17) Vgl. Heckhausen, Heinz: Motivation und Handeln, 2. Auflage. Berlin, 1989.

18) Vgl. Mecke, Ingo: Transaction Cost Economies. In: Gabler Wirtschaftslexion. 2018, [online] https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/transaction-cost-economies-50806/version-274022 [08.06.2020]

19) Vgl. Dickenberger, Dorothee: Reaktanz, Reaktanztheorie. In: Wirtz, Markus A. (Hrsg.), Dorsch – Lexikon der Psychologie, 2020, [online] https://portal.hogrefe.com/dorsch/reaktanz-reaktanztheorie/ [07.06.2020].

20) Vgl. Dickenberger, 2020.

21) Vgl. Clases, Christoph: Vertrauen. In: Wirtz, Markus A. (Hrsg.), Dorsch – Lexikon der Psychologie, 2020, [online] https://portal.hogrefe.com/dorsch/vertrauen/ [08.06.2020].

22) Vgl. Clases, 2020.

23) Vgl. Clases, 2020.

24) Vgl. Suchanek, Andreas: Vertrauen als Grundlage nachhaltiger unternehmerischer Wertschöpfung. In: Schmidpeter, René / Schneider, Andreas (Hrsg.): Corporate Social Responsibility. Verantwortungsvolle Unternehmensführung in Theorie und Praxis, 2. Auflage. Wiesbaden: Springer Gabler, 2015, S. 59-69.

25) Vgl. Suchanek, 2015, S. 61.

26) Vgl. Suchanek, 2015, S. 62.

27) Suchanek, 2015, S.62.

28) Vgl. Suchanek, 2015, S.62.

29) Vgl. Mintzberg, Henry: Structures in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. In: Management Science, Jg. 26, Nr. 3, 1980, S. 322–341.

30) Vgl. Mintzberg, Henry: The Structuring of Organisation. Hemel Hempstead/Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1979.

31) Vgl. Mintzberg, 1979.

32) Vgl. Mintzberg, 1980, S. 323.

33) Vgl. Mintzberg, 1980, S. 324.

34) Vgl. Mintzberg, 1980, S. 335.

35) Vgl. Mintzberg, 1980, S. 334.

36) Vgl. Dickenberger, 2020.

37) Vgl. Dickenberger, 2020.

38) Prinzipiell wäre natürlich auch das Modell: Offener Lehrplan, vorgeschriebene Mittel denkbar. Es leidet jedoch an der unauflöslichen kognitiven Spannung, einer Schule die Kompetenz über wegweisende Richtungsentscheidungen, nicht jedoch über alltägliche Fragen der Aufgabenbewältigung zuschreiben zu müssen.

Bildung in einer komplexen Welt

Von Max Molden

Bildung gilt in unserer Zeit als essentiell. Es besteht großer Konsens über ihre Wichtigkeit. Kinder sollen die Schule besuchen, um dort das Lesen und Schreiben zu erlernen. Denn Bildung ist elementar für die Entfaltung des Individuums[1], notwendig, um eine funktionierende und lebendige Gesellschaft gewährleisten zu können, und Ursache von wirtschaftlichen Vorteilen für alle, wenn sie jedem zugutekommt.[2]

Komplexität als Startpunkt

Aber auch wenn es mittlerweile Konsens ist, dass jeder Bildung genießen soll, so ist es doch schon schwieriger, zu bestimmen, was genau Bildung ist oder sein sollte. Und noch schwieriger ist die Umsetzung dieser Bildung – wie bildet man am besten? Genau wie in den meisten anderen Gebieten ist der Mensch in der Bildung mit einem Mangel an Wissen konfrontiert. Niemand weiß, was die beste Bildung ist, wie man diese am besten bereitstellt und wer dafür am besten geeignet ist.

Dies liegt darin begründet, dass Bildung eine hochkomplexe Unternehmung ist, bei der viele Faktoren eine Rolle spielen. Und diese Faktoren unterliegen steter Veränderung. So gibt es unzählig viele Parameter, die angepasst werden können. Einige Fragen betreffen zum Beispiel: die Dauer der Bildung; die Unterrichtsinhalte: gibt es ein Fach über Wirtschaft, welche Perioden behandeln wir wie intensiv im Geschichtsunterricht; ab wann trennt man Bildungswege; zu welchen Uhrzeiten findet der Unterricht statt; gibt es Frontal-, Gruppen- oder vielleicht eine ganz andere Unterrichtsform; in welchen Räumen findet der Unterricht statt; wie gestaltet sich die Architektur der Schule; welche Hilfsmittel werden verwendet, beispielsweise iPads; wie häufig und auf welche Art und Weise werden die Prüfungen durchgeführt. Diese Aufzählung ist bei weitem nicht erschöpfend. Sie soll nur die große Zahl an verschiedenen Aspekten von Bildung andeuten. Da diese verschiedenen Faktoren beliebig miteinander kombiniert werden können, ist die Variationsmöglichkeit von Bildung wohl praktisch unbegrenzt. Hinzu kommt, dass verschiedenste Ziele mit Bildung angestrebt werden können: so die charakterliche Entwicklung, eine wertgebundene (oder wertfreie) Erziehung zu einem mündigen Mitglied der Gesellschaft, die Verbesserung der zukünftigen Produktivität und vieles mehr. Auch diese Ziele können auf verschiedenste Arten und Weisen gewichtet und zusammengesetzt werden. Angesichts dieser unzähligen Faktoren und Zielsetzungen, die beliebig ausgestaltet und kombiniert werden können, scheint einleuchtend, dass niemand die beste Bildung kennt. Hinzu kommt, dass Bildung, die heute passend ist, möglicherweise schon morgen nicht mehr den Bedürfnissen einer veränderten Welt entspricht. Die Anforderungen ändern sich stetig.[3]

Außerdem ist Bildung ein Prozess des gegenseitigen oder auch gemeinsamen Lernens, also der Interaktion zwischen Lernenden und Lehrenden, der notwendigerweise eine subjektive Note beinhaltet. Dass Bildung sich an einzelne Individuen richtet, verkompliziert die Suche nach der besten Bildung zusätzlich. Denn die beste Bildung ist dann wahrscheinlich eine höchst subjektive Angelegenheit. Was für den einen herausragende Bildung ist, mag für den anderen nicht passen. Nicht nur sind also die Möglichkeiten der Gestaltung der

Bildung ungezählt, sondern es gibt auch nicht die eine beste Bildung für alle. Eine einheitliche Schulart wird somit wahrscheinlich nicht den vielfältigen Anforderungen der Wissbegierigen entsprechen können. Darüber hinaus können wir hier auch betonen, dass Bildung, wenn sie erfolgreich sein soll, auch die Schülerin als Kooperateurin gewinnen und sich auf diese einstellen muss. Dies ist ein sehr individueller Aspekt.

Aber ganz unabhängig von diesen konkreten Erörterungen zeigt ein abstrakter Blick auf Wissen an sich, dass es extrem schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist, objektives Wissen zu entdecken, so eben die beste Bildung. In der modernen Gesellschaft gibt es analog zur Arbeitsteilung eine Wissensteilung – nicht nur hat jeder eine besondere, spezialisierte Aufgabe, sondern auch sein Wissen ist spezialisiert.[4] Dies ist gleichbedeutend damit, dass wir die Welt nicht mit einem objektiven System der Wahrnehmung betrachten, sondern mittels unseres „conceptual framework"[5], welches eine subjektive Brille darstellt und notwendigerweise dazu führt, dass wir die Welt im Sinne unserer vorhergehenden Konzeptionen verstehen. „Unterschiedliche Personen leben in unterschiedlichen ‚Umwelten'", schließt Koppl.[6] Dies heißt zwar nicht, dass Wahrnehmung und Wissen fatalistisch subjektiv sind, aber es verschließt uns die Möglichkeit zu objektivem Wissen, zumindest in vielen Belangen.[7] Im Sinne dessen, dass „jede Wahrnehmung einem Blickpunkt entstammt und kein einzelner unter den vielen Blickpunkten als einziger korrekt oder den anderen in allen Kontexten überlegen ist"[8], verfügen der Schulrektor, die Lehrerin, der Beamte und die Schulministerin über ein jeweils besonderes Wissen bzw. einen einzigartigen Blickpunkt. Dieses Wissen ist teilweise implizites Wissen, welches nicht artikuliert werden kann und dem Besitzer nur subsidiär bewusst ist.[9] Zwar kann der Wissende es nutzen, wenn er eigenständig handelt, aber andere können es nicht verwenden, da es ja nicht artikulierbar ist und daher nicht kommuniziert werden kann. Außerdem ist das Wissen überall verteilt, d.h. es wird von vielen verschiedenen Individuen gehalten. Es existiert also, ist aber nicht gebündelt für eine einzige Stelle verfügbar.

Somit ist es auch aus dieser theoretischen Perspektive höchst unwahrscheinlich, dass ein perfektes Bildungskonzept je entwickelt oder entdeckt werden könnte, da jede Perspektive notwendigerweise subjektiv gefärbt ist und die perfekte oder richtige unentdeckbar ist. Hierzu kommt, dass Wissen unter allen Personen verteilt und teilweise nicht artikulierbar ist, also nicht alles Wissen von einem einzelnen Individuum gehalten wird. Genau dies scheint aber notwendige Voraussetzung zu sein, um das perfekte Bildungssystem zu entdecken und umzusetzen.

Gute Bildung als Ziel

Der Befund, dass Bildung eine höchst komplexe Herausforderung darstellt, die ein Einzelner nicht einfach mit sorgfältigem Überlegen bewältigen kann, ist somit der Startpunkt für unsere Erwägungen. Diese Feststellung führt uns zu der Frage, was genau überhaupt das Ziel ist, welches wir erreichen wollen. Abstrakt formuliert ist dieses Ziel die Koordinierung der Pläne der verschiedenen Individuen, auch mit der externen Welt. Die Schülerin wünscht sich eine ausgezeichnete Schulbildung, um zu einem mündigen Individuum heranzuwachsen, das in der Lage ist, seinen eigenen Lebensunterhalt zu erwerben.[10] Der Lehrer möchte seine Schüler auf ihren Lebenswegen bestmöglich unterstützen, während er ein auskömmliches Gehalt verdient. Die anderen Bürger, als deren Arm der Staat fungiert, erhoffen sich gebildete Mitmenschen, die produktive und friedliche Mitglieder der Gesellschaft sind. Der Entrepreneur, der eine Schule gründet, möchte mit dieser Profite einfahren, während

er Schülern großartige Bildungsmöglichkeiten bietet und rentable Arbeitsplätze schafft. Die Philanthropin, die eine Schule unterstützt und Stipendien vergibt, möchte ihre Spenden an jene Projekte richten, die ihr am vielversprechendsten erscheinen.

Wenn wir also davon sprechen, dass gute Bildung unser Ziel ist, drücken wir salopp aus, was wir im Abstrakten als das Ziel der Koordinierung der verschiedenen Pläne der Individuen beschreiben können. Gute Bildung bedeutet folglich, den Schülern eine Bildung zu bieten, die sie sich wünschen bzw. die ihren Plänen entspricht, die aber auch in Einklang mit den Interessen anderer Beteiligter steht, wie dem Steuerzahler, der sie finanziert.[11]

Ein kurzes Resümee: die Herausforderung Bildung

Verbinden wir nun den Umstand, dass wir nicht genau wissen, was gute Bildung ist und wie diese bereitgestellt werden sollte, mit der abstrakten Formulierung, dass unser Ziel die Koordinierung der Pläne verschiedener Individuen ist, so lässt sich Folgendes festhalten: aufgrund unseres Mangels an Wissen im Angesicht hoher Komplexität ist davon auszugehen, dass unsere Plankoordination niemals optimal ist. Es gibt stets Möglichkeiten, diese zu korrigieren, sprich eine Verbesserung der Bildung zu erreichen – d.h., es herrscht „sheer ignorance".[12] Wir tappen oft im Dunkeln, und selbst wenn es uns gelingt, allseitig sinnvolle Handlungen zu entdecken und auszuführen, so wird durch einen steten Wandel der Bedürfnisse und der externen Gegebenheiten doch nie der Punkt erreicht, an dem man alle sinnvollen Interaktionen realisiert hat. In Bezug auf Bildung heißt das, davon auszugehen, dass zu keinem Zeitpunkt die perfekte Schule gefunden wurde und wir einem sich immer verändernden Ideal nachjagen, ohne es je zu erreichen.

Wir können nun die verschiedenen Fäden zusammenführen. Der Wunsch, gute Bildung zu ermöglichen, ist ein Versuch, die Pläne und darauf basierend die Handlungen der verschiedenen Individuen aufeinander abzustimmen. Dabei ist Bildung eine hochkomplexe Angelegenheit, bei der viele verschiedene Aspekte von Belang sind, welche sich noch dazu stetig verändern. Außerdem ist Bildung eine interaktive Leistung, die sich an einzelne Individuen richtet, die in ihrer Eigenheit unterschiedliche Anforderungen und Wünsche haben.[13] Dies verschärft die Komplexität weiter. Intuitiv und theoretisch ist klar, dass wir nicht wissen, was die beste Bildung ist und wie man diese bereitstellt: unser Wissen ist imperfekt, subjektiv und außerdem auf verschiedene Individuen verteilt.

Wie der Herausforderung Bildung am besten entgegnen?

Das ist somit die Herausforderung, der wir uns in Sachen Bildung stellen müssen. Die Frage ist nun, wie man am besten damit umgehen kann. Welche Mittel sind am passendsten, um gute Bildung zu kreieren bzw. die Pläne der verschiedenen Beteiligten wertstiftend miteinander zu koordinieren? Diese Frage wird eingerahmt von dem Umstand, dass wir einer hochkomplexen Aufgabe gegenüberstehen, beschränktes Wissen besitzen und dieses Wissen von vielen verschiedenen Individuen gehalten wird und teilweise nicht artikuliert werden kann.

Hier können wir nun erst einmal hervorheben, dass es möglich ist, die Finanzierung der Bildung von ihrer Bereitstellung zu trennen.[14] Das bedeutet: Der Finanzierer der Bildung muss nicht identisch sein mit demjenigen,

der sie bereitstellt. Dies ermöglicht es jedem, der unternehmerisch tätig werden möchte, eine Schule zu gründen und Bildung anzubieten, während er wie die staatlichen Schulen vom Steuerzahler finanziert wird. So entsteht fairer Wettbewerb zwischen dem Staat und den alternativen Akteuren. In diesem Sinne ist Schulautonomie möglich, wenn die Schulen frei über das vom Staat zur Verfügung gestellte Geld entscheiden können, das sie erhalten, wenn sich eine Schülerin in freier Wahl mit ihrem Schulgutschein dort anmeldet.[15] Im Folgenden werden wir verschiedene Herausforderungen für Bildung betrachten und jeweils zeigen, wie Schulautonomie hilft, diese zu bewältigen.

Polyzentrismus und Wettbewerb – Raum und Macht für Innovationen

Weder haben wir die beste Bildung, noch kennen wir sie. Daraus folgt automatisch, dass wir Raum für Innovation benötigen, welche sich auch durchsetzen können muss. Denn wenn wir ein gutes Bildungsniveau erreichen wollen, aber nicht genau wissen, wie Bildung am besten geht, dann ist es notwendig, verschiedene Konzepte auszuprobieren. Im Wettbewerb können diese sich dann durchsetzen bzw. als am vielversprechendsten beweisen. Innovation benötigen wir aber auch, da sich das Bildungsideal stets verändert und wir somit ein sich stets wandelndes Phantom jagen. Nähme man unrealistischerweise an, man hätte heute die optimale Organisation der Bildung gefunden, dann garantiert nichts, dass sie es auch morgen noch sein wird. In diesem Sinne sind die sich stets ändernden Anforderungen ein weiterer Grund, wieso Innovation notwendig ist.

Wie also Innovation oder Entdeckungen forcieren? Entschiede eine einzige Kommission alles, dann könnte nur sie innovativ wirken; es würde also mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich weniger Experimente geben – wenn überhaupt –, und die Chance, eine ‚best practice' zu entdecken, wäre geringer. Natürlich ist aber auch wahr, dass, wenn diese beste Bildung dem alleinigen Entscheider bekannt wäre, es effizient und wohl richtig wäre, wenn er für alle entscheiden würde. Aber wir haben gesehen, dass dies sehr, sehr unwahrscheinlich oder gar unmöglich ist. Es ist logisch, dass wir uns mehr Innovation erhoffen können, wenn jedem offensteht, eine Schule nach seinen Vorstellungen aufzubauen. So kann jeder, der eine gute Idee hat, diese unkompliziert erproben und somit bisher ungenutzte Möglichkeiten entdecken und realisieren, wie die Bedürfnisse nach Bildung besser befriedigt werden können. Niemand muss vorher eine Kommission überzeugen. Je freier der Markt für Bildung, desto mehr Personen können innovativ gestalten und Chancen entdecken. Je mehr Entscheidungszentren und je größer die Autonomie der Entscheider, desto mehr neue Konzepte und Ideen, Bildung zu gestalten. Ein System, in welchem viele verschiedene Akteure Entscheidungskompetenzen besitzen, und die Entscheidung, ein Akteur zu werden, frei ist, die Akteure aber einem übergeordneten Regelwerk folgen, können wir polyzentrisch nennen. Demgegenüber steht ein monozentrisches System, in dem nur ein einzelner Akteur Entscheidungen trifft. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn in einem Bundesland eine Schulkommission für alle Schulen des Bundeslandes entscheidet, wie sie organisiert sein sollen. Deutlich mehr Innovationen und Entdeckungen ungenutzter Potentiale können wir in einem polyzentrischen System erwarten, also mit Schulautonomie.

Innovationen allein sind aber nicht zielführend. Die besten Ideen müssen sich auch durchsetzen können. Dies ist in einem polyzentrischen System sehr gut möglich, das ja Wettbewerb zulässt. Selbst wenn wir davon ausgingen, dass die verschiedenen Schulanbieter ihre Bildungskonzepte nur willkürlich auswählen würden,

würde der Selektionsprozess durch freie Schulwahl dazu führen, dass die Guten Erfolg haben und langfristig überleben und somit die Bildungsqualität gesteigert wird. Nur jene Schulen, die eine Bildung anböten, die den Anforderungen der Schüler bzw. der Eltern entspricht, könnten langfristig profitabel sein, da nur hierhin genügend Schüler geschickt würden und somit Schulgeld ankommt. Dabei ist es nicht notwendig, dass die Schulen sich den Kopf über ihre Konzepte zerbrechen, solange sie Verschiedenes ausprobieren und die Schüler bzw. ihre Eltern frei wählen können, was ihnen am meisten zusagt.[16] Durch Profite und Verluste würden in diesem evolutiven Prozess nur jene Ideen überleben, die den Wünschen der Schülerschaft entsprechen: die Schulen, die eine Leistung anbieten, die gewünscht ist, erhalten genügend Anmeldungen und somit Schulgeld. Die anderen Schulen müssen sich anpassen, indem sie die Konzepte imitieren oder bessere eigene anbieten. Ansonsten werden sie aus dem Markt gedrängt. Es ist erwartbar, dass Unternehmer, die Bildung anbieten möchten, vielversprechende Ideen haben. In einem polyzentrischen System können sie diese ausprobieren und dem Test der Bildungssuchenden unterziehen. Dieser Prozess der Auslese der guten Innovationen ist in einem monozentrischen System deutlich schwächer. Denn hier gibt es keinen Anpassungsdruck für den einzigen Entscheider, der ja keine Konkurrenz hat.

Somit gewährt Schulautonomie, in der die Bereitstellung der Bildung frei ist, deutlich mehr Raum für Innovationen und Entdeckungen und verfügt durch seine wettbewerbliche Struktur über einen Anpassungsdruck, der dazu führt, dass gute Praktiken verbreitet werden.

Durch Polyzentrität Umgehung politischer Probleme

Ein weiteres Problem eines monozentrischen Systems ist, dass die bindende Entscheidung einer einzelnen Kommission politisch deutlich aufgeladener ist.[17] Somit wird es ihr deutlich schwerer fallen, innovative und möglicherweise disruptive Entscheidungen zu treffen. Denn viele verschiedene Gruppen werden zwangsläufig von der Entscheidung betroffen sein – ohne ihr ausweichen zu können. Sie könnten aus diesem Grund Druck ausüben, um die Entscheidung zu verhindern oder zu beeinflussen. Dies ist nicht der Fall, wenn nur eine einzelne Schule (oder ein einzelner Schulträger) die Entscheidung trifft, eine innovative, aber umstrittene Reform umzusetzen, und die Kinder bzw. Eltern frei sind, ihre Schule zu wählen. Wer von der Idee nicht überzeugt ist, muss diese nicht blockieren, sondern kann einfach eine andere Schule auswählen.[18] Insbesondere in heterogenen Gesellschaften kann Schulautonomie für den Schutz der Minderheiten und damit letztlich für die Aufrechterhaltung harmonischer Beziehungen zwischen verschiedenen Gruppen wichtig sein.[19]

Individualisierung und Spezialisierung

Eine weitere Herausforderung für Bildung sind die individuellen und subjektiven Bedürfnisse der Schülerschaft. Jeder Schüler ist ein einzigartiges Individuum, und ein einziges Bildungskonzept wird ihren vielfältigen Anforderungen nicht entsprechen. Es ist daher sinnvoll, wenn sich unterschiedliche Schulen unterschiedlich spezialisieren oder individualisieren können. So ist es möglich, auf eine diverse Schülerschaft mit differenzierten Bedürfnissen einzugehen. Das Gleiche gilt natürlich auch für die Lehrer und Lehrerinnen, die sich als unterschiedliche Lehrtypen in verschiedenen Bildungskonzepten besser oder schlechter werden entfalten können. Um Erfolg zu haben, muss Bildung also auf die Individualität der Schüler, aber auch der

Lehrer eingehen. Prinzipiell ist es natürlich auch in einem System ohne Schulautonomie möglich, verschiedene Schulformen anzubieten. Aber die oben bereits angeführten Argumente sprechen eine klare Sprache: eine höhere und zweckmäßigere Individualisierung und Spezialisierung wird in einem polyzentrischen System der Schulautonomie erreicht werden. Die Flexibilität wird bei einzelnen Schulen oder Schulträgern deutlich höher sein und sie können besser auf konkrete Anforderungen ihrer Schülerschaft eingehen.

Nutzung von Wissen

Eine große Herausforderung, die eng verbunden ist mit dem Versuch, innovativ zu handeln und mögliche Chancen der Kooperation zu entdecken, ist die des fragmentierten und verteilten Wissens. Wir haben ja bereits festgestellt, dass unser Wissen notwendigerweise beschränkt ist und wir mit unserer begrenzten Rationalität niemals alle wertstiftenden Chancen werden wahrnehmen können. Wir befinden uns stets in einem Zustand der „sheer ignorance", in dem Chancen zum Austausch brachliegen. Dabei besitzt jeder einzelne Akteur aber anderes Wissen und blickt aus einer einzigartigen Perspektive auf die zu treffende Entscheidung. Besonders verhängnisvoll ist die Prävalenz des impliziten Wissens. Ein Gros des Wissens kann nicht artikuliert werden und somit nur berücksichtigt werden, wenn derjenige, der es hält, es verwendet. Wollen wir nun also sinnvolle Innovationen umsetzen und Chancen zur Koordinierung entdecken, dann ist die bestmögliche Nutzung des Wissens ausschlaggebend.

Gibt es einen einzigen Entscheider, der über die Bildung waltet, ist klar, dass nur jenes Wissen, das er hält, in die Entscheidungsfindung einfließen kann. Nur sein Blickpunkt auf die Herausforderung kann verwendet werden. Das schließt natürlich nicht aus, dass er Wissen sammelt und sich die Ansichten anderer anhört, aber er wird dennoch nur das Wissen, auf das er zugreifen kann, nutzen können. Und genauso wird er auch seinen spezifischen Blickpunkt nicht verlassen können. Ein monozentrisches System wird aus diesem Grund viel weniger Wissen und viel weniger Perspektiven verwenden können. Damit dieser Nachteil wettgemacht wird, müsste der Entscheider in diesem System also trotz seiner Wissensnachteile und eingeschränkten Perspektive systematisch bessere Entscheidungen treffen als die vielen einzelnen Entscheider. Aber das ist höchst unwahrscheinlich, selbst wenn man annähme, dass die Expertenkommission oder das Ministerium die belesensten und intelligentesten Individuen umfasste. Und es ist natürlich höchst unrealistisch, davon auszugehen, dass die Besten in diese Kommission kommen würden.[20] Es werden in einem monozentrischen System also weniger Wissen und weniger Blickwinkel genutzt werden und dementsprechend weniger sinnvolle Aktionen unternommen und weniger innovativ gewirkt werden können.

Ein System der Schulautonomie, in dem jeder auf Basis seines lokalen Wissens und seiner individuellen Perspektive entscheiden kann, ist deutlich vielversprechender als eines, in dem letztlich nur eine einzelne Person die Entscheidung trifft. So kann von deutlich mehr Wissen und Perspektiven Gebrauch gemacht werden. Daher wird in einem solchen System die Qualität der Bildung höher sein. Ein einleuchtendes Beispiel dieses Umstandes ist, dass unter Schulautonomie die Feedbackwege kürzer sind. Ist die Frage: „Neue Schulaula oder neuer Sportplatz?", so können Überlegungen und Urteile der Schüler viel eher in die Entscheidungsfindung einfließen, wenn diese auf lokaler Ebene getroffen wird. Aber auch unabhängig von solch großen Entscheidungen

ist es auf kleinerer Ebene deutlich schneller möglich, aufgrund von Rückmeldungen spontane Anpassungen vorzunehmen. Benötigte man hierfür erst einmal die Erlaubnis einer Kommission, so würde das deutlich schwieriger sein, wenn solch eine Genehmigung überhaupt erteilt würde.

Eng verbunden mit diesen Ausführungen ist das Risiko eines „expert failures".[21] Dies haben wir oben bereits angedeutet. Ausgehend von der notwendigen Beschränktheit des Wissens besteht immerzu die Möglichkeit, eine schlechte Entscheidung zu treffen. Jeder Experte besitzt auch nur einen aus einer Vielzahl an Blickwinkeln und nicht den einzig wahren. Und selbst ohne schlechte Intentionen kann es zu Bias kommen. Sobald dann ein Einzelner in einem monozentrischen System entscheidet, ist „expert failure" höchst gefährlich bzw. folgenreich. Denn wenn wir nur einen haben, dessen Blickwinkel relevant ist und der über die Bildung entscheidet, und dieser dann falschliegt, ist das wahrscheinliche Resultat schlechte Bildung für alle. Vor allem haben wir keine oder zumindest kaum Alternativen kennenlernen können, über deren Qualität wir nun Bescheid wüssten und die wir nun umsetzen könnten. Kurz gesagt: sein ganzes Geld auf ein einziges Pferd zu setzen, bietet zwar immer die Chance auf den höchsten Gewinn, es droht aber auch immer der Komplettverlust. Und da wir die beste Bildung ja nicht kennen, ist der Komplettverlust viel, viel wahrscheinlicher. Dies spricht daher ebenso für ein System der Schulautonomie.

Wettbewerb als Anreizsystem

Die größtmögliche Freiheit, Wissen zu nutzen, innovativ zu wirken und bessere Koordinationsmöglichkeiten zu entdecken, ist von geringem Nutzen, wenn die Handelnden keine Anreize zu Innovation und Engagement verspüren. Mit Schulautonomie entsteht ein passendes Anreizsystem. Um Schüler zu gewinnen, müssen Schulen Bildung anbieten, die diese oder zumindest ihre Eltern wünschen. Nur dann sind sie profitabel. Es existiert also ein Anreiz für jede Unternehmerin, Bildung den Voraussetzungen, Erfordernissen und Wünschen der Schüler anzupassen. Und vor allem besteht so auch ein Anreiz, zu innovieren, und neue, besser passende Konzepte zu entwickeln. In einem Wettbewerbssystem wird insgesamt die unternehmerische Aufmerksamkeit oder „alertness" geweckt. Natürlich sind auch die drohenden Verluste essentiell. Diese disziplinieren Verantwortliche, die Gefahr laufen, aus dem Markt gedrängt zu werden, sobald sie keine ausreichend hochwertige Bildung mehr anbieten und die Schüler die Schule verlassen. Während also die Aussicht auf Profite die eigenverantwortlichen Schulbetreiber – und am Markteintritt potentiell Interessierte – anreizt, ihr Bildungsangebot innovativ und auf die jeweiligen Schüler angepasst zu gestalten, sind drohende Verluste ein disziplinierendes Element, das vor leichtfertigem und verschwenderischen Investment schützt. Diese Anreize können in einem monozentrischen System kaum zur Geltung kommen. Der politische Prozess als Feedback ist deutlich langsamer und ungenauer. Das Anreizsystem, herausragende Bildung anzubieten, ist in einem wettbewerblichen System der Schulautonomie folglich deutlich höher als in einem System, in dem ein einzelner Anbieter tätig ist, der ein Monopol genießt.

Sonstiges

Die hier vorgebrachten Argumente sprechen für ein polyzentrisches, freies Wettbewerbssystem auch in anderen Zusammenhängen. Auf nationaler Ebene können die verschiedenen Bundesländer unterschiedliche Konzepte ausprobieren. Selbst auf internationaler Ebene ist solch ein System möglich. Dann können sich erfolgreiche

Systeme herauskristallisieren und diese von anderen kopiert werden. Ein Beispiel für Innovation auf Ebene der Bundesländer ist das System der Schulgutscheine. So könnte ein Bundesland ein alternatives System zu Schulgutscheinen entwickeln oder ein abgewandeltes System hiervon.[22] Den bereits aufgeführten Argumenten folgend, könnte auch dies zu wertvollen neuen Erkenntnissen führen. Dies trifft auch zu auf viele der anderen Fragestellungen, die in dieser Essaysammlung gestellt werden. Nicht nur für Finanzierung, sondern auch für Fragen hinsichtlich Standards und Prüfungen sowie der Frage nach der Schulaufsicht und dem Umfang der Autonomie gelten die dargelegten Überlegungen. Es sollte Raum und Anreiz für Innovation gegeben sein.
Es kann mit Recht auf einige Schwachstellen in einem System der Schulautonomie hingewiesen werden. Einige dieser sollen nun kurz behandelt werden. So besteht das Risiko, dass es zu außerordentlich schlechten Schulen kommt, die sich jedoch wider Erwarten halten können – in dem Sinne ein Versagen des Wettbewerbs. Dies könnte vielleicht wegen eines Prinzipal-Agent-Konfliktes geschehen.[23] Eltern könnten nicht im Sinne ihrer Kinder handeln und vielleicht keinen Wert auf gute Bildung legen; dies würde den Selektionsprozess unterminieren, weshalb schlechte Schulen überleben. Jedoch verlangt Schulautonomie keine absolute Autonomie. Es ist durchaus mit Schulautonomie (oder einem polyzentrischen System) vereinbar, dass es ein allgemeines Rahmenwerk gibt, das von einem Zentrum, so zum Beispiel dem Ministerium eines Bundeslandes bestimmt wird. Sollte eine Schule Mindeststandards nicht einhalten und trotzdem profitabel bleiben, dann ist die zentrale Stelle befugt, einzugreifen. Auch könnte der Staat in Sonderfällen Schulen bereitstellen, wenn anders keine zustande kämen. Empirische Untersuchungen deuten aber an, dass Schulautonomie und Wettbewerb hilfreich sind: „Wettbewerb führt zu besseren Bildungsergebnissen in privaten wie öffentlichen Schulen und insbesondere für Schülerinnen und Schüler aus benachteiligten Schichten“, schließt Wößmann.[24] Und Studien zeigen auch, dass insbesondere arme Eltern Wert auf die Bildung ihrer Kinder legen und eine reflektierte Wahl treffen.[25]

Ein weiterer Prinzipal-Agent-Konflikt könnte entstehen zwischen der Gesellschaft, die sich friedliche, langfristig produktive Mitglieder wünscht und den Eltern, die andere Ziele im Sinn haben. Auch hier gilt aber, dass eine zentrale, übergeordnete Kommission den von den Eltern getriebenen Selektionsprozess der Schulen beeinflussen könnte im Sinne der Interessen der anderen Beteiligten.[26] Man sollte bei diesen Prinzipal-Agent-Konflikten aber nicht außer Acht lassen, dass sie auch in einem monozentrischen System auftreten, wohl sogar verstärkter. So hat zum Beispiel der Beamte weniger Anreize, für ein beliebiges Kind gute Bildung bereitzustellen als die Eltern. Man darf in diesem Sinne nicht in eine Nirvana-Fallacy hinabgleiten, sondern muss Gleiches mit Gleichem vergleichen.[27] Das erfordert auch, ein symmetrisches Verhalten der Bürger anzunehmen.[28] Wenn wir annehmen, dass Eltern nicht im Sinne der anderen Mitglieder der Gesellschaft Bildung für ihre Kinder wählen, dann werden sie auch nicht im Sinne der anderen in der Politik wählen, welche dann in einem zentralen System über die Bildung entscheidet.

Die hier kurz skizzierten Punkte veranschaulichen die Herausforderungen, vor denen ein System der Schulautonomie steht. Die bedeutendste Frage ist wohl, inwieweit der Wettbewerb in der Lage ist, im Sinne aller Beteiligter zu wirken. Diese Probleme sind ernst zu nehmen und mit bewusstem Blick zu bearbeiten, wenn ein System der Schulautonomie implementiert wird.

Fazit

Bildung ist eine hochkomplexe Angelegenheit, bei der wir viele Ziele, eine riesige Anzahl an Mitteln und individuelle Anforderungen haben. Angesichts dieser Komplexität und unseres notwendigerweise beschränkten Wissens, welches dazu noch auf alle Beteiligten verteilt ist, ist Schulautonomie attraktiv. In diesem polyzentrischen System genießen die einzelnen Akteure große Freiheiten, können ihr individuelles Wissen bestmöglich verwenden und haben dabei Anreize, dies zu tun. Jede, die eine vielversprechende Idee für ein neues Bildungskonzept entwickelt, ist frei, diese umzusetzen und damit die Bildung im Sinne aller zu verbessern. Nur so können die Chancen maximiert werden, eine innovative, sich den stetig ändernden Anforderungen anpassende, individualisierte Bildung zu erhalten, die sich alle wünschen.

Anmerkungen

1) Vgl. Humboldt, Wilhelm v.: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen. Stuttgart: Reclam, 2015 [1792], S. 22.

2) Eine Berechnung, wie viel die gesamte Volkswirtschaft von einer besseren Bildung profitieren würde, hat Wößmann unternommen vgl. Wößmann, Ludger: Bildungssystem, Bildungsleistungen und Wirtschaftswachstum. In: Wirtschaftspolitische Blätter. Wien: Manz, Jg. 60, Nr. 3, 2013, S. 475-488 sowie Wößmann, Ludger: Ein Wettbewerblicher Entwurf für das Deutsche Schulsystem. Berlin: Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2016.

3) Vgl. Beard, Alex: Natural Born Learners. London: Weidenfeld & Nicholson, 2018 für eine interessante Suche nach den besten Bildungswegen. Der Autor zeigt deutlich, wie viele verschiedene Ansätze es gibt.

4) Vergleiche hierzu Hayek, Friedrich A. v.: Individualism and Economic Order. Chicago & London: The University of Chicago Press, 1980 [1948] sowie Koppl, Roger: Expert Failure. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

5) Der Begriff stammt von Michael Polanyi. Vergleiche beispielsweise Polanyi, Michael: Personal Knowledge. London: The University of Chicago Press, 1962 [1958]. Siehe auch Kuhn, Thomas S.: The Structure of Scientific Revolutions. London & Chicago: The University of Chicago Press, 1970 [1962] sowie Norwood Russell Hanson: Patterns of Discovery: an Inquiry Into the Conceptual Foundations of Science. London: Cambridge University Press, 1958.

6) Koppl, 2018, S. 169, meine Übersetzung. Koppl verwendet auch im englischen Original den Begriff ‚Umwelten'.

7) Vgl. Polanyi, 1962, S. 300.

8) Koppl, 2018, S. 170, meine Übersetzung.

9) Vgl. insbesondere Polanyi, Michael: The Tacit Dimension. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2009 [1966]. Hayek hat diesen Aspekt des Wissens auch häufig betont.

10) Möglicherweise ist es genauer, zu schreiben, dass sich die Eltern der Kinder dies treuhänderisch wünschen.

11) Es ist wichtig zu betonen, dass wir als gute Bildung nicht eine Maximierung der Bildung an und für sich meinen. Dies würde zwar möglicherweise im Interesse der sich Bildenden liegen, aber eben nicht im Interesse der anderen Beteiligten, insbesondere jener, die die Bildung finanzieren.

12) Diese Formulierung stammt von Israel Kirzner, vgl. beispielsweise Kirzner, Israel: The Entrepreneurial Market Process – An Exposition. In: Southern Economic Journal, Jg. 83, Nr.4, 2017, S. 855-868.

13) Dies trifft auch auf Lehrer zu. So kann der eine Lehrer vielleicht der einen Schülerin gute Bildung bieten, aber weniger der anderen.

14) Vgl. hierzu unter anderem Kapitel 24 in Hayek, Friedrich A. v.: Die Verfassung der Freiheit. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005 [1960] und Friedman, Milton: The Role of Government in Education. In: Solo, Robert A. (Hrsg.): Economics and the Public Interest. New Brunswick: Rutgers University Press, 1955.

15) Diese kurze Skizze soll einen kleinen Überblick über die grundsätzliche Möglichkeit geben, Schulautonomie zu erreichen. Eine genauere Diskussion findet sich in weiteren Beiträgen dieser Denkschrift.

16) Diesen Prozess hat Alchian beschrieben, vgl. Alchian, Armen A.: Uncertainty, Evolution, and Economic Theory. In: Journal of Political Economy, Jg. 58, Nr. 3, 1950, S. 211-221. Es muss als Annahme hinzugefügt werden, dass die Qualität einer Schule bzw. deren Konzepte nicht durch Änderungen in den Präferenzen der Schüler und der externen Realität mit einem Schlag vermindert wird.

17) Vgl. Urbansky, Björn: Der Ideenwettbewerb als Entdeckungsverfahren und Lösung gesellschaftlicher Konflikte. In Altmiks, Peter / Klotchkov, Kathleen (Hrsg.): Bildung für Alle – Bildungsvielfalt im Ideenwettbewerb. Frankfurt: Peter Lang Edition, 2015, S. 21-38.

18) Dieser Feedback-Mechanismus ist vielleicht nicht völlig abstinent bei einer einzelnen, politischen Entscheidung auf, beispielsweise, Landesebene. Denn Eltern könnten mit ihren Kindern in ein anderes Bundesland ziehen. Aber es ist klar, dass dieses Feedback deutlich seltener und in seiner Form viel uneindeutiger sein wird.

19) Vgl. Mises, Ludwig v.: Nation State and Economy. Indianapolis: Liberty Fund, 2006 [1919].

20) Wer ist der Experte, der die Experten auswählt?

21) Vgl. Koppl, 2018.

22) Ein Vorschlag für diskriminierende Schulgutscheine kommt von Kaube, vgl. Kaube, Jürgen: Ist die Schule zu blöd für unsere Kinder?. Berlin: Rowohlt, 2019. Vergleiche auch Kapitel II.1. in diesem Gutachten.

23) Vgl. Cowen, Nick: The Powers and Limits of a National School Voucher System: the Case of Sweden. In Dixon, Pauline / Humble Steve (Hrsg.): School Choice around the World. London: The Institute of Economic Affairs, 2019, S. 46-70.

24) Wößmann, Ludger.: Wettbewerb durch öffentliche Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft als wichtiger Ansatzpunkt zur Verbesserung des Schulsystems. München: ifo Schnelldienst, 2011, S. 17.
Es gibt jedoch auch Studien, die in die andere Richtung deuten, vgl. beispielsweise Weiß, Manfred: Qualität und Qualitätssicherung im allgemeinbildenden Privatschulsektor, 2015 und die dort zitierten Quellen. Grundsätzliche Skepsis gegenüber sogenannter empirischer Evidenz ist aber angebracht, vgl. beispielsweise Ioannidis, John P.A.: Why Most Published Research Findings Are False, PLoS Med, Jg. 2, Nr. 8, 2005.

25) Vgl. Shakeel, M. Danish / Wolf, Patrick J.: Poor Parents are Careful Choosers: Dispelling the Myth that School Choice Harms the Poor. In Dixon, Pauline / Humble, Steve (Hrsg.): School Choice around the World. London: The Institute of Economic Affairs, 2019, S. 131-153.

26) Die Macht einer solchen Kommission birgt auch Risiken (dies trifft auch auf die Durchsetzung von Mindeststandards zu). Das betrifft auch, aber nicht nur, eine ungebührliche Einschränkung des Wettbewerbs. Eine detaillierte Erörterung inklusiver abschließender Beurteilung ist hier nicht möglich.

27) Vgl. Demsetz, Harold: Information and Efficiency: Another Viewpoint. In The Journal of Law & Economics, Jg. 12, Nr. 1, 1969, S. 1-22.

28) Vgl. Buchanan, James M.: Politics, Policy, and the Pigovian Margins. In: Economica, New Series, Jg. 29, Nr. 113, 1962, S. 17-28. Siehe auch Freiman, Christopher: Unequivocal Justice. New York & London: Taylor and Francis, 2017, insbesondere Kapitel 2.

Gut(e) Schulbildung

Von Prof. Dr. Stefan Kooths

Wann immer es um die Rolle des Staates im Schulwesen geht, fällt früher oder später der Satz: „Bildung ist kein Gut wie jedes andere." Das trifft zu – allerdings könnte man das über jedes andere Gut ebenfalls sagen. Befürworter öffentlicher Schulen meinen ihn daher meist so: „Bildung ist ein zu wichtiges Gut, als dass sie dem Markt überlassen bleiben darf." Doch auch das greift zu kurz. Wichtige Güter in Staatsregie, Märkte für den Rest – das sieht eine funktionsfähige Wirtschaftsordnung ausdrücklich nicht vor. So wäre die Lebensmittelversorgung im Zweifel noch wichtiger als jeder Schulbesuch. Trotzdem steht eine staatliche Lebensmittelindustrie nicht zur Debatte.[1] Aus gutem Grund: Die schlimmsten menschengemachten Hungerkatastrophen waren der Kollektivierung der Landwirtschaft geschuldet. Wenn man der besonderen Bedeutung eines Gutes gerecht werden will, dann so: Je wichtiger ein Gut (genauer: das mit dem Gut adressierte Bedürfnis), desto mehr kommt es auf den richtigen Ordnungsrahmen für seine Bereitstellung an. Was der richtige Ordnungsrahmen ist, ergibt sich aus den ökonomischen Eigenschaften des Gutes. Das gilt für Schulbildung nicht anders als für andere Güter. Ein funktionsfähiger Ordnungsrahmen sorgt dafür, dass die relative Bedeutung eines Gutes gegenüber anderen Gütern erkannt wird und sich in eine ökonomische Aktivität übersetzt, die das Gut in der gewünschten Menge und Qualität hervorbringt. Hier zeigt sich im staatlich dominierten Schulwesen eine markante Diskrepanz zwischen Anspruch (hohe politische Priorität) und Wirklichkeit (Klagen über Unterversorgung). Es vermag offenbar die relevanten Akteure seit geraumer Zeit nicht so zu koordinieren, dass den Worten ausreichend Taten folgen. Dieser Befund weist darauf hin, dass der Staat seiner reklamierten Verantwortung für die Bereitstellung von Schulbildung durch seine weitreichende Produktionstätigkeit in diesem Bereich nicht in ausreichendem Maße gerecht wird. Damit stellt sich die Frage, ob private Akteure das besser können und welche Rolle der Staat dabei zu spielen hätte.

Das bildungspolitische Ziel besteht darin, den Schülern „gute Bildung" zugänglich zu machen, wobei zunächst offenbleiben kann, was die Qualität der Bildung konkret ausmacht. Der Betrieb staatlicher Schulen ist hierzu allenfalls ein Mittel, aber nicht seinerseits ein Ziel, das Gemeinwohlgründe für sich in Anspruch nehmen kann. In einer solchen Mittel-Ziel-Relation wird das Schulsystem einer ökonomischen Betrachtung zugänglich. Es ist dann zu fragen, über welche Mittel (staatliche oder private Schulen) das Ziel (Schulbildung) am besten erreicht werden kann. An einer solchen „Ökonomisierung von Schulbildung" haftet keinerlei Makel, geht es doch darum, knappe Mittel so einzusetzen, dass daraus ein möglichst gute Bildung für die Schüler resultiert bzw. eine angestrebte Bildungsleistung mit dem geringsten Mitteleinsatz erreicht wird. Ineffizienzen gingen entweder zu Lasten der Bildungserfolge (bei gegebenem Mitteleinsatz) oder zu Lasten anderer Ziele (erhöhter Mitteleinsatz zur Kompensation von Ineffizienzen). In diesem übergeordneten Sinne ist Bildung ein Gut wie jedes andere – es konkurriert für seine Bereitstellung um knappe Ressourcen mit anderen Gütern. Deshalb dürfen ökonomische Gesichtspunkte nicht ausgeklammert werden, wenn es um die zweckmäßige Bereitstellungsform für Schulbildung geht. Wer es dennoch tut, hat bereits zu Beginn der Debatte die Gewissheit, mit unbefriedigenden Ergebnissen durchs Ziel zu gehen.

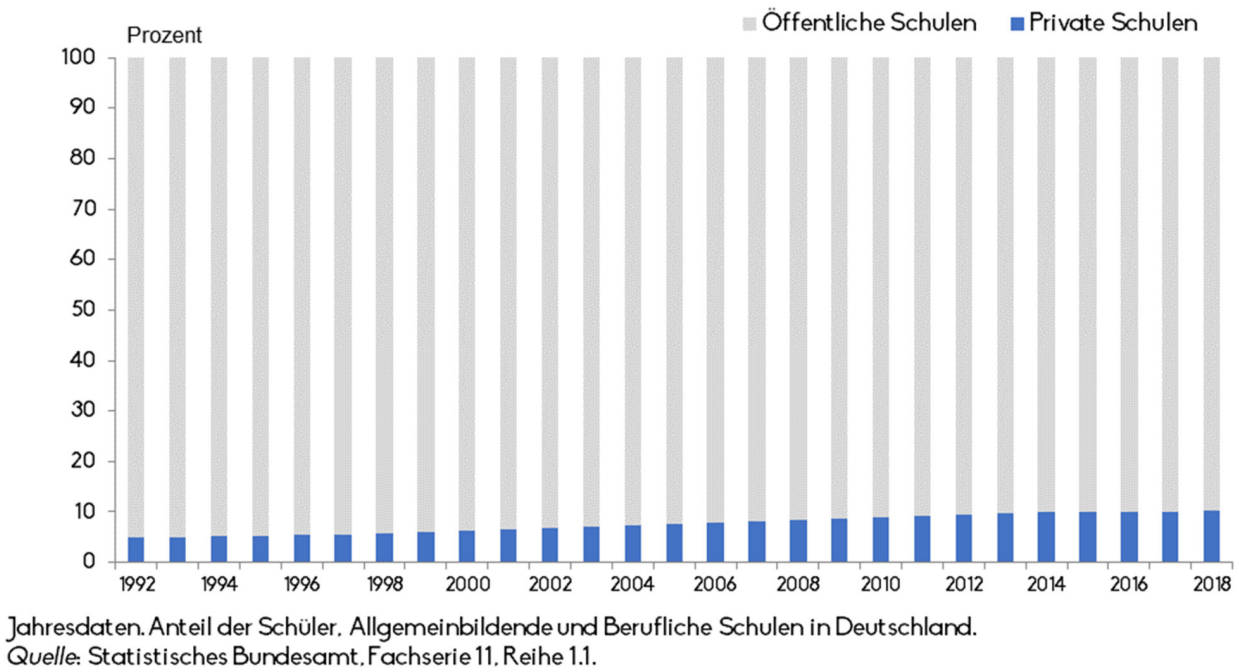

Abb. 1: Anteil der Schüler in privaten und öffentlichen Schulen

Die weitgehende Verstaatlichung eines Wirtschaftsbereichs – 90 Prozent der Schüler besuchen in Deutschland immer noch öffentliche Schulen (Abb. 1) – zählt zu den maximal-invasiven Maßnahmen des Staates in einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Entsprechend hoch liegt die Begründungshürde. Die Beweislast in der ökonomischen Argumentation liegt bei den Befürwortern eines staatlichen Schulsystems, nicht bei denjenigen, die (auch) in diesem Bereich auf privatwirtschaftliche Aktivität setzen. Denn alle Vorteile, die das marktwirtschaftliche System grundsätzlich für die Koordination der Akteure in einer arbeitsteiligen Gesellschaft bietet – insbesondere die gegenüber jeder Zentralverwaltung überlegene Informationseffizienz gepaart mit Innovationsanreizen – kämen auch dem Schulwesen zugute, sofern sich in diesem Bereich keine spezifischen Gegengründe identifizieren lassen. Infolge der über viele Jahrzehnte dominanten staatlichen Produktionsform sind allerdings die Beharrungskräfte so gewachsen, dass heutzutage nicht der permanente Staatseingriff zur Debatte steht, sondern das Eröffnen von Freiräumen für private Akteure. Ordnungspolitisch wäre jedoch selbst für den Fall, dass die Verstaatlichung des Schulwesens einst gerechtfertigt gewesen sein sollte (was hier nicht näher von Interesse ist), im Sinne einer sunset legislation immer wieder neu die Frage zu stellen, ob sich dieser weitreichende Eingriff weiterhin rechtfertigen lässt.

In den für die Bereitstellunganalyse relevanten Kategorien der ökonomischen Güterklassifikation sind schulische Bildungsleistungen ausdrücklich kein „öffentliches Gut". Dieser Begriff ist missverständlich, weil er die Relevanz der Rechtsform des Schulträgers (öffentlich oder privat) nahelegt, die für die Güterklassifikation jedoch keinerlei Rolle spielt. Stattdessen kommt es auf die Merkmale des Gutes mit Blick auf Rivalität (aus Sicht der Nutzer) und Exkludierbarkeit (aus Sicht des Produzenten) an (Abb. 2). Das Kriterium der Rivalität trennt die Gütersphäre in Individual- und Kollektivgüter. Es stellt darauf ab, ob die Gruppe der Nutzer (hier: Schüler bzw. in deren Vertretung ihre Eltern als handelnde Akteure) untereinander in einem Konkurrenzverhältnis um

Güterklassifikation		Rivalität	
		ja	*nein*
Exkludierbarkeit	*ja*	**privates Gut**	**Clubgut**
	nein	**Allmendegut**	**öffentliches Gut**
		Individualgüter	Kollektivgüter

Abb. 2: Güterklassifikation nach Rivalität und Exkludierbarkeit

einzelne Gütereinheiten (hier: Unterrichtsstunden) stehen. Das ist – solange die Klassenräume nicht überfüllt sind – nicht der Fall. Mehrere Schüler können nicht nur gleichzeitig dem Unterricht folgen, sondern mitunter sogar davon profitieren, dass sie zusammen beschult werden. Schulbildung fällt damit in die Kategorie der Kollektivgüter (Konsum im Gruppenverband ist möglich). Ob sich ein Kollektivgut privatwirtschaftlich bereitstellen lässt – ob Produzenten das Gut also entgeltlich am Markt anbieten können – hängt davon ab, ob nichtzahlende Nutzer ohne größere Transaktionskosten vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden können, um Trittbrettfahrerverhalten zu unterbinden (Exkludierbarkeit). Das ist sowohl in der Präsenzlehre als auch in der Online-Lehre offenkundig der Fall. Schulbildung stellt damit kein öffentliches Gut, sondern ein Clubgut dar.

Weil sich für Clubgüter Nutzer und Zahler mit privatrechtlichen Mitteln zur Deckung bringen lassen, kann ihre Bereitstellung grundsätzlich über Märkte erfolgen, die sich ohne spezielle staatliche Eingriffe herausbilden. Demzufolge ist auch eine effiziente privatwirtschaftliche Bereitstellung von Schulbildung möglich. Dies gilt unbeschadet der Tatsache, dass die Grenzkosten mit Blick auf einen weiteren Nutzer so gering sind, dass ein Schulgeld in dieser Höhe die Gesamtkosten der Bildungsbereitstellung nicht decken würde. Denn bei Kollektivgütern bemisst sich die relevante Bereitstellungsmenge (und der mit ihr einhergehende Ressourceneinsatz) nicht an der Zahl der Nutzer, sondern am Umfang und der Qualität des kollektiv konsumierten Gutes (Anzahl der Unterrichtsstunden sowie Lerninhalte und pädagogisches Konzept). Daher sind die ökonomisch relevanten Grenzkosten nicht mit Bezug auf einen weiteren Nutzer zu betrachten, sondern mit Blick auf eine weitere Unterrichtseinheit. Idealerweise würde ein Anbieter die Bereitstellungsmenge solange ausweiten, wie sich für eine weitere Einheit über den gesamten Kreis der Nutzer hinweg genügend Zahlungsbereitschaft mobilisieren lässt, um die dafür auftretenden Kosten zu decken.[2] Das Argument, Marktmechanismen könnten im Schulwesen nicht effizient funktionieren, weil dort die „Preis=Grenzkosten"-Regel nicht gelte, zieht daher nicht.

Die Bereitstellung von Schulbildung durch private Anbieter ist selbst bei einem zu eng gefassten Wettbewerbsverständnis unproblematisch. Denn Bildungsleistungen zeichnen sich durch eine stark eingeschränkte Skalierbarkeit aus. Anders als bei Großkollektivgütern (z. B. Rundfunk), die sich hinsichtlich

der Nutzerzahl beliebig skalieren lassen, werden bereits im Schulbereich die Kapazitätsgrenzen rasch erreicht, ab der eine weitere Vergrößerung der Klassenverbände die Unterrichtsqualität so herabsetzt, dass doch wieder Rivalität unter den Nutzern aufkommt. Schulbildung ist daher ein Kleinkollektivgut, was zur Folge hat, dass Fixkostendegressionseffekte nur in ein einem verhältnismäßig kleinen Umfang auftreten, während die Kosten für den entscheidenden Produktionsfaktor – die einzelnen Lehrkräfte – praktisch proportional zur Bereitstellungsmenge verlaufen. Das gibt großen Anbietern vom Mengengerüst her keinen überragenden Kostenvorteil gegenüber kleineren Anbietern. Zugleich erlauben die kleinen Nutzerkollektive ein hohes Maß an Produktdifferenzierung, um heterogenen Nutzerpräferenzen gerecht zu werden.

Das Gut Schulbildung lässt sich nicht nur als (a) Stromgröße mit Blick auf den Bereitstellungsprozess (das Bilden von Menschen), sondern auch als (b) Bestandsgröße mit Blick auf das Ergebnis (das Gebildetsein von Menschen) auffassen. In der Begriffswelt der Ökonomen zählen (a) zu den Investitionen und (b) zum Humankapital.[3] In den hochentwickelten Ländern macht Humankapital den mit Abstand wichtigsten produzierten Produktionsfaktor aus. Schätzungen der Weltbank zufolge bestehen 70 Prozent des Kapitalstocks der OECD-Länder aus Humankapital (auf physisches Kapital entfallen nur 28 Prozent).[4] Kapital wird gebildet, um den originären (rohen) Produktionsfaktor Arbeit produktiver zu machen. Der Wohlstand eines Landes hängt damit maßgeblich vom Bildungsstand der Bevölkerung ab. In einer arbeitsteiligen Gesellschaft kommt hinzu, dass die Produktivität jedes Einzelnen nicht nur das Ergebnis seiner eigenen Qualifikation ist, sondern auch positiv von der Produktivität der übrigen Akteure und somit von deren Qualifikation abhängt. Die dahinterstehende Triebkraft kommt im Theorem der komparativen Kostenvorteile zum Ausdruck: Je höher die Produktivität eines auf ein bestimmtes Gut spezialisierten Produzenten, desto höher seine Opportunitätskosten und somit auch seine Zahlungsbereitschaft für die von anderen Akteuren produzierten Güter. Damit gehen vom Bildungsstand, für den die schulische Bildung neben der Erziehung durch die Eltern das Fundament legt, positive technologische externe Effekte aus.[5] Es wäre jedoch vorschnell, aus deren Existenz zu schließen, dass die privaten Akteure in ihrem individuellen Kalkül ein systematisch zu geringes Bildungsniveau anstreben würden, so dass der Tatbestand des Marktversagens erfüllt wäre. Allokativ verzerrend (im Sinne einer Über- bzw. Unterversorgung) wirken nur marginale externe Effekte, nicht aber inframarginale. Inframarginal sind positive externe Effekte dann, wenn die Akteure auch ohne zusätzliche Anreize eine entsprechende Aktivität erbringen, weil der individuell vereinnahmte Vorteil dafür bereits ausreicht. Der bloße Hinweis auf die Existenz von externen Effekten ist damit nur ein notwendiger, kein hinreichender Grund für staatliche Interventionen.

Einschlägige Untersuchungen sind eindeutig: Bildung zahlt sich auch individuell deutlich aus.[6] Für den tertiären Bereich kommen Schätzungen auf interne Bildungsrenditen von um die 10 Prozent.[7] Zugleich verbessern sich mit steigendem Bildungsniveau typischerweise die Arbeitsbedingungen und die Lebenserwartung, während das Risiko von Arbeitslosigkeit sinkt. Gute Schulbildung legt hierfür jeweils die Grundlage, so dass für die individuellen Akteure starke Anreize bestehen, als Nachfrager nach Schulleistungen aufzutreten. Für minderjährige Schüler übernehmen Eltern die Entscheidungen, denen aber typischerweise unterstellt werden kann, am Wohl ihrer Kinder mindestens so interessiert zu sein wie an ihrem eigenen Wohl.

Auch dann, wenn die private Aneignung von Bildungserträgen im Schulbereich als unzureichend angesehen werden sollte (die marginalen positiven externen Effekte also als bedeutend eingeschätzt würden), erfordert dies keine staatliche Intervention auf der Angebotsseite (Verstaatlichung der Schulen), sondern eine Intervention auf der Nachfrageseite (Pigou-Subventionen). Und dies auch erst dann, nachdem der Staat – wiederum mit Blick auf die Nachfragerseite – sein Abgabensystem so angepasst hat, dass die am Markt erwirtschafteten Bildungsrenditen nicht investitionshemmend vom Fiskus abgeschöpft werden. Auch Verteilungsaspekte können ohne Verstaatlichung auf der Produzentenseite berücksichtigt werden, etwa in Form von Bildungsgutscheinen, mit denen Familien zweckgebundene Kaufkraft zufließt, die sie am Markt für den Kauf von Schulleistungen einsetzen können. Insbesondere dann, wenn der Staat über eine Schulpflicht die Inanspruchnahme schulischer Leistungen vorschreibt, bietet sich diese Finanzierungsform an. Sie verbindet die Bereitstellungsverantwortung des Staates mit einem möglichst hohen Autonomiegrad der Nutzer und Anbieter von Schulleistungen. Eltern treten den Schulen als kaufkräftige Nachfrager gegenüber und erzeugen so Wettbewerb zwischen den Anbietern. Zugleich können sich einzelne Anbieter durch spezielle Angebote spezialisieren (Nischenmärkte) oder durch Innovationen von ihren Konkurrenten abzusetzen versuchen. In beiden Fällen kommt es zu Suchprozessen, die darauf abzielen, den Bedürfnissen der Nachfrager besser gerecht zu werden.

Eine marktmäßige Bereitstellung von Schulleistungen setzt voraus, dass die Nachfrager die Qualität der gehandelten Leistung einschätzen können. Schulbildung zählt zu den Erfahrungsgütern. Anders als bei Inspektionsgütern ist dem Nachfrager die Qualitätsprüfung allenfalls für den materiellen Teil des Schulangebots (z. B. Zustand der Räumlichkeiten) durch bloßen Augenschein möglich, nicht aber die Qualität des Unterrichts im engeren Sinne. Diese stellt sich erst während der Schulzeit (mitunter auch erst später) heraus. Schulbildung ist aber auch kein reines Vertrauensgut, bei dem die Informationsasymmetrie zwischen Nachfrager und Anbieter so weit geht, dass dem Nachfrager nichts anderes übrigbleibt, als allein auf die Zusagen des Anbieters zu vertrauen (etwa im Falle eines Patienten, der im Zweifel nicht wissen kann, ob er trotz oder wegen einer medizinischen Behandlung genesen ist). Gegenüber dem Modell der „vollständigen Konkurrenz" stellen die bei Erfahrungsgütern auftretenden Informationsasymmetrien eine Marktunvollkommenheit dar, die das Wettbewerbsgleichgewicht im Vergleich zu einer „vollkommenen Welt" verzerrt. Diese Verzerrung beruht auf einem Lemon-Problem: Für den Nachfrager besteht das Risiko, dass der Anbieter seinen Informationsvorsprung ausnutzt und daher eine schlechtere Qualität liefert als er zusagt. Dieses Risiko preist wiederum der Nachfrager durch eine geringere Zahlungsbereitschaft ein, so dass nunmehr die ehrlichen Anbieter nicht mehr auf ihre Kosten kommen und den Markt verlassen. In der Folge schraubt sich die Qualität der gehandelten Leistung immer weiter nach unten, so dass im Gleichgewicht nur noch schlechte Qualitäten gehandelt werden. Zu diesem Ergebnis gelangt man aber nur, wenn Wettbewerbsprozesse ausschließlich auf Preis- und Qualitätsreaktionen verengt werden. Tatsächlich sind die Marktteilnehmer dem Lemon-Problem nicht hilflos ausgeliefert, weil sie über Aktionsparameter verfügen bzw. diese sogar neu kreieren können, um den aus Informationsasymmetrien resultierenden Tauschhemmnissen zu begegnen. Wenn Nachfrager und Anbieter qualitativ hochwertiger Leistungen nicht zusammenkommen, obwohl das für beide vorteilhaft wäre, dann liegen in den unausgeschöpften Tauschvorteilen immer auch lukrative Arbitragemöglichkeiten für Unternehmer, die Wege finden, die Informationsasymmetrie zu überwinden. Auf der Seite der Qualitätsanbieter zählen hierzu verschiedene Formen des Signaling (z. B. die Bereitschaft, sich von unabhängigen Prüfern evaluieren zu lassen) oder der Aufbau von Reputation. Auch

die Nachfrager können sich unternehmerisch betätigen, indem sie sich untereinander vernetzen und so zu mehr Informationssymmetrie beitragen. Nicht zuletzt können Eltern, die sich bei der Auswahl der geeigneten Schule schwertun, sich an anderen, besser informierten Eltern orientieren. Schließlich könnten Dritte auch das Matching von Schülern und Schulen zu einem Geschäftsmodell machen. Insgesamt dürfte es Lemon-Schulen auf diese Weise immer schwerer fallen, ihr schlechtes Produkt im Markt zu halten. Für den Fall, dass der Staat den marktlichen Qualitätssicherungsmechanismen misstraut, kann er entsprechende Standards festlegen, die alle Schulanbieter erfüllen müssen. Dabei läuft er allerdings immer Gefahr, den Status quo zu konservieren und neuen Bildungskonzepten im Wege zu stehen, die nur deshalb noch nicht zum Standard geworden sind, weil sie erst noch von Pionieren entdeckt werden müssen.

Der marktwirtschaftliche Koordinationsmechanismus richtet die Produktionsstrukturen an den Konsumenteninteressen aus, weil die Kunden mit ihrer Kaufkraft über den Erfolg und Misserfolg der Produzenten entscheiden (Konsumentensouveränität). Jeder Konsument ist in seinem Ausgabengebaren autonom. Er braucht niemanden um Erlaubnis fragen. Zugleich muss er sich ehrlich machen, indem er seine Präferenzen nicht nur anderen gegenüber behauptet, sondern sie auch durch Zahlungsbereitschaft hinterlegt (revealed preferences). Sobald das Zahlungssignal für ein Gut am Markt ankommt, werden entsprechende Ressourcen in die Produktion des betreffenden Gutes gelenkt. Hierbei zählt jeder Euro gleich viel. Diese „Demokratie des Marktes“ (Wilhelm Röpke) bedient nicht nur Mehrheitspräferenzen, sondern auch die von Minderheiten (Nischenmärkte). Daher kann sich in einem marktwirtschaftlichen System das Produktangebot stark ausdifferenzieren. Diese Mechanismen wirken auch in einem Markt für Schulleistungen mit Eltern als Nachfragern und privaten Schulen als Anbietern. Je mehr Eltern ein bestimmtes Schulangebot auf der Mikroebene nachfragen, desto mehr wird davon bereitgestellt. Auf der Makroebene zeigen die Gesamtausgaben, was den Konsumenten das Gut Schulbildung insgesamt wert ist.

Im politisch-demokratischen System erfolgt die Ressourcenlenkung wesentlich mittelbarer. Im Entscheidungsprozess dominiert das Mehrheitsprinzip. Eltern mit Kindern im schulpflichtigen Alter stellen unter den Wählern immer eine Minderheit dar. Das öffentliche Schulsystem wird zwar auch von ihren Steuern finanziert, aber mit der Steuerzahlung ist keinerlei Anspruch auf eine bestimmte Ausgabenart verbunden. Die Autonomie über diesen Teil ihres Einkommens ist ihnen entzogen. Sie müssen im politischen Prozess erst Mehrheiten organisieren, um bei der Budgetaufteilung berücksichtigt zu werden. Hierbei können sie zwar ihre Präferenzen politisch artikulieren, da es sich jedoch – wie bei jeder anderen um öffentliche Gelder konkurrierenden Interessengruppe – nur um behauptete und nicht um durch Zahlungsbereitschaft untermauerte Präferenzen handelt, bleibt die Dringlichkeit der Präferenzen unklar. Denn jede Interessengruppe hat einen starken Anreiz, ihre Wünsche als vordringlich darzustellen und dabei mehr zu fordern als es ihrer eigenen Zahlungsbereitschaft entspricht. Das Non-Affektationsprinzip im staatlichen Haushaltsgebaren bringt es mit sich, dass die Interessengruppen auf der Ausgabenseite stets die Sättigungsmenge fordern – schließlich steht das Preissignal auf Null, wenn Mehrausgaben zu ihren Gunsten die Steuerlast nur geringfügig (weil auf alle Steuerzahler verteilt) oder gar nicht (weil zu Lasten anderer Partikularinteressen) ändern. Auch ein wohlmeinender neutraler Makler ist unter diesen Umständen nicht in der Lage, die Staatsausgaben den „wahren“ Interessen der Steuerzahler anzupassen. Das System produziert damit automatisch (nicht nur in der Bildung) Diskrepanzen

zwischen politisch artikulierten Wünschen und der Mittelbewilligung. Zugleich veröden im bürokratischen System, das die mehrheitlich beschlossenen Ausgaben bewirtschaftet, Effizienz- und Innovationsanreize. Da Eltern (wie andere auch) im Ausmaß der Steuerlast ihre Ausgabenautonomie einbüßen, treten sie einzelnen Schulen nicht als Kunden gegenüber, sondern als Antragsteller, wenn ihnen die Schulverwaltung überhaupt eine Wahl lässt. Die Dysfunktionalität dieses unnötig zentralverwaltungswirtschaftlichen Verfahrens lässt sich ohne Beeinträchtigung der staatlichen Verantwortung für die Bereitstellung von Schulbildung überwinden, indem das Schulsystem privatisiert wird und Eltern ohne ausreichendes Markteinkommen Bildungsgutscheine erhalten. Der Wert dieser Gutscheine wird ein Politikum bleiben, wobei die sich im Markt herausbildenden Preise für unterschiedliche Qualitäten deutlich bessere Richtwerte liefern werden als das heutige System. Für den Anfang könnte man einen Betrag ansetzen, der den durchschnittlichen Ausgaben des öffentlichen Schulsystems je Schüler der jeweiligen Schulform entspricht.

Fazit

Es ist ordnungspolitisch ein langer Weg von einem politischen Ziel (Bereitstellung von Schulbildung) bis zum maximal-invasiven Eingriff in Form von staatlicher Eigenproduktion (öffentliches Schulwesen). Die einschlägigen ökonomischen Kriterien (Kollektivgut, externe Effekte, asymmetrische Information) tragen diese Argumentation nicht. Stattdessen hat ein marktwirtschaftlicher Ordnungsrahmen auch für das Gut Schulbildung die Vorteile auf seiner Seite. Das macht es nicht zu einem perfekten System – das wird es angesichts der komplexen Koordinationsaufgabe niemals sein können. Darauf kommt es aber in der praktischen Politik nicht an. Entscheidend ist, dass es besser ist als alle bekannten Alternativen.

Anmerkungen

1) Agrarsubventionen, einst aus Sorge vor Versorgungsmängeln eingeführt, sind nicht der Grund, weshalb wir täglich satt werden. Sie ernähren Landwirte, nicht die Bevölkerung.

2) Technisch ergibt sich die Gesamtnachfrage nach einem Kollektivgut als Vertikalaggregation der individuellen Nachfragefunktionen über alle Nutzer. Die optimale Bereitstellungsmenge (im einfachsten Fall die Anzahl der Unterrichtsstunden) ergibt sich dann als Schnittpunkt mit der Grenzkostenfunktion, die angibt, was eine weitere Unterrichtsstunde kostet. Für verschiedene Qualitätsmerkmale greift ein ähnliches Kalkül. Bei Individualgütern (z. B. Lebensmitteln) ergeben sich Marktnachfrage und -angebot hingegen als Horizontalaggregation der individuellen Nachfrage- und Grenzkostenfunktionen. In der Vertikalaggregation für Kollektivgüter kommt zum Ausdruck, dass ein und dieselbe Gütereinheit von mehreren Nutzern gleichzeitig konsumiert werden kann, während die Horizontalaggregation bei Individualgütern der Tatsache geschuldet ist, dass mit jedem weiteren Konsumenten zusätzliche Mengeneinheiten produziert werden müssen.

3) In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen fallen (private und staatliche) Bildungsausgaben immer noch in die Kategorie der Konsumausgaben, was konzeptionell nicht korrekt ist und vor allem Messproblemen geschuldet sein dürfte. Auch die Humankapitalstatistik ist noch mit erheblichen Lücken und Mängeln behaftet. Vgl. hierzu Ademmer Martin / Bickenbach Frank / Bode, Eckhardt / Boysen-Hogrefe, Jens / Fiedler, Salomon / Gern, Klaus-Jürgen / Görg, Holger / Groll, Dominik / Hornok, Cecilia / Jannsen Nils / Kooths, Stefan / Krieger-Boden, Christiane: Produktivität in Deutschland – Messbarkeit und Entwicklung. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 12, 2017, S. 60 ff.

4) World Bank: Russia Economic Report. No. 42, Washington, 2019, S. 57.

5) „Technologisch“ bezieht sich auf die externen Produktivitätseffekte im Gegensatz zu rein pekuniären externen Effekten, die wirtschaftspolitisch nicht nur unproblematisch sind, sondern geradezu das Wesen einer Wettbewerbswirtschaft ausmachen. Daher wird auf das Attribut „technologisch“ im Weiteren verzichtet.

6) Vgl. Anger, Christina / Plünnecke, Axel / Schmidt, Jörg: Bildungsrenditen in Deutschland – Einflussfaktoren, politische Optionen und ökonomische Effekte. Köln: IW Analysen, Nr. 65, 2010 sowie Stüber, Heiko: Bildungserträge.

In Möller, Joachim / Walwei, Ulrich (Hrsg.): Arbeitmarkt kompakt – Analysen, Daten, Fakten. Nürnberg: IAB-Bibliothek, Nr. 363, 2017, S. 94 ff.

7) Vgl. Piopiunik, Marc / Kugler, Franziska / Wößmann, Ludger: Einkommenserträge von Bildungsabschlüssen im Lebensverlauf: Aktuelle Berechnungen für Deutschland. ifo Schnelldienst, 70. Jg., Nr. 7, 2017.

Bildungsfinanzierung in Deutschland

Von Clara Lindemann

Das deutsche Bildungssystem wird hauptsächlich durch verschiedene staatliche Akteure finanziert, die genaue Zusammensetzung der Mittelherkunft ist jedoch abhängig vom Bildungsbereich. Da Bildung in Deutschland in die Zuständigkeit der Länder fällt, ist die Finanzierung auch grundsätzlich Ländersache, jedoch wurden teilweise Zuständigkeiten auf die Gemeinden übertragen oder Aufgaben vom Bund übernommen.

Im Jahr 2016 wurden bei der Finanzierung von Kitas 0,8 Prozent des Budgets vom Bund getragen, 27,9 von den Ländern, 52,6 von den Gemeinden und 18,7 von privaten Akteuren. Im Bereich der allgemeinbildenden Schulen wurden 82,4 Prozent von den Ländern getragen, 13,7 von den Gemeinden und 3,9 von privaten Akteuren. Und im Bereich der Hochschulen stammten 16,2 Prozent des Budgets vom Bund, 66,4 von den Ländern, 0,3 von den Gemeinden und 15,4 wurden von privaten Akteuren beigesteuert.[1] Die Zahlen zeigen, dass im Bereich der frühkindlichen Bildung die Gemeinden den größten Teil des Budgets finanzieren, im Bereich der allgemeinbildenden Schulen und im Hochschulbereich jedoch die Länder die meisten Ausgaben aufbringen.

Finanzierung der öffentlichen und privaten allgemeinbildenden Schulen

Grundsätzlich sind die allgemeinbildenden Schulen aufgeteilt in solche in öffentlicher Trägerschaft, die vollständig staatlich organisiert und finanziert sind, und Ersatz-und Ergänzungsschulen. Für öffentliche allgemeinbildende und berufliche Schulen wurden im Jahr 2016 insgesamt rund 68,6 Mrd. Euro aufgewendet. Davon wurden ca. 56,5 Mrd. von den Ländern, ca. 9,4 Mrd. durch die Gemeinden und ca. 2,7 Mrd. durch private Akteure aufgewendet.[2]

Ersatzschulen sind staatlich anerkannte bzw. genehmigte und auch teilweise öffentlich finanzierte Schulen in privater Trägerschaft, mit deren Besuch die Schulpflicht erfüllt wird. Sie sind verpflichtet, grundsätzlich die gleichen Inhalte wie öffentliche Schulen zu unterrichten, dürfen aber eigene Lehrmethoden nutzen und besondere Schwerpunkte setzen.[3] Ergänzungsschulen hingegen ersetzen nicht notwendigerweise die öffentlichen Schulen, und durch einen Besuch kann nicht in jedem Fall die Schulpflicht erfüllt werden. Allerdings müssen sie sich auch nicht an den Lehrinhalten der öffentlichen Schulen orientieren. Bei den Ergänzungsschulen gibt es eine bundesweit große Vielfalt in Bezug auf die Anerkennung von Abschlüssen, die Erfüllung der Schulpflicht und finanzielle Zuschüsse durch die öffentliche Hand.

Diese Struktur der allgemeinbildenden Schulen ist auch teilweise durch das Grundgesetz vorgegeben, das in Art. 7 (4) den Betrieb privater Schulen regelt und erlaubt. Die Ersatzschulen werden deshalb auch überwiegend aus öffentlichen Geldern finanziert. Im Jahr 2013 stammten 73 Prozent der Einnahmen von allgemeinbildenden Schulen in freier Trägerschaft von Gemeinden, Ländern und dem Bund. Rund ein Viertel der Einnahmen werden aus anderen Quellen generiert, z. B. durch Zuschüsse der Träger, Schulgeld und private Spenden.[4]

Bezüglich der Erhebung von Schulgeld ist zu beachten, dass Art 7 (4) GG auch vorschreibt, dass „eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird". Diesem Gebot wird z. B. durch eine einkommensabhängige Staffelung des Schulgeldes oder Stipendien Rechnung getragen.

Ausgaben je Schülerin nach Schulart für öffentliche und freie Schulen im Vergleich im Jahr 2013 in Euro[5] *

	Öffentliche Schulen	Schulen in freier Trägerschaft
Grundschulen	5.600	6.000
Hauptschulen	8.200	
Realschulen	5.900	5.700
Gymnasien	7.500	7.100
Freie Waldorfschulen		7.600
Förderschulen	16.900	20.400

*2013 ist das aktuellste Jahr bezüglich der Finanzen von Schulen in freier Trägerschaft, zu Zwecken der Vergleichbarkeit werden diese Zahlen auch für die öffentlichen Schulen dargestellt

Die Zahlen zeigen, dass es je nach Schulform deutliche Unterschiede in den Ausgaben pro Schüler zwischen öffentlichen Schulen und Schulen in freier Trägerschaft gibt. Teilweise sind diese Unterschiede durch eine unterschiedliche Schüler-Lehrer-Quote erklärbar, da Personalkosten den größten Teil der Ausgaben im Bildungssystem ausmachen.[6]

Für die Gymnasien und Realschulen stellt es sich jedoch eher so dar, dass die Schulen in privater Trägerschaft niedrigere pro-Kopf-Kosten haben, diese jedoch nicht komplett durch öffentliche Gelder finanziert werden, sondern von Dritten, z.B. auch durch Schulgelder getragen werden müssen. Dies benachteiligt die Schulen in privater Trägerschaft gegenüber öffentlichen Schulen im Wettbewerb um neue Schüler, da diese Gelder von Dritten einwerben müssen, obwohl ihre Ausgaben unter denen öffentlicher Schulen liegen, und Eltern sich möglicherweise aus Kostengründen gegen eine Schule in privater Trägerschaft entscheiden.

Andere Möglichkeiten zur Bildungsfinanzierung

Aus der Forderung, den Bildungsmarkt für mehr Wettbewerb und private Anbieter zu öffnen, ergibt sich die Fragestellung, wie Bildungsangebote privater Anbieter finanziert werden sollen. Für eine private Bildungsfinanzierung sprechen zunächst, dass jeder ganz persönlich von einer höheren Bildung durch ein höheres zukünftiges Einkommen profitiert und deshalb individuell in der Lage ist, die Kosten von weiterer Bildung mit den zu erwartenden Profiten abzuwägen und ein individuell optimales Maß an Bildung zu erlangen. Der grundsätzliche Einwand gegenüber einer rein privaten Bildungsfinanzierung ist die Zementierung von Klassenunterschieden dadurch, dass der Bildungsgrad der Kinder vollkommen von der finanziellen Situation der Eltern abhängig wäre. Ein weiteres Gegenargument besteht außerdem in der Erkenntnis, dass mehr Bildung nicht nur für die Individuen persönliche Gewinne bringt, sondern auch erhebliche positive Externalitäten mit sich bringt.[7] Diese führen dazu, dass Individuen zu wenig in ihre Bildung investieren und nur durch staatliche Intervention das wohlfahrtsmaximierende Niveau an Bildung erreicht werden kann. Ein weiteres Problem bei einer reinen Privatfinanzierung liegt in der großen Zeitperiode, die zwischen der Investition und der Realisierung

der Bildungsgewinne liegt. Das könnte dazu führen, dass ein Kreditmarkt für Bildungsfinanzierung schwierig zu etablieren ist.[8] Ein grundsätzliches Argument lautet, dass zumindest ein Mindestmaß an Bildung Voraussetzung für den Fortbestand eines liberalen und demokratischen Rechtsstaates ist.[9]

Aus theoretischer Sicht ist es wichtig, die Anreizwirkung des Systems der Bildungsfinanzierung zu beachten. Oftmals wird angenommen, dass eine dezentrale Mittelverwaltung zu einer effizienteren Verwendung führt, da ein Wissensvorsprung der lokalen Akteure angenommen wird. Die Grundvoraussetzung für eine Effizienzsteigerung sind jedoch Sparanreize für die Schulen. Das bedeutet konkret, dass gesparte Mittel in den Schulen verbleiben und dort weiterverwendet werden können. Eingesparte Mittel dürfen keine Budgetkürzungen nach sich ziehen, da es ansonsten für die Akteure keine Anreize gibt, Geld einzusparen. Das bedeutet aber auch, dass keine nominalen Budgetentlastungen von der dezentralen Mittelverwaltung zu erwarten sind.[10] Es ist jedoch anzunehmen, dass die dezentrale Mittelverwaltung zu einer höheren Bildungsqualität führt, sodass ein nominal gleiches Bildungsbudget mit höherem Wirtschaftswachstum und einem höheren Wohlstandsniveau einhergeht.[11]

Aus empirischer Sicht gibt es Argumente, die für die öffentliche Finanzierung des Schulsystems sprechen. Wößmann zeigt anhand der PISA-Ergebnisse 2003, dass nicht nur der Wettbewerb von privaten und öffentlichen Schulen, sondern auch die komplette öffentliche Finanzierung des Schulsektors zu besseren PISA-Ergebnissen führt: „Schülerinnen und Schüler lernen am meisten, wenn die Schulen privat geleitet, aber öffentlich finanziert werden.“ [12]

Bildungsgutscheine

Eine viel diskutierte Alternative zur Teilfinanzierung von privaten Schulen aus öffentlicher Hand sind sogenannte Bildungs- oder Schulgutscheine. Diese Art der Bildungsfinanzierung kann grundsätzlich in jedem Bildungsbereich Anwendung finden, von frühkindlicher bis zur Hochschulbildung. Grundsätzlich muss unterschieden werden zwischen der Ausgabe von Gutscheinen an die Kinder bzw. die sorgeberechtigen Eltern, die dann bei Bildungsdienstleistern eingelöst werden können, und einer gutscheinartigen, für alle Bildungseinrichtungen gleichen, direkten pro-Kopf-Zuweisung durch den Staat. Diese Pro-Kopf-Zuweisung kann auch schüler- und schulspezifischen Unterschieden Rechnung tragen, sie darf allerdings nicht grundsätzlich private Schulen schlechterstellen als öffentliche Schulen.

Im Bereich der Kita-Betreuung gibt es bereits erste Modellversuche, solch ein Gutscheinmodell durchzusetzen. Ein Beispiel ist hier das Modell der Stadt Hamburg. Es bietet grundsätzlich allen Kindern ab dem zweiten Lebensjahr einen Betreuungsumfang von fünf Stunden am Tag. Dieser kann vollständig oder auch teilweise eingelöst werden. Betreuungseinrichtungen erhalten für behinderte Kinder höhere Zuschüsse, und der Betreuungsumfang kann auch beispielsweise bei Berufstätigkeit erhöht werden. Eine Einschränkung ist jedoch, dass diese Gutscheine individualisiert sind, d.h. sie sind nicht frei handelbar. So können Eltern, die nur einen Teil ihres Gutscheins benötigen, die restlichen Stunden nicht an andere Eltern verkaufen. Das führt dazu, dass der Kita-Gutschein keine vollständige Wahlfreiheit mehr bietet, sondern Anreize setzt, Kinder fünf Stunden pro Tag in der Kita betreuen zu lassen, da der restliche Wert des Gutscheins sonst einfach verfällt. Im Sinne der Handlungsfreiheit der Eltern bezüglich der Kinderbetreuung wäre es womöglich angemessen, die Gutscheine zumindest unter Hamburger Eltern handelbar zu machen.[13]

Mobiles Schülerbudget

Im Bereich der allgemeinbildenden Schulen gibt es in Deutschland kein Beispiel für die Umsetzung eines klassischen Gutscheinmodells. Grundsätzlich geht die Gestaltung eines Gutscheinmodells für allgemeinbildende Schulen auch mit anderen Problemen einher als im Kitabereich. Dazu gehört vor allem die in Deutschland geltende Schulpflicht, die zum Besuch einer öffentlich anerkannten Schule verpflichtet. Für die Dauer der Schulpflicht, die je nach Bundesland etwas anders ausgestaltet ist, muss ein Schulgutschein also komplett eingelöst werden. Außerdem sollte ein Schulgutschein auch so ausgestaltet sein, dass er den verschiedenen Bedürfnissen der Schüler gerecht wird. Dazu gehören dann beispielsweise die Berücksichtigung von speziellen Förderbedürfnissen. Deshalb wird gerade im Bereich der allgemeinbildenden Schulen meist der Vorschlag vorgetragen, an Stelle von Gutscheinen mit einem pro-Kopf-Betrag zu arbeiten, der direkt an die Schule überwiesen wird. Dessen Höhe kann dann auch an bestimmte Merkmale angepasst sein, ohne dass die Schulwahl der Eltern eingeschränkt wird.[14]

Ein mögliches Beispiel für eine solche pro-Kopf-Budgetanpassung bestünde in der Einschulung eines Kindes, das über keine oder sehr eingeschränkte Deutschkenntnisse verfügt. Dazu müsste man festlegen: welches Sprachniveau Kinder bei der Einschulung haben sollen; die benötigten Stunden für den Spracherwerb; und den Zeitraum, in dem dieser abgeschlossen werden soll. Das Goethe-Institut empfiehlt z.B. insgesamt 400 Stunden Sprachkurs, um ein B1-Niveau zu erreichen.[15] Wenn man einen bestimmten Zeitraum zum vollständigen Erreichen dieses Sprachniveaus ansetzt und von einer bestimmten Anzahl an Schulwochen im Jahr ausgeht, könnte man der Schule ein entsprechend erhöhtes Budget zuweisen, abhängig von der erwarteten Lerngruppengröße und dem Stundenlohn des Lehrpersonals. Dann könnte die Schule frei entscheiden, ob sie etwa eine zusätzliche Lerngruppe für die betroffenen Schüler einrichtet, eine weitere Lehrkraft zur Unterstützung dieser Schüler im Rahmen des regulären Unterrichts einsetzt, oder ob sie Mittel für zusätzliche Schulungen der hauptverantwortlichen Lehrkraft aufwendet. In dem Zusammenhang würde sich die Frage stellen, ob und wie bei zusätzlicher Mittelvergabe auch sinnvollerweise evaluiert werden soll, ob der Schüler das Lernziel mit Hilfe der Schule in der angepeilten Zeit erreichen konnte.

Konkrete Ausgestaltung von Bildungsfinanzierungsmodellen

Konkrete Beispiele für so eine Art von Bildungsfinanzierung können auch in England und Wales gefunden werden, wo die Höhe der zentralen Mittelzuweisung von folgenden Kriterien abhängig gemacht wird: der altersgewichteten Schülerzahl, curricularen Besonderheiten, dem schülerbezogenen Sonderbedarf und dem schulstandortbezogenen Sonderbedarf. Ein klassisches Gutscheinsystem wird dagegen in Schweden genutzt. Dort erhalten Schüler einen Gutschein, der im Wert den Ausgaben des Staates für einen Platz an einer öffentlichen Schule entspricht. [16] In Schweden hat die Einführung dieses Gutscheinsystems zu einer höheren Dichte an privaten Schulen geführt, jedoch gab es dort vor der Einführung sehr wenige Privatschulen. Deshalb ist schwer abzuschätzen, wie sich eine solche Erhöhung auf die deutsche Schulstruktur auswirken würde, da es in Deutschland schon eine vergleichsweise höhere Zahl an privaten Schulen gibt.

Anmerkungen

1) Vgl. Destatis: Bildungsfinanzbericht 2019. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2019.

2) Vgl. Destatis, 2019.

3) Siehe z.B. für Nordrhein-Westfalen: https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Schulformen/Privatschulen/Ersatzschulen/index.html

4) Vgl. Destatis: Finanzen der Schulen. Schulen in freier Trägerschaft und Schule des Gesundheitswesens 2013. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2016.

5) Vgl. Destatis, 2019.

6) Vgl. Destatis, 2016.

7) Vgl. Friedman, Milton: The Role of Government in Education. In: Solo, Robert A. (Hrsg.): Economics and the Public Interest. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1955

8) Vgl. Urbansky, Björn: Der Ideenwettbewerb als Lösungsverfahren für gesellschaftliche Probleme. In: Altmiks, Peter / Klotchkov, Kathleen (Hrsg.): a für Alle. Bildungsvielfalt im Ideenwettbewerb. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2015, S. 21 – 38.

9) Vgl. Hayek, Friedrich A. v.: Die Verfassung der Freiheit. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005 [1960] S. 495.

10) Vgl. Weiß, Manfred, Bildungsfinanzierungsmodell und ihre Umsetzung: Erfahrungen und Ergebnisse. In: Trends in Bildung International 14, 2006.

11) Vgl. Wößmann, Ludger / Piopiunik, Marc: Was unzureichende Bildung kostet. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2009, S. 21.

12) Wößmann, Ludger.: Wettbewerb durch öffentliche Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft als wichtiger Ansatzpunkt zur Verbesserung des Schulsystems. München: ifo Schnelldienst, 2011, S. 11.

13) Vgl. Duran, Mihael: Bildungsgutscheine. In: Altmiks, Peter / Klotchkov, Kathleen (Hrsg.): Bildung für Alle. Bildungsvielfalt im Ideenwettbewerb. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2015, S. 115 – 128.

14) Vgl. Duran, 2014, S.119.

15) Vgl. Goethe-Institut: Deutsch Lernen mit Niveau. [online]

https://www.goethe.de/ins/de/de/kuv/stu.html [18.08.2020]

16) Vgl. Norekian, Anna-Maria: Finanzierung und Steuerung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung durch Gutscheinsysteme: theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen unter besonderer Berücksichtigung des Bildungssektors. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, 2008, S.177.

Standards und Prüfungen

Von Konstantin Peveling

Die Frage, ob bzw. welche Standards in der (Schul-)Bildung gelten sollten, und wie deren Einhaltung überprüft werden kann und sollte, hat ihren Ursprung im Spannungsfeld von Eigenverantwortung und Allgemeinwohl.[1] In einer liberalen Gesellschaft trägt jedes mündige Individuum die Verantwortung für sein eigenes Handeln und ist als solches selbstbestimmt. Da Kinder noch nicht in der Lage sind, Entscheidungen für sich selbst zu treffen, und als solche noch nicht voll mündig sind, haben die Erziehungsberechtigen die Verantwortung, für das Wohl des Kindes zu sorgen. Daher ist es in erster Linie Aufgabe der Eltern und nicht des Staates, für die Bildung eines Kindes zu sorgen. Freiheit und Autonomie des Kindes beziehungsweise der Familie stehen immer in einem potentiellen Widerspruch zu staatlicher Überprüfung und Kontrolle von Ausbildung und Wissen.

Die Aufrechterhaltung beziehungsweise Stärkung einer stabilen, demokratischen Gesellschaft begünstigt alle ihre Mitglieder, wodurch die Ausbildung eines Einzelnen einen positiven Effekt auf alle hat. Der Ökonom Milton Friedman nennt diesen Effekt „Nachbarschaftseffekt“[2]. Aus diesem Grund besteht, so Friedman, ein gewisses Allgemeininteresse daran, dass jedes Individuum zumindest eine Mindestbildung haben sollte, die staatlich bereitgestellt beziehungsweise finanziert werden soll.

Aus diesem Spannungsfeld von Eigenverantwortung (beziehungsweise Verantwortung der Familie für das Kind) und Allgemeinwohl ergibt sich das Desiderat einer Mindestbildung von Kindern, die gleichzeitig so wenig wie möglich in das Selbstbestimmungsrecht eingreift. In welchem Umfang und Bereichen Standards definiert werden sollten, hängt maßgeblich davon ab, wie umfangreich und weitgehend Schulautonomie ermöglicht werden soll. Eine entsprechende Regelung wird sich auch an den gesellschaftlichen Debatten und Erwartungen orientieren müssen. Eine Überprüfung der Kenntnisse ist ein probates Mittel, um die Vermittlung der Inhalte transparent kontrollieren und sicherstellen zu können. Allerdings erfordern es Schulautonomie, Freiheit der Lehre und Selbstorganisation, nicht mehr Tests und Überprüfungen durchzuführen als notwendig, um die Mindestbildung zu garantieren.

Wie könnte eine Umsetzung in der Praxis aussehen?

Das Konzept einer Mindestbildung kann durchgesetzt werden, indem man in gewissem Maße einheitliche Lehrpläne voraussetzt. Dies steht im Gegensatz zur Idee des autonomen Handelns der Schulen, die im Idealfall komplett eigenständig über Inhalte und die Art der Vermittlung entscheiden sollten. Wie lassen sich diese beiden Interessen also zusammenbringen? Es könnten Lerninhalte definiert werden, die über die gesamte Schullaufbahn irgendwann und irgendwie erlernt werden müssten und durch einen schulübergreifenden Test kontrolliert werden. Der entscheidende Vorteil ist, dass die Schulen in der gesamten Gestaltung ihres Unterrichts- und Lernkonzeptes frei wären. So kann über die ganze Schulzeit hinweg entsprechend eigener Konzepte gelernt und gelehrt werden, ohne dass in engen Abständen Tests anstünden, deren Vorbereitung diese Lehr - und Lernfreiheit torpedieren würde. Wenn eine Schule zu der Erkenntnis gelangt, dass es am sinnvollsten sei, die

vorgeschriebenen Inhalte beispielsweise in den ersten Schuljahren zu vermitteln, könnte die Überprüfung dieser notwendigen Lerninhalte bereits zu Beginn der Schullaufbahn durchgeführt werden. An anderen Schulen könnte ein anderes Konzept verfolgt werden und die Inhalte würden beispielsweise gleichmäßig über alle Schuljahre hinweg gelernt werden. Eine Überprüfung könnte dann am Ende der Schulzeit stattfinden. Grundsätzlich hängt eine solche Lösung auch davon ab, wie umfangreich jene Mindestbildung definiert wird. Insofern ist es möglicherweise sinnvoll, verschiedene Kategorien für verschiedene Schulformen zu definieren, an denen sich Schulen orientieren. Beispielsweise würden für Schulen, die für eine Hochschulzugangsberechtigung qualifizieren wollen, andere Mindeststandards gelten als für Schulen, die etwa auf das Erlernen eines handwerklichen oder kaufmännischen Berufes vorbereiten.

Bundesweit, landesweit oder kommunal einheitliche Prüfungen?

Der Föderalismus ist ein großartiges Mittel, um nicht nur systemischen Wettbewerb und Experimentieren möglich zu machen, sondern auch und insbesondere, um Gelegenheiten zu ermöglichen, sich regional an die unterschiedlichen Bedürfnisse und Gegebenheiten anzupassen und sie für sich zu nutzen. Gleichzeitig bietet er die Möglichkeit, in überregionalen Fragen gemeinsame Antworten zu finden. Dass ein „one-size-fits-all"-Ansatz, der automatisch das Ergebnis einer höheren Föderalismusebene ist, insbesondere in der Bildung ein nicht zielführendes Konzept ist, wurde bereits eingehend diskutiert.

In der öffentlichen Debatte wird häufig gefordert, bundesweit einheitliche Lehrpläne und Abschlussprüfungen einzuführen, die Abschlüsse vermeintlich vergleichbarer machen würden. Allerdings handelt es sich hierbei eben nur um eine vermeintliche Vergleichbarkeit, da selbst innerhalb jeder einzelnen Schule erhebliche Unterschiede bestehen, wie Unterricht gestaltet wird. Dadurch werden Schüler und Klassen auf zum Teil komplett unterschiedliche Art ausgebildet und haben eine unterschiedliche Art und Weise, an Aufgaben und Prüfungen heranzugehen. Diesen Unterschieden kann kein bundesweit einheitlicher one-size-fits-all-Ansatz Rechnung tragen. Sie sind auch kein negativer Effekt, sondern zeugen nur davon, wie individualisiert Lernen stattfindet und sich an den sozialen und individuellen Gegebenheiten der Schülerinnen und Schüler orientiert. Bundesweit einheitliche Prüfungen können nicht nur individualisiertes Lernen beeinträchtigen, sondern behindern oft auch Innovationen, die durch Experimentieren in den kleinen Einheiten entstehen können.

Ein Versuch, den Spagat zwischen Standardisierung und Selbständigkeit zu schaffen, ist seit 2017 in Kraft: Seitdem nutzen die Bundesländer in den Fächern Deutsch, Mathematik, Englisch und Französisch einen Abituraufgabenpool, der vorher von allen Ländern in Zusammenarbeit „gefüllt" wurde. Auf diese Weise ähneln sich die Prüfungen in den verschiedenen Ländern, ohne jedoch gleich zu sein: „Es geht also […] nicht in erster Linie um den prozentualen Anteil, den eine einzelne Aufgabe oder ein einzelner Aufgabenteil an dem Gesamtergebnis ausmacht, sondern um die normierende Wirkung […] auf alle im Abitur der Länder eingesetzten Aufgaben."[3] Eine solche Lösung kann das Ergebnis einer sinnvollen Kooperation der Länder sein, die einheitlichere Prüfungen schafft und gleichzeitig Autonomie und Wettbewerb nicht zu sehr beeinträchtigt. Schulen können sich an eine solche Pool-Lösung der Bundesländer anlehnen oder auch auf andere Pools zurückgreifen, die dann von weiteren Anbietern zur Verfügung gestellt werden, wie dies beispielweise beim „International Baccalaureate" der Fall ist.

Zweifelsohne haben solche zentralen Definitionen immer auch einen normierenden Einfluss auf die einzelnen Schulen, auch wenn sie sich nicht der von den Ländern angebotenen Lösung anschließen. Es wäre aber genauso denkbar, dass die Prüfungen nicht auf Landesebene, sondern kommunal oder direkt in den Schulen selbst aus diesem Pool zusammengestellt und ergänzt werden. Dies würde den Schulen eine noch größere Freiheit und die Möglichkeit geben, sich den lokalen Gegebenheiten ideal anzupassen.

Individuelle Zertifizierung von Fähigkeiten

Die Quintessenz von Schulautonomie ist individualisiertes Lernen. Daher sollten Überprüfungen und Zertifizierungen von Fähigkeiten, die über die Mindestbildung hinausgehen, genauso individuell sein. Manche Schüler würden ihrer Ausbildung vielleicht eher eine praktisch orientierte, handwerkliche Gewichtung verleihen, wohingegen andere eher einen Fokus auf musische und künstlerische Bereiche legen würden. Diese Liste lässt sich beliebig fortführen und wächst analog zu den Lehr- und Lernkonzepten der Schulen. Ein einheitliches System würde diesem Umstand nicht gerecht werden. Vielmehr kann eine Art Flickenteppich aus verschiedenen Zertifizierungs- und Testierungsinstitutionen sinnvoll sein, um den individuellen Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler belegbar zu machen.

Eine Option zur Durchführung eines solchen Systems könnte darin bestehen, dass private, miteinander konkurrierende Zertifizierungsagenturen Fähigkeiten in den verschiedenen Fächern überprüfen und bewerten. Da die Agenturen in Konkurrenz zueinander stehen, haben diese den Anreiz, den Kunden (in diesem Falle den Schülerinnen und Schülern bzw. den Eltern) eine Zertifizierung anzubieten, die ihre Fähigkeiten transparent und nachvollziehbar macht und somit eine hohe Aussagekraft gegenüber anderen hat, etwa Universitäten oder möglichen Arbeitgebern. Genauso wäre es denkbar, dass die Schulen beziehungsweise Schulgruppen selbst Tests durchführen und ihren Schülern das Erlernte zertifizieren.

Der entscheidende Punkt ist, dass ein plurales und mobiles System an Zertifizierungsmöglichkeiten entsteht. Denn es gibt nicht die „eine richtige" Art der Zertifizierung. Manche Fähigkeiten könnten im Zweifelsfall doppelt überprüft werden, sofern dies den Beteiligten sinnvoll erscheint. So könnten beispielsweise Universitäten Aufnahmeprüfungen durchführen, um die Qualitäten der Bewerber zu ermitteln. Dies ist keine Neuerung, sondern in vielen Fachbereichen wie Kunst und Musik bereits heute der Standard. Diese Aufnahmeprüfungen haben ihrerseits dann wieder Einfluss auf die Vorbereitung an den Schulen.[4]

Testergebnisse als Marktsignal

Veröffentlichung und Vergleich von Testergebnissen können als wichtiges Marktsignale dienen, welche es Eltern und Schülern ermöglichen, eine passende Schule zu finden. Schulen, deren Schüler deutlich schlechtere Ergebnisse aufweisen, werden dadurch effektiver unter Druck gesetzt, das eigene Lehr- und Lernkonzept zu verbessern, als wenn dies etwa durch Kultusbürokratien geschehen würde. Dies würde einen erheblichen Beitrag dazu leisten, Schulen besser zu machen und den Unterricht näher an den Schülern auszurichten.

Anmerkungen

1) Grundsätzlich ist es so, dass Gesellschaften, insbesondere Demokratien als dynamische Form der Organisation, auf einem sich stets weiterentwickelnden Grundgerüst allgemein akzeptierter Werte und Vorstellungen basieren. Das Verständnis und die Akzeptanz dieses Gerüsts speisen sich zu einem Teil aus einer gewissen Grundbildung des einzelnen Individuums. In der Praxis bedeutet dies, dass Lehrinhalte vermittelt werden, die zu einer kritischen Haltung gegenüber extremistischen oder geschichtsrevisionistischen Positionen verhilft. So kann verhindert werden, dass Kinder religiösem Fanatismus oder relativierenden Meinungen zu autoritären Gesellschaftssystemen ausgesetzt werden. Dass dies kein theoretisches Problem ist, zeigt sich beispielsweise in östlichen Bundesländern, wo lokal von manchen Lehrern DDR-verherrlichende Inhalte im Unterricht vermittelt werden (Vgl. Schädlich, Susanne: Wie die DDR in der Schule nachwirkt. In: Deutschlandfunk Kultur, 2015, [online] https://www.deutschlandfunkkultur.de/lehrer-wie-die-ddr-in-der-schule-nachwirkt.1005.de.html?dram:article_id=311492 [25.06.2020]).

2) Friedman, Milton: The Role of Government in Education. In: Solo, Robert A. (Hrsg.): Economics and the Public Interest. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1955: „the existence of substantial "neighborhood effects" [were action where] one individual imposes significant costs on other individuals for which it is not feasible to make [the first individual] compensate them or yields significant gains to them for which it is not feasible to make them compensate [the first individual] [, and that such circumstances might] make voluntary exchange impossible"

3) Kultusministerkonferenz: FAQs - Gemeinsamer Abituraufgabenpool der Länder. In: Kultusministerkonferenz, 2017, [online] https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/170420_FAQs-Abiturpool.pdf [25.06.2020].

4) Vgl. Schneider, Clemens: Eingangsprüfungen statt Abschlussprüfungen – Plädoyer für ein individuell gerechtes Bildungskonzept. In: Altmiks, Peter / Klotchkov, Kathleen: Bildung für alle – Bildungsvielfalt im Ideenwettbewerb. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2015, S. 73-84.

Schulaufsicht

Von Clemens Schneider

Die Frage der Aufsicht hat in öffentlichen Debatten eine hohe Bedeutung, weil viele Menschen das Gefühl haben, dass so wichtige Einrichtungen wie Schulen besonders gut kontrolliert werden müssen. Gerade bei der Ausbildung und Erziehung junger Menschen sollten so wenig Fehler wie möglich gemacht werden. Dabei wird von Vornherein angenommen, dass eine staatliche Aufsicht unparteiisch und gründlich sein werde. Ausgeblendet wird hingegen häufig das vielfache Versagen staatlicher Behörden und auch die Rolle, die politische Präferenzen und Vorgaben spielen können.

Wenn Schulautonomie in einem Prozess der zunehmenden Übertragung von Verantwortung eingeführt werden soll, wird eine beständige Auseinandersetzung zwischen Aufsichtseinrichtungen und den Verantwortlichen in Schulen zu erwarten sein. Wie auch in anderen Feldern der Regulierung und Gesetzgebung wird auch hier im Diskurs häufig auf die problematischen Fälle hingewiesen werden, um mehr Aufsicht zu rechtfertigen. Dabei gerät dann meist aus dem Blick, dass die besonders anschaulichen und dramatischen Fälle in der Regel nur eine winzige Minderheit ausmachen. Die Konzeption der Schulaufsicht sollte sich deshalb an der Annahme ausrichten, dass in den meisten Fällen alle Beteiligten ein hohes Interesse am Erfolg der Schulen und der Schüler haben. Nicht anekdotische Fälle sollten bestimmen, wie weit und in welchen Bereichen reguliert wird, sondern statistische Wahrscheinlichkeiten.

Selbstverständlich wird es Fälle geben, in denen eine Behörde eingreifen muss:
(1) Wenn politisch, religiös oder weltanschaulich extremistische Gruppen eigene Schulen gründen und junge Menschen dort mit eindeutig verfassungsfeindlichen Inhalten konfrontiert werden. In solchen Fällen ist ein Tätigwerden der entsprechenden Staatsschutz-Behörden erforderlich. Dagegen muss es eine Gesellschaft aushalten, wenn an Schulen Werte und Weltbilder vermittelt werden, die nicht den Vorstellungen einer Mehrheit der Bevölkerung entsprechen - zumal dies auch als Verlängerung des in GG Art. 6 Abs. 2 verbrieften Elternrechts begriffen werden sollte.

(2) Wenn eine eindeutige Verwahrlosung der Schule, der Gebäude, des Unterrichts, des Lehrpersonals oder der Schüler festzustellen ist. Im Fall der Infrastruktur sind offensichtliche Schäden am Gebäude oder Hygienemängel in den Räumlichkeiten klar zu identifizieren. Hier muss keine gesonderte Schulaufsicht tätig werden, da Gewerbeaufsichts- und Ordnungsämter zuständig sind. Im Fall einer Vernachlässigung der Schüler ist ein Tätigwerden des Jugendamtes möglich. Die Fachaufsicht ist natürlich abhängig von den vordefinierten Standards (vgl. das vorhergehende Kapitel). Denkbar wäre hier auch eine unabhängig von staatlichen Stellen organisierte Aufsicht, beispielsweise durch Kammern oder privatwirtschaftliche Zertifizierungsagenturen.

(3) In Fällen von Misswirtschaft, Veruntreuung, Korruption und anderen Verstößen gegen das Gesetz wird – wie in anderen Organisationen und Unternehmen auch – die Staatsanwaltschaft oder die entsprechende Behörde tätig werden. In diesem Bereich besteht also keine Notwendigkeit einer Schulaufsicht.

In einem System der Schulautonomie ist also der vollständige Verzicht auf eigene Schulaufsichtsbehörden zumindest denkbar. Die wichtigsten Kontrollaufgaben könnten hinreichend von anderen staatlichen Stellen übernommen werden. Zu klären wäre in dem Zusammenhang, inwiefern diese geteilte Zuständigkeit unterschiedlicher Behörden der Vorgabe des Grundgesetzes entspricht: „Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates." (GG Art. 7 Abs. 1).

Zu der Frage der Schulaufsicht gehört auch eine kritische Diskussion der Entstehung der staatlichen Schulaufsicht im sogenannten „Kulturkampf" der 1870er Jahre sowie deren Missbrauch in autoritären und totalitären Regimen.

Schulautonomie in Deutschland

Von Josef Städter

„Aber eben durch die akkurate Planhaftigkeit und ihre trockene Schematisierung wurden unsere Schulstunden grauenhaft dürr und unlebendig, ein kalter Lernapparat, der sich nie an dem Individuum regulierte und nur wie ein Automat mit Ziffern ‚gut, genügend, ungenügend' aufzeigte, wie weit man den ‚Anforderungen' des Lehrplans entsprochen hatte. Gerade aber diese menschliche Lieblosigkeit, diese nüchterne Unpersönlichkeit und das kasernenhafte des Umgangs war es, was uns unbewusst erbitterte."[1] - Stefan Zweig

Was Stefan Zweig hier beschreibt, trifft die Sicht der meisten auf ihre Schulzeit nicht mehr - kein Wunder, stammt das Zitat doch aus dem späten 19. Jahrhundert.[2] In der Zwischenzeit ist viel passiert: Die Pädagogik wurde entstaubt, die Weimarer und Bundesrepublik reformierten die Schulen, individuelle Förderung wurde ernster genommen und Lehrer müssen sich vor Eltern und Schülern für ihr Handeln rechtfertigen. Dazu beigetragen haben insbesondere die Reformpädagogik nach der Jahrhundertwende sowie der antikonservative Aufbruch der Sechziger- und Siebzigerjahre. Deutschland mit seinem dezentralisierten Bildungssystem, seiner langen Tradition von Schulen in freier Trägerschaft und dem Einfluss von Denkern wie Humboldt oder Dahrendorf ist heute in vielerlei Hinsicht prädestiniert für Bildungsfreiheit.

Dieses Kapitel will klären, ob das deutsche Bildungssystem dieses Versprechen tatsächlich einlöst. Dazu soll zunächst eine Bestandsaufnahme erstellt werden – wie viel Autonomie haben deutsche Schulen und Lehrer? Wie viele Schulen in freier Trägerschaft gibt es, und was zeichnet sie aus? Im zweiten Abschnitt wird kurz die Funktionsweise und Entwicklung des deutschen Bildungssystems nachgezeichnet. Darauf aufbauend wird drittens die deutsche verfassungsrechtliche Lage mit Bezug auf Bildungsautonomie untersucht. Der letzte und vielleicht wichtigste Punkt betrifft die Frage danach, wie und wo Schulautonomie in Deutschland schon umgesetzt wird. Was können wir von Modellschulen lernen? Welche Bundesländer sind als Pioniere vorangegangen, und was haben sie herausgefunden?

Deutschlands Bildungsfreiheit und der Internationalen Vergleich

In Deutschland gab es im Schuljahr 2018/19 insgesamt 5 811 Schulen in freier Trägerschaft, von denen knapp zwei Drittel allgemeinbildende Schulen waren, während es sich bei dem Rest um Berufsschulen handelte. Dies ist das Ergebnis jahrelang starken Wachstums: Seit dem Schuljahr 1992/93 stieg die Zahl der privaten Schulen in Deutschland um 80 Prozent, obwohl die Gesamtzahl aller Schulen zwischen 2000 und 2018 um ein Fünftel fiel. Dennoch bleiben Schulen in freier Trägerschaft hierzulande die Ausnahme: Sie stellten 2018/19 elf Prozent aller Schulen, wobei die sogenannten Neuen Bundesländer allesamt über dem Bundesschnitt lagen. Insgesamt führte Mecklenburg-Vorpommern mit einem Privatschulanteil von 19 Prozent, während es in Niedersachsen lediglich sechs Prozent waren.[3] Im gleichen Jahr besuchten rund eine Million Schüler eine Schule in freier Trägerschaft, wobei auch hier die östlichen Länder führen. Die meisten Schüler an allgemeinbildenden Privatschulen besuchten ein Gymnasium (35,4%), weit vor Grundschulen, Realschulen und Waldorf-Schulen.[4]

Die Zusammensetzung der Privatschülerschaft in Deutschland ist in einiger Hinsicht auffällig. Einerseits gingen 2018/19 mehr Mädchen (10,8 Prozent) als Jungen (acht Prozent) auf eine Schule in freier Trägerschaft. Zweitens besuchten anteilsmäßig nur etwas mehr als halb so viele ausländische Kinder eine private Schule wie solche mit deutschem Pass.[5] Drittens unterscheiden sich Privatschüler von Schülern an öffentlichen Schulen durch ihren sozioökonomischen Hintergrund. So hatten 2016/17 nur acht Prozent aller Schüler an allgemeinbildenden Privatschulen Eltern, deren höchster Abschluss ein Hauptschulabschluss ist, während es an öffentlichen Schulen 22 Prozent waren. Beim Abitur sind die Verhältnisse umgekehrt: 42 Prozent aller Privatschüler hatten Eltern mit Abitur oder Fachhochschulreife, während es an öffentlichen Schulen nur 30 Prozent waren.[6]

Internationale Studien und insbesondere PISA haben sich umfassend mit den Freiheiten deutscher Schulen auseinandergesetzt. Schon bei der Veröffentlichung der ersten PISA-Studie im Jahr 2000 zeigte sich, dass diese im internationalen Vergleich signifikant beschränkt waren. Während beispielsweise OECD-weit 61 Prozent aller Schüler auf eine Schule gingen, die bei der Einstellung neuer Lehrer mitbestimmen durfte, war Deutschland neben Italien das einzige Land, in dem das für über 90 Prozent der Schüler nicht der Fall war. Deutschlands und Österreichs Schulen waren bei den Budgetkompetenzen auf den letzten Plätzen, und Deutschland war eines von nur drei Ländern, in dem eine Mehrheit der Schüler auf eine Schule ging, die überhaupt nicht über das eigene Fächerangebot mitentscheiden konnte.[7]

Die Frage ist natürlich, ob sich diese Zustände gebessert haben. Spätere PISA-Untersuchungen geben darauf eine gemischte Antwort. So haben sich zwar bis 2015 alle Werte für Deutschland verbessert – beispielsweise gingen 2015 hier 62,4 Prozent aller Schüler auf Schulen, die bei der Einstellung neuer Lehrer mitbestimmen durften. Andererseits hängt Deutschland ausweislich PISA in Bezug auf Schulautonomie immer noch im letzten Drittel der Teilnehmerländer fest. Nur 0,7 Prozent aller Schüler in Deutschland gingen auf eine Schule, die die Einstiegsgehälter ihrer Lehrer mitentscheiden durfte, und nur 4 Prozent besuchten eine, die bei den Gehaltserhöhungen mitentscheiden konnte (OECD-weit tat das jeweils mehr als jeder fünfte). Auch gingen nur 18 Prozent auf eine Schule, die Lehrer entlassen durfte, und nur jeder zehnte an eine, die ihr Budget mitformulieren konnte (im OECD-Schnitt waren es jeweils fast 60 Prozent). Allerdings gibt es durchaus Erfolge: Deutsche Schüler besuchten 2015 mit überdurchschnittlicher Wahrscheinlichkeit eine Schule, die selbst Disziplinarmaßnahmen, Inhalte, Lehrbücher und Fächerangebot bestimmen konnte.[8] Insgesamt bleibt die Bilanz aber enttäuschend – auch 2018 konnten deutsche Schulen im Sekundarbereich I weniger als ein Fünftel der sie betreffenden Entscheidungen selbst fällen, während es in den Niederlanden 92 Prozent waren.[9]

Das Deutsche Steuerungsmodell und seine Entwicklung

Was erklärt die Hartnäckigkeit, mit der sich hierzulande ein zentralisiertes top-down-Steuerungsmodell halten konnte? Klar ist, dass das bisherige System überholt ist. Zur Erinnerung: In der ersten PISA-Studie zeigte sich, dass deutsche Schüler in allen getesteten Bereichen dem OECD-Schnitt hinterherhinkten.[10] Darüber hinaus gab es bei den Schülerergebnissen eine größere Spreizung als anderswo.[11] Als Tiefpunkt erwies sich die Feststellung, wie sehr das deutsche Bildungssystem sozioökonomische Unterschiede zwischen den Eltern bei seinen Schülern verfestigte und Kindern mit Migrationshintergrund nicht gerecht wurde.[12] Auffälligerweise unterschieden sich

die teilnehmenden Länder allerdings kaum mit Bezug auf die eingesetzten Lehrmethoden oder die vermittelten Inhalte,[13] sodass die den unterschiedlichen Schulsystemen zugrundeliegenden Steuerungsmodelle in den Fokus gerieten – diese unterschieden sich nämlich von Land zu Land ganz erheblich.[14]

Wie wir sehen werden, gab es deshalb in fast allen Bundesländern seit der ersten PISA-Studie unterschiedlich ernsthafte Bestrebungen, dieses spezifisch deutsche Steuerungsmodell aufzubrechen. Wodurch zeichnet es sich traditionellerweise aus? Einerseits ist es charakterisiert durch die staatliche Trägerschaft der Schulen, wobei diesen in Bildungsplänen detailliert vorgeschrieben wird, welche Inhalte wann in welcher Form zu vermitteln sind.[15] Tatsächlich zählten die deutschen Bildungspläne lange zu den ausführlichsten der Welt.[16] Darauf abgestimmt ist ein System von durch Lehrer verfassten Leistungskontrollen, die zeigen sollen, ob Schüler den Ansprüchen der Lehrpläne gerecht werden. Dieses entscheidet relativ früh über den Besuch weiterführender Schulen, wirkt sich aber unter Umständen auch auf die gesamte weitere akademische und berufliche Karriere aus.[17] Gleichzeitig werden Klassen an weiterführenden Schulen so weniger divers,[18] und es ist möglich, dass der geprüfte Schüler den prüfenden Lehrer gegebenenfalls als Gegenspieler statt Unterstützer und Förderer wahrnimmt.[19]

Die Ressourcenverteilung wird durch eine zentrale Personal- und Ressourcensteuerung auf Landesebene nach dem Prinzip der Gleichverteilung geregelt. So soll für alle Schüler ein gleichwertiges Bildungsangebot erreicht werden.[20] Entsprechend werden Lehrer traditionellerweise zentral verteilt, wobei ihre individuellen Fähigkeiten oft ignoriert werden.[21] Im Ergebnis besteht auf der Schulebene ein Anreiz, die Ursache für Verfehlungen auf der nächsthöheren bürokratischen Ebene zu sehen.[22] Auch die Schüler werden in diesem Modell zentral „verteilt". In den meisten Bundesländern können sie sich bis heute lediglich das bevorzugte Gymnasium aussuchen; an allen anderen Schultypen wird nach Einzugsgebiet zugeteilt.[23] Reguliert wird dieses System überwiegend durch anlassbezogene Kontrollen vonseiten der Behörden, die selbst mit bildungspolitischen Verantwortlichen und Lehrern besetzt sind.[24] Andere Kontrollkanäle werden kaum genutzt. So fanden Regelbesuche durch die Behörden lange nur alle vier Jahre statt.[25] Eltern sind oft nur als Wähler an der Kontrolle des Schulsystems beteiligt,[26] auch weil Schulen kaum Informationen über eigene Erfolge bereitstellen. So veröffentlichten 2015 nur 15 Prozent aller Schulen ihre Ergebnisse bei zentralen Prüfungen wie dem Abitur, während das in den USA über 90 Prozent taten.[27] Auch von den Behörden wurden solche Ergebnisse lange nicht zur Evaluierung und Verbesserung von Schulen genutzt.[28] Lehrer wiederum erhielten keine Anreize für besondere Anstrengungen. Eine leistungsbezogene Bezahlung fand in der Regel nicht statt,[29] und die meisten Lehrer sind als Beamte unkündbar.[30] Da also all diese möglichen Kontrollkanäle ungenutzt blieben, argumentiert ein Autor: „Die Verantwortlichen des Bildungssystems (…) kontrollieren sich gewissermaßen jeweils selber."[31]

Dieses Steuerungsmodell ist das Resultat politischer Entscheidungen, getroffen über Jahrhunderte. Die erste Schulpflicht wurde 1717 in Preußen eingeführt, wobei eine ernsthafte Durchsetzung erst im 19. Jahrhundert erfolgte.[32] Damals diente das Schulsystem vor allem wirtschaftlichen Zwecken und der Emanzipation des Bürgertums, aber auch der Entwicklung eines Nationalgefühls.[33] In der damals schon ausgeprägten Zweigliederung des preußischen Schulsystems manifestierte sich außerdem Standesdenken. Besonders offensichtlich wurde dies nach dem Scheitern der Revolution von 1848, welche der preußische König zum Anlass nahm, eine verschärfte Bildungsbegrenzung für die unteren Schichten zu fordern, um künftige revolutionäre Umtriebe im Keim zu ersticken.[34]

Die Vereinnahmung des deutschen Bildungssystems für politische Zwecke ist im Guten wie im Schlechten eine historische Konstante, die zur heutigen Detailsteuerung beigetragen haben mag. Im 19. Jahrhundert diente Frauenbildung der Festigung des traditionellen Familienbildes,[35] im Kaiserreich erkannte die politische Führung den Wert der Schulen im Kampf gegen den Sozialismus,[36] und die Nazis nutzten selbst den Mathematikunterricht, um gegen Minderheiten zu hetzen.[37] Andere versuchten, über das Bildungssystem positiven Wandel herbeizuführen. Eine Wurzel der auf Länderebene zentralistischen deutschen Bildungssteuerung ist die Bildungsexpansion der Sechziger. Nachdem unter anderem der Präsident des deutschen Industrie- und Handelstages Georg Picht 1964 eine „Bildungskatastrophe" proklamierte, unternahm man in Westdeutschland bildungsplanerische Versuche, zu internationalen Standards aufzuschließen.[38] Dazu gehörte ein massiver Ausbau der Kindergärten und Abiturientenzahlen. Heute gilt die Bildungsexpansion, gemessen an ihren Zielen, für gescheitert. Zwar ist es gelungen, das Bildungsniveau insgesamt zu steigern – allerdings veränderten sich die sozialen Ungleichheiten kaum.[39] Daraus lässt sich eine wichtige Lehre ziehen: Ein großflächig nivelliertes Bildungsangebot wird tendenziell von jenen am besten genutzt werden, die dafür die besten Startbedingungen haben – sei es durch Talent oder elterliche Unterstützung.[40] So zementierte die staatliche Bildungsplanung gesellschaftliche Ungleichheiten, anstatt sie zu beseitigen.[41]

Verfassungsrechtliche Grundlagen von Bildungsautonomie in Deutschland

Das Grundgesetz setzt dem Bund bildungspolitisch enge Grenzen: er darf im Wesentlichen nur Forschung und Bildungsmonitoring finanzieren.[42] Dazu kommt seit 2018 die Möglichkeit, die Länder bei Bildungsinvestitionen beispielsweise durch den sogenannten Digitalpakt zu unterstützen.[43] Abgesehen davon kann er Bildung lediglich indirekt durch Konjunkturpakete oder Sozialmaßnahmen wie dem Bildungspaket finanzieren.[44] Wenn also im Grundgesetz von der Bildungshoheit des Staates die Rede ist, dann ist vor allem jene der Länder gemeint.[45]

Das Grundgesetz macht diesen in Sachen Bildungsfreiheit allerdings Vorgaben. Artikel 7 gewährleistet das Recht zur Errichtung von Privatschulen und koppelt es an zwei Bedingungen. Einerseits dürfen private Schulen in ihren Lehrzielen und der Ausbildung der Lehrkräfte nicht hinter öffentlichen Schulen zurückstehen. Schulen, die diese Bedingung erfüllen, werden Ersatzschulen genannt; alle anderen heißen Ergänzungsschulen. Dem Bundesverfassungsgericht zufolge ist der Staat sogar verpflichtet, Ersatzschulen zu fördern, wenn die Bildungsvielfalt gefährdet scheint.[46] Die zweite Bedingung liegt im Sonderungsverbot. Demzufolge darf die Einrichtung von Privatschulen nicht die Sonderung der Schüler nach Besitzverhältnissen der Eltern fördern. Für die Durchsetzung dieses Verbotes sind die Länder zuständig und können dafür Regelungen erlassen – was allerdings nicht immer in ausreichendem Maße geschieht. Ein Diskussionspapier des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung beispielsweise wirft Hessen und Berlin „Missachtung des Grundgesetzes" vor.[47] Berlins senatsrechtliche Vorgaben zum Sonderungsverbot seien ungenügend und würden flächendeckend ignoriert, während Hessen gar keine habe. Fünf Prozent aller Privatschulen in Hessen verlangten 2015 im Schnitt mehr als 1000 Euro Schulgeld im Monat.[48] Neben der fehlenden Durchsetzung des Sonderungsverbotes wird die Erhebung von Schulgeldern durch die Praxis der Länder, private Schulen lediglich mit 50 bis 70 Prozent der pro-Schüler-Kosten vergleichbarer öffentlicher Schulen zu bezuschussen, mindestens befördert.[49] Der Umgang mit Privatschulen in einigen Bundesländern ist also derzeit tendenziell sozial segregierend und verfassungsrechtlich bedenklich.

Darüber hinaus jedoch schweigt sich das Grundgesetz über Bildungsfreiheit aber aus. Artikel 7 besagt zwar, der Staat habe Ziele, Inhalte und Organisation des Schulwesens festzulegen – ob er dies aber durch die bestehenden Steuermechanismen oder auf eine andere Weise tut, ist nicht relevant.[50] Auch die Landesverfassungen stehen der Bildungsfreiheit nicht im Weg. Sie unterscheiden sich zwar beispielsweise ganz erheblich mit Bezug darauf, welche Rolle sie Schulen in freier Trägerschaft zuweisen.[51] Prinzipiell jedoch sind sie alle mit mehr Bildungsfreiheit vereinbar.

Bildungsfreiheit in Deutschland: Die Praxis

Viele deutsche Schulen nutzen bereits vorhandene Freiheiten, um ihren Schülern ein besseres und innovatives Bildungsangebot zu machen. Oft liegt diesen Erfolgsgeschichten eine Krise zugrunde, wie bei der Martin-Luther-Schule in Herten. Sie litt zu Beginn der Neunzigerjahre unter sinkenden Anmeldezahlen, sodass sogar die Schließung der Schule in Aussicht stand – was diese zum Anlass nahm, sich rundum neu zu erfinden. Nach positiven Erfahrungen während einer Projektwoche, in der die Schule mit neuen Konzepten experimentierte, wurde der Unterricht dauerhaft umgebaut.[52] Heute individualisiert die Schule das Lernen, arbeitet mit Belohnungen statt Strafen und bietet Berufsorientierung durch Praktika.[53] Auch die Ganztagsschule St. Pauli in Hamburg hatte lange mit niedrigen Anmeldezahlen zu kämpfen. Dazu kamen Herausforderungen wie die Tatsache, dass zeitweise mehr als 80 Prozent der Elternschaft am Existenzminimum lebten. Drei Viertel der Schüler hatten einen Migrationshintergrund.[54] Als Reaktion entschied sich die Schule dazu, traditionelle Unterrichtsformen aufzubrechen und sowohl klassenübergreifend als auch individualisiert zu unterrichten. Dazu kommen zahlreiche Kooperationen mit Einrichtungen und Vereinen vor Ort.[55]

Solche Beispiele sind wichtig, weil sie zeigen, dass aus dem Druck sinkender Schülerzahlen etwas Positives erwachsen kann: besserer Unterricht und mehr Möglichkeiten für Schüler, etwas aus ihrem Leben zu machen. Sie sind allerdings in ihrer Aussagekraft begrenzt, weil sie keine flächendeckenden Tendenzen aufzeigen. Deswegen sei an dieser Stelle gefragt: Welche großflächigen Anstrengungen hat die Bildungspolitik in Deutschland unternommen, um Schulen und Lehrern mehr Freiräume zu schaffen und sie zu Kreativität anzuregen? Welche Erfahrungen haben sie dabei gemacht?

Je nach Bereich sind in den letzten Jahren die Möglichkeiten von Schulleitern, Lehrern, Eltern und Schülern teils deutlich ausgeweitet worden. So gibt es beispielsweise seit den Siebzigern deutlich mehr Elternbeteiligung[56] und fast alle Länder fordern Schulen mittlerweile dazu auf, sich mit einem eigenen Profil voneinander abzusetzen (wobei einige Länder übers Ziel hinausschießen und die Profilbildung zur Pflichtübung machen). In vielen Bundesländern übernahmen Schulleiter die Rolle des Dienstvorgesetzten der Lehrer und entscheiden nun über Beurteilung, Einstellung sowie über beamten-, tarif- und vergütungsrechtliche Belange.[57] Schulen, die Mittel einsparen, dürfen sie mittlerweile häufig behalten oder ins nächste Budgetjahr übertragen.[58] Außerdem haben Lehrkräfte heutzutage größere Freiheiten bei der Gestaltung des Unterrichts[59]. Naturgemäß unterscheiden sich die Reformanstrengungen je nach Bundesland. So unternahmen Niedersachsen und Brandenburg zeitweise etwa dreimal so viele Reformen wie das Saarland.[60]

Viele Bundesländer setzten Anfang des Jahrtausends auch auf Modellversuche, bei denen teilnehmenden Schulen mehr Autonomie zugestanden wurde. Dazu gehörten MODUS 21 in Bayern,[61] Profil Q in Niedersachsen,[62] Selbstständige Schule in Brandenburg[63] und dem Saarland[64] sowie das Modellvorhaben Eigenverantwortliche Schule in Berlin.[65] Besonders aufschlussreich ist der Blick auf das größte diesbezügliche Experiment, den Modellversuch Selbstständige Schule des Landes Nordrhein-Westfalen. 278 Schulen aller Schulformen bekamen von 2002 bis 2008[66] zusätzliche Kompetenzen unter anderem im Personalbereich und bei der Budgetierung.[67] Einige dieser zusätzlichen Freiheiten wurden 2006 in ein neues Schulgesetz übernommen.[68] Schulen können demnach Stellen selbst ausschreiben und besetzen[69] sowie mit Genehmigung ihrer Träger eigene Girokonten einrichten.[70] Diese Kompetenzen wurden in einem neuen Schulgesetz 2013 nochmals erweitert.[71]

Die teilnehmenden Schulen zeigten sich mit dem Modellversuch überaus zufrieden. Sie nutzten beispielsweise die Möglichkeiten im Personalbereich dazu, ihre Lehrer fortzubilden. Mehr als 90 Prozent der Beteiligten erlebten dies sowie die neuen Freiheiten bei der Budgetierung als gewinnbringend.[72] Die teilnehmenden Lehrer waren sehr zufrieden mit einem veränderten Arbeitsklima,[73] kooperierten mehr untereinander und arbeiteten mit anderen Schulen zusammen.[74] Gleichzeitig wurde der Anteil der Schulen, die sich Selbstevaluationen unterzogen, mehr als verdoppelt. Allerdings: Auf die Kompetenzen der Schüler hatte die Teilnahme der Schulen an dem Modellversuch keinen messbaren Einfluss.[75] Auch bei vielen anderen Indikatoren war der Einfluss des Modellversuchs eher gering.[76]

Wie erklärt sich dieser letzte Punkt? Klar ist, dass ein echter Kulturwandel Zeit braucht. Wir wissen beispielsweise, dass die teilnehmenden Schulen Beratungsangebote durch das Land kaum nutzten.[77] In einem jüngst erschienenen Interview mit drei erfolgreichen und innovativen Schulleitern fällt folgender, höchst aufschlussreicher Satz: „Die meisten Reformen scheitern nicht an den Vorgaben der Behörden." Und weiter: „Schulen haben viele Freiheiten, sie nutzen sie nur nicht." Es gebe eine übersteigerte Erwartung an die Behörden, genau vorzuschreiben, wie eine Schule zu arbeiten habe.[78] Der Gesetzgeber wiederum tut sich oft schwer damit, den Schulen richtige Anreize zu geben. So schrieb er ihnen in Hamburg vor, sich selbst ein Profil zu geben, das allerdings dann auch noch behördlich abgesegnet werden musste.[79] Schulen konnten eingesparte Ressourcen behalten, aber eben nur zur Hälfte.[80] Sie durften sogar ihre Parkplätze vermieten, aber auch hier gingen bis zu drei Viertel der Einnahmen an die Stadtregierung.[81] Es ist verständlich, dass dieser Unwille, Bildungsfreiheit konsequent durch zu deklinieren, Schulen nicht gerade zur Kreativität ermutigt. Am Ende mag dies auch den Modellversuch in Nordrhein-Westfalen beschädigt haben. Denn: Schüler gingen weiterhin auf eine Schule in ihrem Bezirk, nicht auf eine Schule ihrer Wahl. Wie also soll der notwendige Druck entstehen, der Schulen zwingt, ihre Konzepte zu überdenken? Wo ist die Belohnung für zusätzliche Anstrengungen und Kreativität? Wenn Schulen nicht sehen, dass sich Veränderungen auf die Anmeldezahlen auswirken, dann kann es auch niemanden überraschen, dass keine Veränderungen unternommen werden.[82]

Ausblick

Die Bildungsfreiheit hat in Deutschland traditionell einen schweren Stand, und das hat sich in den vergangenen Jahren trotz zahlreicher Reformanstrengungen nicht geändert. Noch immer haben deutsche Schulen weniger Kompetenzen als Schulen in anderen Ländern; noch immer traut sich die Politik nicht, den Schulen konsequent mehr Verantwortung zu übertragen. Auf der anderen Seite darf man aber nicht vergessen: Die Modellversuche, auf die weiter oben hingewiesen wurde, wurden auf die ein oder andere Weise von Politikern fast aller Parteien mitgetragen. Von CSU bis Grüne steht ein breites politisches Spektrum der Bildungsfreiheit grundsätzlich offen gegenüber. Das Gleiche gilt für gesellschaftliche Organisationen. Wir finden Reformkonzepte für mehr Schulautonomie sowohl von Arbeitgeberorganisationen wie der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft[83] als auch von Sozialverbänden wie dem Paritätischen Wohlfahrtsverband.[84] Auch die Bürger unterstützen beispielsweise mehr Wahlfreiheit bei den Schülern in teils großer Mehrheit.[85] Mehr Bildungsfreiheit ist in Deutschland also politisch und gesellschaftlich gewollt und möglich – denn, wie der ehemalige nordrhein-westfälische SPD-Kultusminister Hans Schwier es einst formulierte: „Nur freie Menschen können freie Menschen erziehen."[86]

Anmerkungen

1) Zweig, Stefan: Die Welt von Gestern. In: Projekt Gutenberg, [online] https://www.projekt-gutenberg.org/zweig/weltgest/chap003.html [23.08.2020].

2) Es beschreibt außerdem das österreichische, nicht das deutsche Schulsystem. Allerdings finden sich in der Entwicklung beider Systeme deutliche Parallelen, vgl. Heinrich, Martin: Metamorphoses of Pedagogical Autonomy in German School Reforms In: Nordic Journal of Studies in Educational Policy, Jg. 8, Nr. 3, 2015, S. 53.

3) Vgl. Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Private Schulen. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2019, S. 13.

4) Vgl. Statistisches Bundesamt, 2019, S. 14.

5) Vgl. Statistisches Bundesamt, 2019, S. 15.

6) Vgl. Klemm, Klaus / Hoffmann, Lars / Maaz, Kai / Stanat, Petra: Privatschulen in Deutschland. Trends und Leistungsvergleiche. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018, S. 41.

7) Vgl. Organisation for Economic Co-Operation and Development: Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000. Paris: OECD Publishing, 2001, S. 176.

8) Vgl. Organisation for Economic Co-Operation and Development: PISA 2015 Results (Volume II). Policies and Practices for Successful Schools. Paris: OECD Publishing, 2016, S. 332f.

9) Vgl. Organisation for Economic Co-Operation and Development: Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren. Paris: OECD Publishing, 2018, S. 525

10) Vgl. Raidt, Tabea: Bildungsreformen nach PISA. Paradigmenwechsel und Wertewandel. Stuttgart: Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, 2009, S. 61.

11) Vgl. Raidt, 2009, S. 64.

12) Vgl. Raidt, 2009, S. 65.

13) Vgl. Fend, Helmut: Schule Gestalten. Systemsteuerung, Schulentwicklung und Unterrichtsqualität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 99.

14) Vgl. Van Ackeren, 2009, S. 119.

15) Vgl. Fend, 2008, S. 101.

16) Vgl. Fend, 2008, S. 143.

17) Vgl. Fend, 2008, S. 138.

18) Vgl. Fend, 2008, S. 139.

19) Vgl. Fend, 2008, S. 140.

20) Vgl. Fend, 2008, S. 102.

21) Vgl. Fend, 2008, S. 103.

22) Vgl. Fend, 2008, S. 139.

23) Vgl. Wößmann, Ludger: Ein Wettbewerblicher Entwurf für das Deutsche Schulsystem. Berlin: Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2016, S. 14.

24) Vgl. Fend, 2008, S. 103.

25) Vgl. Fend, 2008, S. 140.

26) Vgl. Fend, 2008, S. 103.

27) Vgl. Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2016, S. 140.

28) Vgl. Fend, 2008, S. 138.

29) Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln / Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft: Politik-Check Schule. Reformmonitor Allgemeinbildendes Schulsystem. Kurzfassung Endbericht, Köln. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, 2008, S. 11.

30) Vgl. Fend, 2008, S. 107.

31) Fend, 2008, S. 103.

32) Vgl. Van Ackeren / Klemm, 2009, S. 14.

33) Vgl. Van Ackeren / Klemm, 2009, S. 15.

34) Vgl. Van Ackeren / Klemm, 2009, S. 21.

35) Vgl. Van Ackeren / Klemm, 2009, S. 26.

36) Vgl. Van Ackeren / Klemm, 2009, S. 30.

37) Vgl. Van Ackeren / Klemm, 2009, S. 36 .

38) Vgl. Raidt, 2009, S. 204.

39) Vgl. Raidt, 2009, S. 39.

40) Vgl. Kaube, Jürgen: Ist die Schule zu blöd für unsere Kinder? Berlin: Rowohlt, 2019, S. 296.

41) Mit einer wichtigen Ausnahme: Die Bildungsexpansion trug maßgeblich dazu bei, die Bildung von Mädchen und Frauen zu verbessern. Vgl. Radtke, Frank-Olaf: Einleitung. Schulautonomie, Sozialstaat und Chancengleichheit. In Radtke, Frank-Olaf / Weiß, Manfred (Hrsg.): Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Ein Studienbuch. Opladen: Leske + Budrich, 2000, S. 27.

42) Vgl. Wieland, Joachim: Ist Bildung eine Gemeinschaftsaufgabe? Verfassungsrechtliche Aspekte. In: Schultz, Tanjev / Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Zentralismus? Weinheim: Beltz Juventa, 2012, S. 56.

43) Vgl. Bremer, Henrik: Digitalpakt Schule. Förderprogramm zur Digitalisierung der Bildung im Überblick. In: Wirtschaftsrat Recht. Bremer Woitag Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, 15.11.2018, [online] https://www.wr-recht.de/digitalpakt-schule/ [23.07.2020].

44) Vgl. Wieland, 2012, S. 53.

45) Vgl. Ennuschat, Jörg: Die Bürgerschule. Der Rechtsrahmen für Organisation, Betrieb und Finanzierung eines Innovativen Schulmodells. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband, 2012, S. 12.

46) Vgl. Duran, Mihael: Bildungsgutscheine. In: Altmiks, Peter / Klotchkov, Kathleen (Hrsg.), Bildung für Alle. Bildungsvielfalt im Ideenwettbewerb. Frankfurt: Peter Lang GmbH, 2015, S. 119.

47) Wrase, Michael / Jung, Laura / Helbig, Michael: Defizite der Regulierung und Aufsicht von privaten Ersatzschulen in Bezug auf das Sonderungsverbot nach Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2017, S. 56.

48) Vgl. Wrase / Jung / Helbig, 2017, S. 33.

49) Vgl. Duran, 2015, S. 120

50) Vgl. Aktionsrat Bildung, 2010, S. 19.

51) Vgl. Aktionsrat Bildung, 2010, S. 15.

52) Vgl. Popp, Marie / Sternberg, René: Leuchttürme der Deutschen Schullandschaft. Erfolgreiche Ansätze zur Verbesserung Individueller Bildungschancen. Potsdam: Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 2010, S. 6.

53) Vgl. Popp / Sternberg, 2010, S. 7.

54) Vgl. Popp / Sternberg, 2010, S. 11.

55) Vgl. Popp / Sternberg, 2010, S. 12.

56) Vgl. Aktionsrat Bildung, 2010, S. 59.

57) Vgl. Aktionsrat Bildung, 2010, S. 60.

58) Vgl. Aktionsrat Bildung, 2010, S. 64.

59) Vgl. Aktionsrat Bildung, 2010, S. 65.

60) Vgl. Rürup, Matthias: Innovationswege im Deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländervergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, S. 266.

61) Vgl. Wößmann, Ludger: Letzte Chance für gute Schulen. Die zwölf großen Irrtümer und was wir wirklich ändern müssen. München: ZS Zabert Sandmann Verlag, 2007, S. 118.

62) Vgl. Aktionsrat Bildung, 2010, S. 84.

63) Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln / Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2008, S. 14.

64) Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln / Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2008, S. 23.

65) Vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e.V.: Bürgerschulen für Alle! Schulen in in Berlin. Ein Reformkonzept. Berlin: Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e.V., 2007, S. 9.

66) Vgl. Aktionsrat Bildung, 2010, S. 81.

67) Vgl. Aktionsrat Bildung, 2010, S. 82.

68) Vgl. Sparka, Andrea: Schulautonomie in der Bewährung. Ein Vergleich – Das Bundesland Nordrhein-Westfalen und die Niederlande. Dortmund: Universität Dortmund, 2007, S. 23.

69) Vgl. Sparka, 2007, S. 24.

70) Vgl. Sparka, 2007, S. 25.

71) Vgl. Bildungsportal des Landes Nordrhein-Westfalen: Eigenverantwortliche Schule. In: Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein Westfalen, [online] https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulentwicklung/Eigenverantwortliche-Schule/index.html [24.07.2020].

72) Vgl. Aktionsrat Bildung, 2010, S. 82.

73) Vgl. Halfpap, Klaus: Rezension von Holtappels, Heinz-Günter / Klemm, Klaus / Rolff, Hans-Günter (Hrsg.): Schulentwicklung durch Gestaltungsautonomie. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben „Selbstständige Schule“ in Nordrhein-Westfalen. In: Berufs- und Wirtschaftspädagogik Online, Rezension 8, 2009, S. 2.

74) Vgl. Halfpap, 2009, S. 3f.

75) Vgl. Aktionsrat Bildung, 2010, S. 83.

76) Vgl. Weidemanns, Christian: Rezension von Holtappels, Heinz-Günter / Klemm, Klaus / Rolff, Hans-Günter (Hrsg.): Schulentwicklung durch Gestaltungsautonomie. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben „Selbstständige Schule“ in Nordrhein-Westfalen. In: Erziehungswissenschaftliche Revue, Jg. 8, Nr. 5, 2009, S. 6.

77) Vgl. Sparka, 2007, S. 385.

78) Vgl. Otto, Jeannette / Spiewak, Martin: Frei wie nie. In: Die Zeit, Jg. 75, Nr. 27, 2020, S. 33.

79) Vgl. Bethge, Horst: Ökonomisierung im Bildungsbereich. Privatisierung und Deregulierung am Beispiel Hamburgs. In Lohmann, Ingrid / Rilling, Rainer (Hrsg.), Die Verkaufte Bildung. Kritik und Kontroversen zur Kommerzialisierung von Schule, Weiterbildung, Erziehung und Wissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, 2002, S. 215.

80) Vgl. Bethge, 2002, S. 210.

81) Vgl. Bethge, 2002, S. 211.

82) Vgl. Sparka, 2007, S. 389.

83) Vgl. Wößmann, 2016.

84) Vgl. Ennuschat, 2012.

85) Vgl. Wößmann, 2016, S. 14.

86) Mahlmann, Friedrich: Laßt Tausend Schulen Blühen. In: Die Zeit, Jg. 49, Nr. 9, 1994, S. 3.

Schulautonomie in Europa

Von Benjamin Kurtz

Einige Staaten gewähren ihren Schulen eine deutlich größere Autonomie als dies hierzulande der Fall ist. Diese Länder haben so unterschiedliche Ausgangsbedingungen wie Schweden und Indien. Um zu sehen, wie Schulautonomie beispielhaft funktionieren kann, beschreibt dieser Text Bildungssysteme in England, den Niederlanden und Schweden, und setzt sich mit ihren Stärken und auch ihren Schwächen auseinander.

England

In England (nicht in den anderen Teilen des Vereinigten Königreichs) lässt die Regierung seit 2002 sogenannte *academies* und seit 2011 auch zusätzlich *free schools* zu. Beides sind Schulen in privater Trägerschaft mit einem hohen Grad an Autonomie, die vom britischen Staat die gleichen finanziellen Zuwendungen pro Schüler erhalten wie öffentliche Schulen. Der Unterschied zwischen *academies* und *free schools* liegt darin, dass *academies* aus bestehenden staatlichen Schulen hervorgehen, die in private Trägerschaft übergeben werden, während es sich bei *free schools* um Neugründungen von Schulen durch private Träger handelt.[1]

Diese privaten Träger dürfen aus dem Betrieb der Schule keine Gewinne machen,[2] meistens handelt es sich bei ihnen um Glaubensgemeinschaften, Universitäten, Unternehmen oder auch Gewerkschaften. Zwischen diesem Schulträger und den Schulleitungen der jeweiligen Schule werden die wichtigen Verantwortlichkeiten für den Schulbetrieb aufgeteilt: in ihren Händen liegen Personalentscheidungen sowie die Verwaltung und Zuteilung des Budgets, das an die Schulen auf einer pro-Kopf-Basis direkt von der Regierung ausbezahlt wird.[3] Daneben genießen die *academies* gewisse Freiheiten in der organisatorischen Gestaltung des Schullebens, wie die eigenständige Festlegung von Länge, Beginn und Ende des Schultags, Unterrichtswochen und Ferien sowie Abweichungen vom nationalen Lehrplan.[4]

Die Arbeit dieser Schulträger und der Leistungsstand der Schulen wird laufend überwacht durch eine nationale Behörde mit dem Namen *Ofsted* überwacht. Kritiker sehen einen zu starken Einfluss von *Ofsted* auf die Arbeit von und an Schulen, da das System der regelmäßigen Leistungsindikatoren für die Schulen Fehlanreize setze. Da die *Ofsted*-Bewertung bei der Schulwahl durch die Eltern eine große Rolle spiele, versuchten Schulen, ihren Schulalltag so zu gestalten, dass ihre Schule möglichst genau die Kriterien von *Ofsted* erfülle, um weiterhin durch eine hohe Schülerzahl ein entsprechend großes Budget zu erhalten. Der Londoner Erziehungswissenschaftler Peter Earley bemängelt, dass *Ofsted* durch die Festsetzung der Kriterien die Schulen hierarchisch steuere, anstatt ihnen das Maß an Autonomie zu ermöglichen, das notwendig wäre, damit der Markt durch Wettbewerb die Schulqualität steigere. Seiner Ansicht nach haben die Reformen den formellen Einfluss des Schulministeriums auf die Schulen durch den informellen Einfluss *Ofsteds* ersetzt. Dennoch räumt er ein, dass die britischen *academies* nach den Bildungsreformen gegenüber den zuvor existierenden staatlichen Schulen ein gestiegenes Maß an Eigenverantwortlichkeit haben.[5]

Die hohe Autonomie der Schulen in privater Trägerschaft geht jedoch nicht einher mit der Möglichkeit, dass private Schulträger die Gründung neuer Schulen initiieren können. Stattdessen entstehen *academies* nur, indem bestehende öffentliche Schulen von den Schulbehörden in *academies* konvertiert werden. Zur Gründung von *free schools* muss zuerst von den Schulbehörden der Bedarf nach weiteren Schulplätzen festgestellt werden, bevor an dem jeweiligen Standort die Genehmigung für die Schuleröffnung ausgeschrieben wird. Auf diese Ausschreibung hin können sich private Anbieter mit ihren Konzepten für Schulen bewerben. Die Schulbehörden wählen anschließend jenen Anbieter aus, dessen Konzept für sie am überzeugendsten ist. Die Errichtung der Schulinfrastruktur wird von den staatlichen Schulbehörden stark subventioniert.[6]

Im Jahr 2018 besuchte ungefähr die Hälfte der englischen Schüler eine der staatlich finanzierten, aber formal unabhängigen *academies*, von denen es in England derzeit fast 7000 gibt. *Academies* bilden etwas über 70 Prozent der Sekundarschulen und etwas über ein Viertel der Primarschulen in England, sind also für weiterführende Schulen das vorherrschende Modell.[7] Doch wie wirkt sich das auf das Schulsystem aus?

Studienergebnisse legen nahe, dass die Umwandlung von öffentlichen Schulen in *academies* in der Mitte der 2000er Jahre einen positiven Einfluss auf die Erfolge der Schüler hatte.[8] Allerdings muss betont werden, dass es sich bei den ersten umgewandelten Schulen hauptsächlich um Schulen mit bis dahin unterdurchschnittlichem Erfolg handelte. Ob der positive Effekt auf Schülerleistungen auch für die neugegründeten *free schools* bestehen bleibt, muss sich erst noch zeigen.

Die Befürchtungen, dass die neu gegründeten *free schools* nur bestehenden staatlichen Schulen Konkurrenz machen und übermäßige Ausgaben in Infrastruktur nötig machten, haben sich nicht bewahrheitet. So wurden über 80 Prozent von *free schools* an Standorten errichtet, an denen hoher Bedarf nach zusätzlichen Schulplätzen bestand, während nach Auskunft des National Audit Office die Infrastrukturausgaben für die Errichtung neuer *free schools* durchschnittlich um 29 Prozent unter den Ausgaben für die Errichtung neuer staatlicher Schulen liegt.[9] Bei Bewertungen durch die nationale Behörde *Ofsted* finden sich bei den *academies* im Vergleich zu staatlichen Schulen prozentual mehr Schulen in der besten sowie in der schlechtesten Kategorie,[10] was möglicherweise damit zusammenhängt, dass dezentrale Entscheidungsfindung im Schulsektor ein größeres Spektrum an Schulen ermöglicht.

Niederlande

In den Niederlanden ist das Recht, Schulen zu eröffnen, sowie das Recht der Eltern, frei die Schule ihrer Kinder auszuwählen, durch die Verfassung geschützt.[11] Dabei gewährleisten die Niederlande ein erhebliches Maß an Autonomie der Schulen in Bezug auf die pädagogischen Prinzipien und die Organisation von Lehren und Lernen. Wichtigstes Gremium im niederländischen Modell sind die *schoolbesturen*, welche jeweils für eine Schule oder in einigen Fällen auch für mehrere Schulen als Schulträger agieren. Diese *schoolbesturen* können von allen Bürgern der Niederlande gegründet werden, die meisten gehören traditionell zu Glaubensgemeinschaften. Die *schoolbesturen* treffen Entscheidungen und tragen die Verantwortung für die ihnen unterstehenden Schulen. Die Finanzierung der Schulen und *schoolbesturen* erfolgt durch eine Zahlung des niederländischen Staats pro

Schüler an die jeweiligen *schoolbesturen*, wobei den *schoolbesturen* explizit die Möglichkeit der Einwerbung eigener Mittel offensteht. Darüber hinaus werden zusätzliche Fördergelder gezahlt für Schüler mit besonderem Förderbedarf, beispielsweise bei Lernschwierigkeiten oder körperlicher Behinderung, um die Mehrkosten, die die Schulen für diese Schüler ausgeben, auszugleichen. Die Budgethoheit liegt bei den *schoolbesturen*. Auch in Bezug auf das Personal können die *schoolbesturen* autonom ihre eigenen Entscheidungen treffen, sofern sie sich dabei innerhalb des niederländischen Arbeitsrechts bewegen.

Für die Gestaltung der Lehre wird den einzelnen Schulen ebenfalls eine große Freiheit gewährt, allerdings nur innerhalb der durch das zuständige Ministerium vorgegebenen Rahmenbedingungen. Dies legt die zu unterrichtenden Schulfächer verbindlich fest, erhebt allerdings keinerlei Vorgaben für die pädagogische Ausgestaltung des Unterrichts. Darüber hinaus sind die *schoolbesturen* verpflichtet, alle vier Jahre Schulprogramme zu erarbeiten, in denen sie nicht nur die pädagogischen Leitlinien ihrer Arbeit festhalten, sondern auch den organisatorischen Rahmen, den sie für ihre Schulen festlegen wollen. In der Ausgestaltung der Organisation sowohl der Schule als auch des Unterrichts sind die *schoolbesturen* frei, sie sind nur angehalten, beides in ihrem Schulprogramm festzuhalten.

Während im niederländischen Bildungssystem die Qualität der Bildung durch Wettbewerb der einzelnen Schulen entstehen soll, wird die Leistungsfähigkeit der einzelnen Schule durch externe landesweit einheitliche Tests einer staatlichen Überprüfungsbehörde sichergestellt. Bei schlechten Ergebnissen schaltet sich das Schulministerium ein und hält die *schoolbesturen* dazu an, Verbesserungsprozesse einzuleiten. Letztendlich also sind es die *schoolbesturen*, die autonom die Schulen verwalten und deren Erfolg oder Misserfolg verantworten.

Wie sich die Schulautonomie auf die Qualität der Bildung auswirkt, ist in den Niederlanden leider schwer zu untersuchen, da Schulautonomie dort historisch gewachsen ist und ein staatliches Schulsystem nie im gleichen Umfang wie in den anderen europäischen Staaten Fuß gefasst hat. Somit können im Gegensatz zu England oder Schweden keine Vorher-Nachher-Studien über die Schülerleistungen durchgeführt werden.

Schweden

Vor fast dreißig Jahren wurde in Schweden eine Bildungsreform durchgeführt, die Schülern und Eltern freie Schulwahl und privaten Anbietern den Weg in den Bildungssektor ermöglichte. Die schwedische Regierung ließ Eltern die Schule ihrer Kinder vollkommen frei wählen und führte Bildungsgutscheine ein, in denen der Staat den Schulen einen gewissen Betrag pro Schüler zukommen lässt. Anfangs festgelegt auf 85 Prozent des Betrags, den staatliche Schulen für jeden einzelnen Schüler erhielten, wurde der Wert der Gutscheine 1997 auf exakt die gleiche Höhe für jeden Schüler gehoben – unabhängig davon, ob der Schüler eine staatliche oder private Schule besucht. Gleichzeitig wurde den Schulen verboten, Schulgebühren zu erheben, sodass in Schweden nicht die finanzielle Situation der Eltern darüber entscheidet, welche Schule die Kinder besuchen. Über die Zuteilung bei mehr Interessenten für begehrte Schulen mit begrenzten Plätzen entscheiden deshalb nicht die familiäre Herkunft und auch kein standardisierter Test, sondern einzig und allein die Reihenfolge der eingehenden Anmeldungen.[12]

Auf der Angebotsseite des schwedischen Bildungsmarkts sind die Hürden verhältnismäßig niedrig, um neue Schulen zu eröffnen. In Schweden liegt im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten und England die Entscheidungsbefugnis über die Zulassung neuer Schulen nicht bei den Bildungsbehörden, sondern bei den einzelnen Kommunen. Dies führt zu größeren kommunalen Unterschieden bezüglich des Anteils an privaten Schulen.[13]
Die privaten, oder wie sie in Schweden genannt werden: Freien Schulen finanzieren sich vollständig über Bildungsgutscheine. Diese Gutscheine werden jedoch nicht aus dem nationalen Budget finanziert, und auch ihre Höhe wird nicht zentral festgelegt. Stattdessen ist die Finanzierung der Schulen eine kommunale Aufgabe, sodass jede Kommune in Schweden die Schüler-Pauschale selbst festlegen kann und an öffentliche wie Freie Schulen anhand ihrer jeweiligen Schülerzahl auszahlt.[14]

Die Freien Schulen dürfen auch von gewinnorientierten Anbietern betrieben werden, diese dürfen jedoch keine Einnahmen außer den Bildungsgutscheinen haben, die Erhebung von Schulgebühren ist verboten. Darüber hinaus existieren in Schweden keine staatlichen Subventionen für die Schulinfrastruktur, weder für öffentliche noch für freie Schulen, diese Ausgaben sind vollständig in dem Gutscheinbetrag enthalten. Dennoch eröffnen und bauen viele private Anbieter Schulen, da die Zuverlässigkeit des Gutscheinsystems ihnen für die Investition in Schulen ausreichend Planungssicherheit gibt.[15] Die Zulassung von profitorientierten Schulen begünstigte die Entstehung mehrerer großer Ketten im Bildungssektor, doch neben ihnen gibt es daneben viele weitere gemeinnützige Schulträger, die meist nur je eine einzige Schule betreiben. Weil die Markteintrittsbarrieren sehr niedrig sind, ist das Entstehen eines Oligopol im Bildungsbereich eher unwahrscheinlich.

Im Jahr 2015 besuchte über ein Zehntel der Schüler von Grundschule bis Mittelstufe eine Freie Schüler, während in der Oberstufe dieser Anteil bei knapp unter einem Drittel lag. Ein großer Teil der schwedischen Schüler besucht also noch immer öffentlich Schulen.[16]

Fast dreißig Jahre sind ein ausreichend langer Zeitraum, um zu untersuchen, welche Auswirkungen die Erhöhung der Wahlmöglichkeiten im schwedischen Schulsystem hatte. Weder die Hoffnung, durch die Einführung von Bildungsgutscheinen und Steigerung der Schulautonomie das Bildungssystem zu einem unschlagbaren Erfolg zu machen, bewahrheitete sich, noch die Befürchtungen, diese Reformen würden durch Ungleichheiten im Bildungserfolg oder eine erhebliche Zusatzbelastung für Lehrer erkauft. Empirische Evidenz zeigt, dass die Einführung des Gutscheinsystems besondere Vorteile für Schüler mit besonderen Anforderungen (beispielsweise Legasthenie oder körperliche Behinderung) sowie für Schüler mit migrantischem Hintergrund mit sich brachte.[17] Neben den Effekten für die Schüler von Freien Schulen wurden auch leichte Verbesserungen der Leistung des gesamten Schulsystems durch die Einführung der Schulgutscheine seit der Bildungsreform festgestellt.[18] Das könnte ein Hinweis darauf sein, dass sich die gewünschte Leistungssteigerung durch Wettbewerb zumindest in einem geringen Umfang eingestellt hat.

Auf der anderen Seite steht dem der Verlust des hohen schwedischen PISA-Ranges gegenüber, der von einigen Beobachtern auf die Einführung des Gutscheinsystems zurückgeführt wird. Andere Meinungen halten einen steigenden Anteil an Immigranten in der schwedischen Gesellschaft für eine wesentliche Ursache dafür, da

sowohl öffentliche als auch Freie Schulen zum Beispiel beim Spracherwerb mehr Anstrengungen aufwenden müssen und insgesamt durch die Integrationsaufgabe über Gebühr gefordert sind. Daneben wird auch eine zunehmende soziale Segregation an Schulen kritisiert, die jedoch von anderen Beobachtern auch auf eine zunehmende soziale Segregation in der schwedischen Gesellschaft zurückgeführt wird.[19] Zur Situation der Lehrer in Schweden lässt sich festhalten, dass sie seit der Einführung des Gutscheinsystem im Durchschnitt mehr verdienen, während zugleich auch die Varianz der Einkommen zugenommen hat.[20]

Fazit

Zwischen den drei dargestellten Systemen gibt es große Unterschiede, wie Schulautonomie ausgestaltet werden kann. Während im britischen System bürokratische Zulassungswege und eine starke staatliche Kontrollbehörde den Schulen indirekt viele Vorgaben machen, haben in Schweden die Gemeinden die Kontrolle darüber, neue Schulgründungen zuzulassen und die Höhe der Bildungsgutscheine für staatliche und private Schulen festzulegen. Nicht nur die Rolle staatlicher und kommunaler Behörden im Schulwesen ist unterschiedlich, auch in Fragen von gewinnorientierten Anbietern, zusätzlichen Einnahmequellen der Schulen und pädagogischer Ausgestaltung des Unterrichts unterscheiden sich die drei betrachteten Länder. Eines ist ihnen allen gemeinsam: Alle drei Beispiel zeigen, dass Schulautonomie in Europa funktionieren kann.

Die Evidenz aus Schweden und England zeigt auch, dass Schulautonomie nicht nur funktioniert, sondern liefert auch solide Hinweise darauf, dass die Steigerung der Autonomie die Schülerleistungen verbessern kann.

Anmerkungen

1) Vgl. Moosbrugger, Robert / Altrichter, Herbert / Brauckmann, Stefan: Regelungsstrukturen in verschiedenen Schulsystemen – Fallbeispiele. In: Rauscher, Erwin / Wiesner, Christian / Paasch, Daniel / Heißenberger, Petra (Hrsg.): Schulautonomie – Perspektiven in Europa. Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS. Münster: Waxmann Verlag, 2019.

2) Vgl. British Broadcasting Corporation: Q&A: Academies and free schools. 22. Juli 2010, [online] https://www.bbc.com/news/10161371 [10. 09.2020].

3) Vgl. Moosbrugger, 2019.

4) Vgl. Young, Toby: English Education Reform: Past, Present and Future. In: Dixon, Pauline / Humble, Steve: School Choice around the World. London: The Institute for Economic Affairs, 2019.

5) Vgl. Earley, Peter: School Autonomy and accountability in England: The rhetoric and the reality? In: Rauscher, Erwin / Wiesner, Christian / Paasch, Daniel / Heißenberger, Petra (Hrsg.): Schulautonomie – Perspektiven in Europa. Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS. Münster: Waxmann Verlag, 2019.

6) Vgl. Moosbrugger, 2019.

7) Vgl. Earley, 2019.

8) Vgl. Eyles, Andrew / Machin, Stephen: The introduction of Academy Schools to England´s Education. London: Centre for Economic Performance, 2015.

9) Vgl. Moosbrugger, 2019.

10) Vgl. Moosbrugger, 2019.

11) Der gesamte Abschnitt zu den Niederlanden basiert auf Moosbrugger, 2019.

12) Vgl. Cowen, Nick: The powers and limits of a national school voucher system: the case of Sweden. In: Dixon, Pauline / Humble, Steve: School Choice around the World. London: The Institute for Economic Affairs, 2019.

13) Vgl. Cowen, 2019.

14) Vgl. Cowen, 2019.

15) Vgl. Cowen, 2019.

16) Vgl. Cowen, 2019.

17) Vgl. Ahlin, Åsa: Does School Competition Matter? Effects of a Large-Scale School Choice Reform on Student Performance. Uppsala: Uppsala University, Department of Economics, 2003.

18) Vgl. Böhlmark, Anders / Lindahl, Mikael: Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform. In: Economica, Jg. 82, Nr. 327, 2015.

19) Vgl. Cowen, 2019.

20) Vgl. Hensvik, Lena: Competition, Wages and Teacher Sorting: Lessons Learned from a Voucher Reform. In: The Economic Journal, Jg. 122, Nr. 561, 2012.

Schulautonomie weltweit

Von Justus Enininga

„Any visitor to the 'slums' of any of the big cities in India will be struck by the sheer number of private schools—there seems to be one on almost every street corner or down every alleyway. Some of these confusingly follow what they see as an English tradition and call themselves public schools but they are wholly private in every way and are certainly not elite institutions."[1]

Die erfolgreiche Umsetzung von Elementen der Schulautonomie in Ländern des globalen Nordens wie den Niederlanden, Schweden und England mag auf den ersten Blick nicht überraschend sein, handelt es sich doch um die wohlhabendsten Länder der Welt. Selbstverwaltete Schulen, häufig in privater Hand, wirken oft wie ein Privileg für Kinder mit reichen Eltern. Geht es aber um die ärmsten Länder der Welt – vornehmlich im globalen Süden – scheint für viele kostenlose, durch den Staat bereitgestellte Bildung das Mittel der Wahl. Am deutlichsten wird dies in den Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen, die seit 2016 die Millenniums-Entwicklungsziele abgelöst haben. Eines der Hauptziele der SDGs ist „hochwertige Bildung", die allen Mädchen und Jungen weltweit eine kostenlose Grund- und Sekundarschulbildung bieten soll.[2]

Während hochwertige Bildung weltweit zwar ein erstrebenswertes Ziel ist, stellt sich die Frage, inwiefern diese ausschließlich kostenlos und somit staatlich bereit gestellt werden sollte, oder auch überhaupt nur kann. Dieser Fokus schließt schon im Vorhinein private, profitorientierte Träger von der Bereitstellung von Bildung aus. Doch bevor diese von der Bereitstellung hochwertiger Bildung ausgeschlossen werden, müssen zwei Frage gestellt werden: Sind private Bildungsdienstleistungen für einen großen Teil der Ärmsten der Welt überhaupt verfügbar? Und ist privat organisierte Bildung nicht sogar vorteilhaft für die Ärmsten der Welt, um das Ziel einer flächendeckenden hochwertigen Bildung für alle zu erfüllen?[3] Als private Bildungseinrichtungen werden im Folgenden alle Einrichtungen bezeichnet, die für die Bereitstellung ihrer Dienstleistung eine Finanzierung durch die Eltern der Schüler in Anspruch nehmen.

Auch wenn noch keine Meta-Studien zu Verfügbarkeit und Vorteilen von privaten Bildungseinrichtungen in Ländern des globalen Südens vorhanden sind, wird die Tatsache, dass private Bildung für die Ärmsten der Welt verfügbar ist, selbst von Kritikern privater Bildungslösungen anerkannt und durch eine Vielzahl einzelner Studien bestätigt. So stellte der Oxfam Education Report schon 2000 fest: „the notion that private schools are servicing the needs of a small minority of wealthy parents is misplaced […] a lower cost private sector has emerged to meet the demands of poor households."[4]

In ihrer Forschung zeigen der Ökonomie-Nobelpreisträger Amartya Sen und Jean Drèze, dass in Indien schon 1994 30% aller 6- bis 14-jährigen aus einkommensschwachen Familien in ruralen Gebieten auf private Schulen gingen.[5] Tooley, Dixon und Olaniyan zeigen weiterhin, dass in ausgewählten einkommensschwachen Regionen der nigerianischen Stadt Lagos mehr als 70% aller Schulen privat organisiert sind und 75% aller Schüler auf private, häufig nicht offiziell registrierte Schulen gingen.[6] Auch in der Region Ga in Ghana konnten

Tooley, Dixon und Amuah ein ähnliches Phänomen nachweisen: 75 Prozent der Schulen wurden von privaten Trägern betrieben.[7] Ähnliche Dynamiken findet Tooley nicht nur auf dem afrikanischen Kontinent, sondern flächendeckend in einer Vielzahl von einkommensschwachen Regionen weltweit.[8]

Während die Forschungsergebnisse der Bildungsökonomen zeigen, dass private Bildung in den ärmsten Regionen der Welt grundsätzlich verfügbar ist, weist darüber hinaus eine Vielzahl an Forschungsergebnissen darauf hin, dass Privatschulen in Entwicklungsländern häufig vorteilhaft sind, um das Ziel hochwertiger Bildung zu erfüllen. Dixon und Tooley verglichen in einer Studie aus dem Jahr 2005 Testergebnisse in Mathematik und Englisch von Schülern aus privaten und öffentlichen Schulen in einkommensschwachen Regionen in Hyderabad (Indien), Ga (Ghana), Lagos (Nigeria) und Nairobi (Kenia). Mit Ausnahme der kenianischen, in der keine Unterschiede festgestellt werden konnten, schnitten in allen Testgruppen die auf Privatschulen unterrichteten Schüler eindeutig besser ab.[9]

Auch weitere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen wie Dixon und Tooley: Die schlechte Qualität öffentlicher Schulen scheint der Hauptgrund für einkommensschwache Haushalte in Entwicklungsländern zu sein, ihre Kinder lieber auf kostengünstige Privatschulen als auf kostenlose öffentliche Schulen zu schicken. Neben anderen Ursachen für die schlechte Bewertung öffentlicher Schulen durch die Eltern ist die häufige Abwesenheit von Lehrern während des Unterrichts ein Hauptproblem – das sich von Sambia,[10] über Indien,[11] bis hin zu Pakistan[12] darstellen lässt. Während öffentliche Schulen dieses Problem seit Jahren nicht in den Griff bekommen, gelingt es privaten Bildungsstrukturen, die richtigen Anreizstrukturen zu schaffen, um die Anwesenheit von Lehrern und qualitativ hochwertige Lehre ermöglichen.[13]

Natürlich liegt im Vorhinein die Vermutung nahe, dass Eltern eine kostenlose Schulbildung einer kostenpflichtigen Schulbildung vorziehen würden. Doch zeigen die enthüllten Präferenzen von Eltern vor Ort, dass Eltern aus einkommensschwachen Haushalten eine „gute“ Ausbildung einer kostenlosen Ausbildung vorziehen.[14]

Auch wenn im Bereich der Vorteile von privaten Schulen für die einkommensschwächsten Schichten noch einiges an Forschungsarbeit zu leisten ist, zeigen uns die bisher vorliegenden Ergebnisse, dass kostenlose öffentliche Schulen mitnichten der einzige Weg sind, um das SDG einer „hochwertigen“ Bildung für alle Jungen und Mädchen zu erreichen. Kostengünstige Privatschulen, so zeigt der Forschungsstand, leisten durch ihre breite Verfügbarkeit und ihre Vorteile für Eltern und Schüler vor Ort einen wertvollen Beitrag, um das Ideal einer „hochwertigen“ Bildung für alle zu erreichen.

Offenbar funktionieren Autonomie und Vertrauen nicht nur in Ländern, die eine ähnliche Einkommensstruktur haben wie Deutschland, die Niederlande oder Schweden. Vielmehr können auch die Beispiele aus dem globalen Süden zeigen, dass die Höhe des Einkommens oder eine starke staatliche Präsenz nicht maßgeblich für Bildungserfolg sind, sondern oft die konsequente Anwendung der Prinzipien Autonomie und Vertrauen im Bildungssystem.

Anmerkungen

1) Tooley, James: The Global Education Industry, 2nd edition. London: Institute for Economic Affairs, 2001, S. 13.

2) Vgl. Destatis – Statistisches Bundesamt: Ziel 4: Inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle fördern. [online] http://sdg-indikatoren.de/4/ [04.09.2020].

3) Vgl. Tooley, James: Could for-profit private education benefit the poor? Some a priori considerations arising from case study research in India. In: Journal of Education Policy, Jg. 22, Nr. 3, 2007, S. 321-342.

4) Watkins, Kevin: The Oxfam Education Report. London: Oxfam GB, 2000, S. 229.

5) Vgl. Drèze, Jean / Sen, Amartya: India: Development and Participation, 2. Auflage. New Delhi & Oxford: Oxford University Press, 2002, S. 172.

6) Vgl. Tooley, James: Private and public schooling in low-income areas of Lagos State, Nigeria: A census and comparative survey. In: International Journal of Educational Research, Jg, 43, Nr. 3, 2006, S. 125-246.

7) Vgl. Tooley, James / Dixon, Pauline: Private Education is good for the Poor: A study of Private Schools Serving the Poor in Low-Income-Countries. Washington D.C.: Cato Institute, 2005 S. 29-35.

8) Vgl. Tooley, James: The Beautiful Tree, 1. Auflage. Washington D.C.: Cato Institute, 2009.

9) Vgl. Tooley/Dixon, 2005.

10) Vgl. Das, Jishnu / Dercon, Stefan / Habyarimana, James P. / Krishnan, Pramila: Teacher shocks and student learning: evidence from Zambia. In: Journal of Human Resources, Jg. 42, Nr. 4, 2007, 820–862.

11) Vgl. Duflo, Esther / Hanna, Rema: Monitoring Works: Getting Teachers to Come to School. Working Paper 11880. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2005.

12) Vgl. Andrabi, Tahir / Das, Jishnu / Khwaja, Asim I.: A dime a day: the possibilities and limits of private schooling in Pakistan. In: Comparative Education Review, Jg. 52, Nr. 3, 2008, S. 329–355.

13) Vgl. Heynemann, Stephen P. / Stern, Jonathan M.B.: Low cost private schools for the poor: What public policy is appropriate?. In: International Journal of Educational Development, Jg. 35, 2014, S. 3-15.

14) Vgl. Oketch, Moses / Mutisya, Maurice / Ngware, Moses / Ezeh, Alex C / Epari, Charles: Free primary education policy and pupil school mobility in Urban Kenya. In: International Journal of Education Research, Jg. 49, Nr. 6, 2010, S. 173–183.

Schulformen

Von Konstantin Peveling

Die Debatten über Bildungspolitik werden häufig aus der Sicht von Gymnasial- und Hochschulabsolventen geführt. Dabei sind viele dieser Akademiker durch familiäre Verbindungen und ihre soziodemographische Situation ohnehin nicht in hohem Maße darauf angewiesen, von der Schule möglichst gute Unterstützung zu erhalten. Das Konzept autonomer Schulen sollte deshalb auch ganz besonders in seiner Tauglichkeit für Grundschulen, Hauptschulen, Realschulen, berufsbildende und Förderschulen in den Blick genommen werden.

Bei der Erweiterung von Schulautonomie sind verschiedene Ansätze denkbar, in welchem schulischen Kontext erste Schritte gegangen werden sollen. Eine Option, einen nachhaltigen Wandel zu ermöglichen, kann darin bestehen, zuerst Primarschulen Autonomie einzuräumen. Flexiblere Lehr- und Lernkonzepte würden zügig jüngeren Kindern zugutekommen. Diese weisen besonders starke Unterschiede in ihrer Entwicklung und damit ihrem Lernverhalten auf, und könnten so schnell von Individualisierung profitieren. Die Erfahrungen, die an Primarschulen bei der Umstellung gesammelt werden, könnten dann im zweiten Schritt, wenn auch alle weiterführenden Schulen Autonomie bekommen, genutzt werden.

Zugleich gibt es die weitverbreitete Ansicht, dass aufgrund der zentralen Stellung der Primarschule in Bildungsbiografien Grundschulkinder nicht zum Gegenstand von Experimenten gemacht werden sollten. Insofern ist eine Verstärkung der Autonomie-Elemente in weiterführenden Schulen womöglich schneller durchzusetzen. Zumal sich ältere Kinder und Jugendliche mitunter leichter tun, sich auf alternative Konzepte einzulassen und direktes Feedback an Lehrer und Schule liefern könnten. Auf diese Weise wären die konkret betroffenen Personen im Prozess integriert und hätten einen Einfluss auf ihre Lehrgestaltung.

Der Erfindergeist des Menschen ist unermüdlich und macht auch vor Schulformen keinen Halt. Nur durch Experimentieren und Ausprobieren von Ideen kann Fortschritt tatsächlich zu einer Realität für Viele werden und somit die Lebens- und Bildungschancen erhöhen. Aus diesem Grund ist es wichtig, zumindest mittelfristig die Möglichkeit einzuräumen, dass neben den bestehenden auch neuen Schulformen ausprobiert werden können. Insbesondere wenn sich Zertifizierungssysteme etabliert haben, die Ziele schulischer Ausbildung definieren, wird es sehr viel leichter möglich, alternative Schulformen zu den konventionellen zu etablieren, die, wie heute schon bei einigen Ersatzschulen möglich, mit unterschiedlichen Mitteln und Methoden zum Ziel eines Abschlusses kommen.

Personal, Mittel und Struktur

Von Clemens Schneider

Personalakquise

Der womöglich wichtigste Beitrag zur Sicherung von qualitativ hochwertiger Bildung sind kompetente und engagierte Pädagogen. Dagegen können in vielen Fällen mit Blick auf die fachliche Kompetenz durchaus Kompromisse gemacht werden. Die akademischen Anforderungen für Lehrer an Primarschulen und selbst an Sekundarschulen sind hierzulande oft völlig entkoppelt von den tatsächlich zu lehrenden Inhalten. Dagegen ist insbesondere die Frage des Engagements, wie die allermeisten Menschen aus ihrer eigenen Schulzeit wissen werden, oft der entscheidende Faktor dafür, ob Schülerinnen Verständnis und Zugang finden und selber die eigenen Bildungsanstrengungen erhöhen.

Auch wenn es nachvollziehbare Argumente für eine Verbeamtung von pädagogischem Personal gibt, ist die Sonderstellung, die sich dadurch ergibt, mit erheblichen Problemen für alle Beteiligten verbunden. Es ist dienstrechtlich außerordentlich schwierig, eine verbeamtete Lehrkraft zu versetzen oder zu entlassen. Zwar gibt es durch Schulaufsichtsbehörden und auch die unmittelbare Kontrolle innerhalb der Schule Instrumente, die der Qualitätssicherung dienen sollen. Auch können negative Bewertungen Konsequenzen in den Bereichen Besoldung und Beförderung haben. Allerdings hat dies nicht für jeden Betroffenen Relevanz. Darüber hinaus werden viele Schulleiterinnen und Behörden die Aussicht langwieriger juristischer Auseinandersetzungen scheuen.

In einem System der Schulautonomie sollten Schulleitungen, oder – je nach Konstrukt – auch ganze Kollegien, Eltern, Schüler, die Möglichkeit haben, über die personelle Zusammensetzung des Lehrkörpers weitestgehend selbst zu entscheiden. Insofern wäre dieses System mit einer Verbeamtung von Lehrkräften vermutlich inkompatibel.

Staatliche Vorgaben für die fachliche Kompetenz sind grundsätzlich denkbar, zumindest in Kern- bzw. Hauptfächern. Dabei sollte allerdings auch auf Spielräume für Vielfalt geachtet werden, um auch in der Ausbildung von Lehrkräften die disziplinierende und optimierende Wirkung des Wettbewerbs zur Wirkung kommen zu lassen.

Gerade im pädagogischen Bereich werden gewisse verpflichtende Vorgaben unerlässlich sein, um das Kindeswohl zu garantieren. In diesem Bereich wäre sogar eine regelmäßige Überprüfung in Erwägung zu ziehen. Im Fokus der Kontrolle sollte dabei freilich nicht Konformität mit bestimmten pädagogischen Konzepten stehen, da ganz besonders auch im erzieherischen Bereich eine Vielfalt der Ansätze sehr nützlich sein kann. Das erfordert Toleranz seitens jener gesellschaftlichen Gruppen, die starken Weltbildern und moralischen Impulsen folgen. Sowohl sehr traditionelle als auch libertine pädagogische Konzepte müssen Anwendung finden dürfen.

Angesichts der deutlich gestärkten Stellung von Eltern und auch Schülern in einem System der Schulautonomie werden sich Schulleitungen wahrscheinlich in sehr viel höherem Maße auch an den von diesen formulierten Anforderungen an das Lehrpersonal orientieren. Damit einher gehen zwar auch höhere Erwartungen an Lehrerinnen. Zugleich wird aber auch der Einsatz der eigenen Persönlichkeit eine sehr viel größere Rolle spielen, so dass aus dem Wechselspiel aus Herausforderung und Wertschätzung für viele ein sehr viel höherer Grad an beruflicher Zufriedenheit einhergehen kann.
Es wird nicht zu vermeiden sein, dass es auch immer wieder zu Fällen kommen wird, in denen die Hoheit der Schulen über die Personalakquise zu Schwierigkeiten führt: Etwa bei persönlichen Animositäten; bei Lehrern, die aufgrund „gefälliger" Leistungsbewertungen beliebt sind; oder im Spannungsfeld von Kündigungsschutz einerseits und Flexibilität der mit der Leitung und Organisation der Schule betreuten Personen und Gremien andererseits. Diese Probleme müssen freilich auch im Kontext der Probleme des jetzigen Systems betrachtet werden. Entscheidend wird dabei sein, wie stark Mechanismen der öffentlichen Aufmerksamkeit, etwa über lokale und regionale Medien, greifen, und wie stark auf Reputationserhalt geachtet wird. [1]

Da die Qualität einer Schule ganz zentral von den Leistungen des Lehrpersonals abhängt, kann verstärkte Schulautonomie auch die Stellung der Lehrer stärken, weil Schulen ein verstärktes Interesse an deren Auswahl haben werden bzw. daran, sie an die eigene Schule zu binden.

Es sind grundsätzlich unterschiedliche Konzepte denkbar, wie das pädagogische Personal, das nicht nur aus Lehrern bestehen muss, ausgewählt werden kann. So kann der enge Kreis der Schulleitung über die Einstellung entscheiden. Aber auch ein Auswahlgremium unter Beteiligung der Schülerinnen ist denkbar, wie dies in Berufungsverfahren an Universitäten ja bereits oft der Fall ist. Das Ziel im System der Schulautonomie sollte sein, dass auch hier Schulen so viel Spielraum wie möglich haben. Nur in Ausnahmefällen sollten Schulaufsichtsbehörden ein Recht dazu haben, hier unmittelbar einzugreifen, wie etwa bei der Gefährdung von Kindeswohl oder bei Bedenken aus Gründen des Staatsschutzes.[2]

Mittelverwendung

Die Hoheit über die Finanzmittel ist natürlich zentrales Element für die Autonomie von Schulen. Wie die Mittel eingesetzt werden, ist allerdings nicht unerheblich durch Fixkosten bestimmt, die sich kaum substantiell werden verändern lassen: Betriebliche Ausgaben zu Erhalt der Gebäude[3] und weiterer Infrastruktur sind in der Regel rigide und lassen auch langfristig wenig Spielraum. Auch die Gehälter und Lohnnebenkosten von Lehrern und Pädagogen werden sich innerhalb eines Rahmens bewegen, der durch das Zusammenspiel aus Markt und tariflichen Vereinbarungen definiert wird. Zugleich werden aber frei verwendbare Ressourcen eine bedeutsame Rolle dabei spielen, Attraktivität, Leistungsfähigkeit und Profilierung einer Schule zu erhöhen. Insofern müssten alle Beteiligten ein hohes Interesse daran haben, den Anteil der flexibel verwendbaren Mittel so hoch wie möglich zu halten.

In diesem Zusammenhang wäre zu überlegen, ob es Mindest-Anteil-Regelungen geben sollte, die von Schulen für bestimmte Bereiche ausgegeben werden müssen, wie beispielsweise für Personal. Auch hier wäre es sehr wichtig, derlei Vorgaben so abstrakt zu halten, dass der tatsächliche Freiraum der Schulen nicht zu sehr eingeengt wird. Wie in vielen anderen Bereichen gilt auch bei der Mittelverwendung: Dem Gesetzgeber fehlt die Fantasie, sich Lösungen und Konzepte vorzustellen, die sich in einem Wettbewerbsprozess herausbilden und womöglich sehr viel besser funktionieren als die herkömmlichen.

Da sowohl beim Gutschein-Modell als auch beim Schülerbudget-Modell öffentliche Gelder eingesetzt werden, ist eine behördliche Letztkontrolle zu einem gewissen Grad unerlässlich. Dabei könnte sich die Finanzaufsicht an den Kriterien orientieren, die für gemeinnützige Organisationen auch gelten, da diese ja konzipiert wurden, um die Organisationen in ihren Spielräumen möglichst wenig zu beschränken.

Schulstruktur

Wie jedes Unternehmen und jeder Verein braucht eine Schule zumindest insofern eine Struktur, als es für Gesetzgeber und Behörden Ansprechpartner geben muss. Zugleich sollte nicht im Vorhinein ausgeschlossen werden, dass Schulen sich auch in unüblichen Strukturen organisieren. Wenn Nachfrage besteht nach Schulen mit einer strengeren hierarchischen Struktur, als dies heutzutage weithin üblich ist, muss es möglich sein, dies anzubieten. Ebenso muss es aber auch möglich sein, dass sich Schulen etwa als Genossenschaften organisieren und basisdemokratische Entscheidungsprozesse nutzen.

Von Seiten des Gesetzgebers besteht also insbesondere die Notwendigkeit, klar zu formulieren, in welchen Angelegenheiten Ansprechpartner gebraucht werden, so dass Schulen unabhängig von ihrer internen Struktur solche benennen können. Daneben müssen natürlich wie bei allen anderen geschäftlich tätigen Organisationen auch rechtliche und finanzielle Verantwortlichkeiten klar zuzuordnen sein, insbesondere in den Bereichen, wo Fragen des Kindeswohls sowie der betriebswirtschaftlichen Rechenschaftspflichten betroffen sind.

Anmerkungen

1) Auch die Praxis, Lehrer zu Beginn der Sommerferien zu entlassen, und sie danach wieder einzustellen, wie dies derzeit durch einige Bundesländer gehandhabt wird, zählt vermutlich zu den Praktiken, die in autonomen Schulen ebenfalls vereinzelt vorkommen können. Allerdings ist es unter Aspekten der pädagogischen Nachhaltigkeit und der langfristigen Qualitäts- und Reputations-Wahrung unwahrscheinlich, dass diese Praxis zu einem verbreiteten Phänomen wird.

2) Das Problem extremistischer Gesinnung von Lehrerinnen und Pädagogen ist natürlich ein Aspekt, der besonderer Aufmerksamkeit bedarf in einem System, das grundsätzlich auf der Gewährung möglichst großer Freiräume basiert.

3) Falls staatliche Zuschüsse angedacht werden, etwa zum Erhalt denkmalgeschützter Schulgebäude, müsste darauf geachtet werden, hier nicht Schulen schlechter zu stellen, die etwa in Neubauten untergebracht sind.

Schülerauswahl und Schulträger

Von Clemens Schneider

Schülerauswahl

Im derzeitigen System herrscht zumindest für Primarschulen weitgehend eine Verpflichtung, Schülerinnen aufzunehmen, wenn nicht gravierende Gründe dagegensprechen. In einem System der Schulautonomie ist es sinnvoll, den jeweiligen Schulen sehr viel mehr Freiraum bei der Auswahl bzw. Ablehnung ihrer Schüler zu lassen. Diese Freiheit ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Schulen an einem deutlicheren Profil arbeiten können.

Zu den häufigsten Vorwürfen gegen Privatschulen – und damit auch gegen weitgehend autonome Schulen – gehört die Annahme, dass diese Segregation und Ghettoisierung fördern würden. Während die Beobachtungen etwa aus den angelsächsischen Schulsystemen diese Einschätzung bestätigen können, gibt es auch gewichtige Gegenbeispiele: So hat etwa Italien einen vergleichbaren Anteil an Privatschülern wie Großbritannien, ohne ähnliche Segregationsphänomene zu erleben. Das französische Schulsystem, das stark staatlich kontrolliert wird, hat die dortigen Probleme der Ghettoisierung bisher nicht lösen können. Die Niederlande hingegen, wo zwei Drittel der Schüler (staatlich finanzierte) Privatschulen besuchen, gelten gemeinhin als eine der egalitärsten Gesellschaften weltweit.

Dem Hang zur Segregation, der meist in sehr spezifischen soziodemographischen Gruppen besonders ausgeprägt ist – wie etwa im sogenannten „Bildungsbürgertum“ oder in einigen Gruppen mit Migrationshintergrund –, kann schon das derzeitige Schulsystem so gut wie nichts entgegensetzen. Die Verfügbarkeit bestimmter Schulen vor Ort, das spezifische Portfolio und natürlich auch die jeweiligen Familien- und Freundeskreise schränken die Schulwahl oft von Vornherein ein. Der Segregation, die darin besteht, dass das eine Kind das musische Gymnasium mit Latein als erster Fremdsprache besucht, während das andere Kind mit seinen Spielkameraden zusammen auf die „Problem-Realschule“ gehen möchte, ließe sich nur durch unverhältnismäßigen Zwang begegnen – mit sehr ungewissem Ausgang.

Der Ghettoisierung entgegenwirken können viel besser und nachhaltiger gesellschaftliche Diskurse. In diesen Diskursen (die im Übrigen schon im Gang sind) muss es darum gehen, dass renommierte Gymnasien es als Auszeichnung darstellen, wenn sie einen hohen Anteil an „Arbeiterkindern“ haben; dass Jura-Professorinnen es nicht als Niederlage empfinden, wenn ihr Kind am besten auf einer Realschule zurechtkommt; dass Eltern „behüteter“ Kinder verstehen, wie wichtig soziale Herausforderungen für sie sind; und dass Eltern „benachteiligter“ Kinder keine Angst vor dem Umgang mit Akademikern haben.

Weil Schulautonomie die Gefahr birgt, dass es zu einer Verschärfung segregativer und identitärer Tendenzen kommt, gehört es zu den wichtigsten Herausforderungen, gemeinsam mit der Freiheit der Schulen auch die selbstbewusste Freiheit der Individuen zu stärken.

Natürlich gibt es auch konkrete Maßnahmen, die dazu beitragen können, eine Spaltung in der Bildungslandschaft abzumildern oder zu überwinden. Dazu gehören Instrumente wie zusätzliche Finanzierungen für Kinder mit besonderem Förderbedarf. Weltanschauliche, kirchliche oder kommunale Schulträger werden häufig besonders darauf achten, Diversität zu ermöglichen, weil das zu ihrem Selbstverständnis gehört. Besonders an Leistung orientierte Schulen werden möglicherweise weniger auf den gesellschaftlichen Hintergrund achten als auf Kompetenzen und Einsatzbereitschaft. Schulen, die sich schwerpunktmäßig auf benachteiligte Kinder und solche aus sogenannten „bildungsfernen Schichten" konzentrieren, unternehmen schon unter den heutigen Bedingungen häufig große Anstrengungen, um einer Segregation entgegenzuwirken. Mehr Freiräume auch für diese Schulen geben ihnen auch mehr Möglichkeiten, diesbezüglich tätig zu werden.

Grundsätzlich ist auch festzuhalten, dass es in einer freiheitlichen Gesellschaft weder das Ziel sein kann, allen Mitgliedern eine möglichst uniforme Bildung angedeihen zu lassen, noch Menschen langfristig dazu zu nötigen, das Umfeld zu verlassen, in dem sie sich wohlfühlen. Eine Gesellschaft sollte nicht aus segregierten Ghettos bestehen und sie muss Durchlässigkeit ermöglichen. Zugleich muss sie aber aushalten, dass unterschiedliche, freiwillig gewählte Lebensentwürfe auch mit Konsequenzen verbunden sind, die nicht jedem wünschenswert erscheinen. Konkret: Auch der Hilfsarbeiter und die Friseurin haben ein Recht darauf, in ihrer Identität wertgeschätzt zu werden. Zufriedenheit und Erfolgserlebnisse hängen für sie womöglich mit anderen Faktoren zusammen als für eine Zeitungsredakteurin oder einen Lehrer. Akademiker mit Hochschulabschluss dürfen nicht als Idealform der Lebensgestaltung dargestellt werden.

Wenn Schulen die volle Autonomie darüber haben, wen sie als Schülerinnen annehmen, kann es zu einer Situation kommen, in der jemand von keiner einzigen Schule angenommen wird. Ein solch frustrierendes Erlebnis muss dem Kind und den Eltern selbstverständlich nach Möglichkeit erspart bleiben. Eine mögliche Lösung könnte darin bestehen, dass für Kinder, die mehrfach abgelehnt wurden, eine zusätzliche Mittelzuteilung eingeräumt wird. Auf jeden Fall ist es wichtig, hier nach klugen Lösungen zu suchen.

Schulträger

Ein System der Schulautonomie kann problemlos auch mit der derzeitigen Schulträger-Struktur funktionieren, zumal viele von ihnen entweder bereits private Akteure sind oder zumindest ähnlich wie privatwirtschaftliche Akteure arbeiten. Eine Überführung von Schulen aus öffentlicher in private Trägerschaft kann in vielen Fällen sinnvoll sein, um die faktische Autonomie der Schule zu erhöhen, ist aber keine Notwendigkeit und sollte vielmehr im jeweiligen Einzelfall entschieden werden. Aus Gründen der Gleichbehandlung muss allerdings einer zusätzlichen Finanzierung kommunaler oder anderweitig öffentlich verwalteter Schulen durch staatliche Stellen Einhalt geboten werden.

Auch wenn ein möglichst starkes Engagement des Privatsektors bei der Schulträgerschaft im Blick auf Freiräume der Schulen wünschenswert erscheint, sollte in einem System der Schulautonomie auch nicht ausgeschlossen sein, dass staatliche Stellen zusätzlich als Schulträger aktiv werden, wie beispielsweise die Länder oder der Bund – solange sie sich an dieselben Kriterien halten wie private Schulträger.

Derzeit werden Schulen in freier Trägerschaft in den ersten Jahren ihres Bestehens nicht durch staatliche Zuschüsse gefördert und somit klar diskriminiert. Um den Standortvorteil bereits bestehender staatlicher Schulen auszugleichen, wäre es dagegen denkbar, dass Schulgründungen in den ersten Jahren im Sinne einer „positiven Diskriminierung" sogar stärker gefördert werden. Diese Zuschüsse können womöglich an Voraussetzungen gebunden werden, wie etwa die Anerkennung der Gemeinnützigkeit des Trägers oder genossenschaftlicher Lösungen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage von Interesse, wer die Gründung neuer Schulen genehmigt. Im bestehenden System fällt dies in die Zuständigkeit der Länder. Im Sinne einer weiteren Vielfalt und Flexibilität wäre auch denkbar, dass Kommunen diese Aufgabe übernehmen. Dabei sollten die Kriterien sich hauptsächlich an den Aspekten Kindeswohl und wirtschaftliche Tragfähigkeit orientieren und keinesfalls politischen Vorgaben unterworfen sein. Auch darf die Sorge vor Konkurrenz für die Schulen in öffentlicher Trägerschaft nicht dazu führen, dass Schulgründungen abgelehnt oder erschwert werden.

Warum keine Schulautonomie: Gegenargumente

Von Philipp Neudert und Josef Städter

Die Forderung nach Schulautonomie, insbesondere in Verbindung mit einer partiellen Privatisierung von Schulen, ist in Deutschland keine Position des Mainstreams. Daher muss sich, wer diese Forderungen erhebt, ausführlich mit den Gegenargumenten auseinandersetzen – und Antworten darauf finden. Dieser Versuch wird in diesem Kapitel unternommen. Dabei werden die meisten Gegenargumente nicht grundsätzlich zurückgewiesen oder entkräftet, sondern es wird vielmehr gezeigt, inwiefern die sich darin ausdrückenden Bedenken oder Wertvorstellungen in ein alternatives Konzept mit mehr Schulautonomie integrieren lassen könnten. Wir hoffen, damit einerseits die Dichotomie eines strikten Für oder Wider zu durchbrechen und andererseits zur Versachlichung der Debatte beizutragen. Die Bildungspolitik sollte nicht der Ort sein, an dem ideologische Grundsatzdebatten ausgetragen werden. Vielmehr sollte die Diskussion von möglichst pragmatischen und ergebnisorientierten Argumenten geleitet und, wo möglich, empirisch unterfüttert werden. Dies ist der Anspruch, an dem sich sowohl skeptische als auch affirmative Stimmen zum Thema Schulautonomie messen lassen sollten.

Gegenargument I: Reformen zu mehr Schulautonomie sind unter den gegebenen Bedingungen nicht machbar.

Diese allgemein gehaltene Formulierung enthält die Möglichkeit für eine Reihe untereinander ähnlicher und unterstützend ineinandergreifender Argumente. Ihre Gemeinsamkeit liegt darin, dass sie nicht die Begründungen für Reformen ablehnen oder infrage stellen, die zu mehr Schulautonomie führen würden. Stattdessen legen sie den Fokus auf die Umsetzung oder Implementierung und behaupten, diese sei aus verschiedenen Gründen unmöglich. Im Folgenden werden aus der Vielzahl an möglichen Varianten dieses Nicht-Machbarkeits-Arguments zwei besonders verbreitete Möglichkeiten dargestellt.

Variante 1: Die wichtigsten Interessengruppen im Bildungssektor haben einen Anreiz, Reformen, die zu mehr Schulautonomie führen, zu verhindern.

Diese Variante, die man als das *politökonomische Argument* bezeichnen könnte, lässt sich so formulieren: Entscheidende Interessengruppen innerhalb des Bildungssektors und der dafür zuständigen Politik – namentlich die Bildungsministerien der Länder und des Bundes, deren nachgeordnete Behörden sowie die Lehrerinnen und ihre Organisationen – haben aus unterschiedlichen Gründen kein Interesse an solchen Reformen oder sogar einen Anreiz, sie aktiv zu verhindern. Die Bildungsministerien und nachgeordneten Behörden könnten befürchten, aufgrund höherer Schulautonomie an Einfluss und Bedeutung zu verlieren. Weil Aufgaben, die sie früher erfüllt haben, jetzt teilweise von den Schulen selbst oder den Unternehmen, die als Schulträger agieren, erfüllt werden, könnten für die Behörden Budgetkürzungen anstehen oder Personal abgebaut werden. Die Lehrer und Schulleiter könnten fürchten, dass sie für die zusätzliche Arbeit, die eine höhere Schulautonomie mit sich bringt, entweder nicht die notwendigen personellen Ressourcen erhalten würden oder das Mehr an Verantwortung und damit verbundener Arbeit sich nicht in entsprechend besserer finanzieller Ausstattung widerspiegeln würde. Falls

Schulen nicht nur autonomer agieren, sondern sich auch in einem vom heutigen abweichenden System etwa durch Schulgutscheine finanzieren würden, könnten die Lehrerinnen zusätzlich fürchten, dass ihre Vergütung oder die mit dem Beamtenstatus verbundenen Privilegien in Gefahr sein könnten. Wähler und insbesondere Eltern, die erfahrungsgemäß Bildungsreformen mit Skepsis begleiten, könnten aufgrund eines Status-Quo-Bias zusätzlich gegen die Reformen eintreten. Die Parteien, die in Bund und Ländern eventuelle Bildungsreformen unterstützen müssten, haben daher einen Anreiz, den Status quo zu erhalten.

Dieses Argument bietet eine gute mögliche Erklärung, warum Reformen hin zu mehr Schulautonomie bisher vielfach ausgeblieben sind. Es ist jedoch kein zwingender Grund, dass solche Reformen grundsätzlich undurchführbar sind. Denn die Anreize, die zur Erhaltung des Status quo beitragen, können sich unter leicht veränderten Bedingungen drastisch verschieben: wenn sich etwa unter Lehrerinnen die Ansicht durchsetzt, dass mehr Schulautonomie konkret mehr Freiheit bei der Gestaltung des Unterrichts und des schulischen Lebens bietet und die Möglichkeit enthält, lang ersehnte Projekte durchzuführen sowie alternative Unterrichtsmethoden auszuprobieren. Außerdem bedeutet Schulautonomie, mehr Kontrolle über die Ausrichtung der eigenen Schule zu haben, von der Auswahl neuer Kolleginnen und Kollegen bis zur Schwerpunktbildung oder Spezialisierung. Diese Möglichkeiten bilden einen starken Anreiz besonders für engagierte und fähige Lehrkräfte, sofern man von der Annahme ausgeht, dass diese nicht ausschließlich von monetären Anreizen gesteuert werden. Schulleiterinnen und -leiter bekommen durch mehr Schulautonomie zwar mehr Verantwortung, aber auch einen viel größeren Gestaltungsspielraum. Gerade für jüngere Schulleiter oder für Lehrkräfte, die den Posten anstreben, entsteht so ein starker Anreiz, für mehr Schulautonomie einzutreten. Bei privaten Schulträgern können sich für die Lehr- und Führungskräfte außerdem neue Aufstiegs- und Verdienstmöglichkeiten ergeben.

Aus diesen Überlegungen lässt sich nicht schließen, dass alle Reformen für mehr Schulautonomie erfolgreich sein müssen. Sie sollen nur zeigen, dass der Erfolg davon abhängt, welche Interessengruppen überzeugt und mit ihren Interessen in die Reformbestrebung eingebunden werden können. Das politökonomische Argument gibt demnach wertvolle Hinweise über die Schwierigkeiten einer Reform, kann aber nicht zeigen, dass diese per se unmöglich wäre. Eine wichtige Schlussfolgerung ist, dass Schulautonomie oder ein System von Bildungsgutscheinen nicht überstürzt und zentralistisch durchgesetzt werden sollten. Stattdessen bietet sich eine schrittweise Einführung an, die je nach Bundesland unterschiedlich aussehen könnte, sodass bildungspolitische Akteure voneinander lernen und Lehrer, Schüler und Eltern Stück für Stück mit ihren neuen Kompetenzen wachsen können. Wie in dem Beitrag über Schulautonomie in Deutschland dargestellt wurde, entspricht dies grundsätzlich der Vorgehensweise der Bildungspolitik in Autonomiefragen der letzten 20 Jahre.[1]

Variante 2: Schulautonomie würde bedeuten, die Schulen zu überfordern

Dieses Argument ließe sich auch als das *Argument der mangelnden Kompetenz* bezeichnen. Autonomere Schulen müssten sich mit einer Reihe von Entscheidungen und Herausforderungen befassen, die in der Vergangenheit entweder nicht auftraten oder durch andere getragen wurden. Sie müssten etwa eine eigene Personalpolitik und Budgetplanung betreiben und sich darüber verständigen, wie und in welcher Form die Eltern, Schülerinnen und Lehrkräfte an wichtigen Entscheidungen zu beteiligen sind. Vor allem müssten sie plötzlich eine *Strategie* entwickeln – also eine langfristige Verhaltensweise festlegen, die die Schule, jetzt unter Wettbewerbsbedingungen,

zum Erfolg führen soll. Dazu gehören etwa eine klare Positionierung im Wettbewerb oder die Setzung von Zielen mit unterschiedlicher Fristigkeit in Verbindung mit Programmen, um sie zu erreichen (etwa eine bestimmte Anmeldezahl, die über einen Zeitraum von fünf Jahren erreicht werden soll, und eine Reihe von Maßnahmen, um diese Zahl zu erreichen). Da Schulen in der Vergangenheit kaum Erfahrungen bei der Bearbeitung solcher Themen sammeln konnten und diese auch in vielerlei Hinsicht nicht Teil des Lehramtsstudiums sind, könnte dies zu Überforderung und falschen oder verschleppten Entscheidungen führen. Zusammengefasst besagt das Argument, dass Schulen nicht in der Lage wären, mit ihrer Autonomie sinnvoll umzugehen, und deshalb systematisch schlechtere Entscheidungen treffen würden als vorher.

Gegen dieses Argument lassen sich grundsätzlich einige Einwände erheben. Erstens ist, wie oben angeführt, nicht gesagt, dass ein höheres Maß an Schulautonomie plötzlich und ohne Vorlauf eingeführt werden muss. Da es sich dabei um eine tiefgreifende Reform handelt, ist es sehr unwahrscheinlich, dass sie völlig überraschend, gleichsam über Nacht durchgeführt werden kann. Das schafft die Möglichkeit, die mangelnden Kompetenzen der Lehrer und Schulleiterinnen über Qualifizierungsmaßnahmen (Kurse, Workshops, Coaching, Beratung durch externe Experten) aufzubauen. Zweitens ist es unrealistisch, anzunehmen, jede Schule müsse diese schwierigen Entscheidungen für sich und ohne weitere Informationen treffen. Gerade die Möglichkeit, im Wettbewerb unterschiedliche Lösungskonzepte auszuprobieren, aber auch von besonders erfolgreichen Beispielen zu lernen, hilft dabei, besonders wirksame Methoden zu entdecken und umzusetzen. Auch widerspricht das Konzept der Schulautonomie nicht Angeboten etwa vonseiten der Ministerien, um die Schulen bei strategischen Entscheidungen zu unterstützen oder Orientierung zu geben. Drittens unterschätzt es die Möglichkeit eines Lernkurveneffekts: Selbst wenn es keine Qualifizierung für die Entscheidungsträger und keine Unterstützung von außen geben würde, könnten die Schulen im Zeitverlauf die benötigten Entscheidungskompetenzen aufgrund von Lerneffekten aufbauen, und die Kosten (beispielsweise die Zeit, die dafür aufgewendet werden muss, sie zu treffen) würden mit der Zeit absinken. Da es mit den Anmeldezahlen einen relativ objektiven Feedbackmechanismus gibt, ob bestimmte Entscheidungen die Schule attraktiver oder unattraktiver machen, können über wenige Jahre hinweg die entscheidenden Erfahrungen gemacht werden, um die erforderlichen Kompetenzen aufzubauen. Das gilt wohlgemerkt unter der Annahme, dass die Schulen gewissermaßen bei Null anfangen, also nicht durch vorige Reflexion zu sinnvollen Entscheidungen kommen können – eine sehr pessimistische Annahme, die in dieser Form wohl zusätzliche Begründungen erfordern würde.

Allgemein lässt sich aus diesem Einwand jedoch schließen, dass autonome Schulen neue Anforderungen an die Kompetenzen zukünftiger Lehrkräfte stellen und sich diese Veränderung auch in der Ausbildung widerspiegeln sollte. So wäre es beispielsweise möglich, betriebswirtschaftliche Grundlagen (etwa in Bezug auf Strategie, Wettbewerb und Marketing) im Lehramtsstudium zu verankern. Aber auch die Kompetenz, in der Gruppe kreative Lösungen für Probleme zu finden, die die Schule als Ganzes betreffen, kann im Studium gesondert vermittelt und eingeübt werden. Insbesondere in Bezug auf die im Beitrag „Pädagogen vertrauen“ vorgestellte Mintzberg-Konfigurationen erscheint es sinnvoll, im Rahmen der Schule als Profibürokratie an der Standardisierung der Leistungen (d.i. die Ausbildung der Lehrkräfte) anzusetzen, weil die Möglichkeiten einer Steuerung durch Führungskräfte im laufenden Betrieb aufgrund der organisatorischen Konfiguration begrenzt ist.

Gegenargument II: Bildung ist kein Markt, auf dem Wettbewerb automatisch zu besseren Ergebnissen führt. Die Wahrscheinlichkeit für ein Marktversagen ist hoch.

Auch dieses Argument ist in zahlreichen Abwandlungen und Varianten denkbar. Der Fokus kann auf dem ökonomischen Aspekt liegen, bei dem man Marktversagen aufgrund von Informationsasymmetrien oder Prinzipal-Agent-Problemen befürchtet. Oder der Fokus liegt auf der Eigenschaft von Bildung als Gut, und man argumentiert, dass der Wettbewerbsdruck die Qualität der Bildung selbst herabsetzt und nicht, wie erwartet, steigert. Im Folgenden wird auf beide Möglichkeiten gesondert eingegangen.

Variante 1: Marktversagen aufgrund von Informationsasymmetrien oder unzureichender Regulierung

Eine erwünschte Folge von höherer Schulautonomie ist es, dass Schulen unterschiedliche Profile ausbilden und verschiedene Methoden anwenden können, um Bildung zu vermitteln. Damit verbindet sich einerseits die Hoffnung, dass mehr Schülerinnen und Schüler eine Schule finden, die genau zu ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen passt. Andererseits ist damit die Erwartung verknüpft, dass sich besonders gute Methoden im Wettbewerb durchsetzen, während ungeeignete Methoden oder unattraktive Schulformen aussortiert werden. Aber was, wenn der Wettbewerb keine optimalen Ergebnisse produziert? Ein möglicher Grund dafür ist sogenanntes Marktversagen, das aufgrund von Informationsasymmetrien entsteht. In einem funktionierenden Markt beispielsweise für Nahrungsmittel setzen sich erwartungsgemäß die Anbieter durch, die die hochwertigsten Nahrungsmittel zum vergleichsweise günstigsten Preis anbieten. Wenn aber ein Anbieter die Verbraucher täuscht, kann er sich im Wettbewerb durchsetzen, obwohl er nicht das beste Produkt zum vergleichsweise besten Preis verkauft. Der Grund ist die Informationsasymmetrie zwischen Angebots- und Nachfrageseite: Nur der Anbieter kennt die wahre Qualität eines Produkts, der Nachfrager kennt sie nicht. Diese Asymmetrie nutzt der Anbieter aus. Ein einfacher Regulierungsansatz, um Marktversagen abzubauen, besteht darin, Informationsasymmetrien abzubauen. So können beispielsweise unabhängige Kontrollen regelmäßig feststellen, ob Produkte die erwünschte und zugesicherte Qualität haben.

Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, warum es in einem Markt für Bildung zu Marktversagen kommen könnte. Ein naheliegender Grund wäre Verbrauchertäuschung. Eine Schule könnte nur *vorgeben,* gute Bildung bereitzustellen, und in Wirklichkeit einen mangelhaften Unterricht anbieten, ihn sehr häufig ausfallen lassen, veraltete Lehrmaterialien verwenden, unqualifizierte Lehrkräfte beschäftigen oder Ähnliches. Das Problem ist, dass insbesondere Kinder – typischerweise Konsumenten von Bildung – in der Regel nicht in der Lage sind, zu beurteilen, ob sie momentan eine gute Ausbildung erhalten oder nicht. Zudem kann Bildung als sogenanntes Vertrauensgut gesehen werden – ein Gut, dessen Qualität die Konsumenten nicht vor dem Konsum beurteilen können. Das bedeutet: Ehe ich eine bestimmte Schule besucht habe, kann ich nicht sicher beurteilen, ob es eine gute Schule ist oder nicht. Die daraus resultierenden Informationsasymmetrien können dazu führen, dass sich schlechtere Anbieter gegen bessere durchsetzen und die Ergebnisse des Marktprozesses ineffizient sind – der Markt versagt.

Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, solche Informationsasymmetrien abzubauen: Die Anbieter können durch Signaling (etwa Erfahrungsberichte von ehemaligen Schülern, Selbstverpflichtungen, das Erlangen unabhängiger Zertifikate oder die Veröffentlichung der Abschlussprüfungsergebnisse der letzten Jahrgänge) zeigen, dass sie eine hochwertige Dienstleistung anbieten. Die Nachfrager (also die Schüler und treuhänderisch ihre Eltern) können durch *Screening* zusätzliche Informationen einholen, indem sie etwa mit Kindern reden, die die Schule aktuell besuchen, oder an der Schule beschäftigte Lehrerinnen kontaktieren. Der Staat oder darauf spezialisierte Dienstleister könnten die Schulen regelmäßig auditieren und die Ergebnisse veröffentlichen. Nicht zuletzt behebt der Wettbewerb selbst langfristig häufig das Marktversagen: Wenn vorher geheim gehaltene Informationen über das Angebot ans Licht kommen, korrigieren sich die Marktergebnisse. Im Fall der Schule etwa ist es kein realistisches Szenario, dass der Umstand, dass eine Schule mangelhafte Bildung bereitstellt, lange ein Geheimnis bleiben kann.

Eine weiterer Grund für Marktversagen könnte eine unzureichende Regulierung sein, etwa im Fall einer möglichen Kartell-, Oligopol- oder Monopolbildung. Wenn ein Anbieter in einem bestimmten Gebiet alle Schulen betreibt und das Gebiet so groß ist, dass ein Ausweichen auf Schulen außerhalb des Gebiets für die Schülerinnen nicht zumutbar wäre, ist der Wettbewerb innerhalb des Gebiets außer Kraft gesetzt. Der Monopolist kann dann etwa über eine Cournot-Preissetzung seinen Gewinn maximieren und die Konsumenten benachteiligen. Eine ähnliche Situation entsteht, wenn unterschiedliche Anbieter Preisabsprachen treffen und ein Kartell bilden. Um diese Situation zu verhindern, existiert in vielen Ländern (so auch in Deutschland) Kartellrecht, das es erlaubt, gegen Preisabsprachen oder monopolistisch auftretende Unternehmen vorzugehen. Sofern diese Regulierung beibehalten und auch auf Unternehmen, die Schulen betreiben, angewandt wird, ist also nicht damit zu rechnen, dass Kartelle oder Monopole im Bildungssektor mehr Probleme verursachen als in allen anderen Branchen. Eine andere Möglichkeit der Regulierung bestünde darin, keine freie Preisbildung zuzulassen, sondern den Wert der Gutscheine auf Basis einer Cost-Plus-Regulierung zu ermitteln. Der ‚Preis', den die Schulen für die Ausbildung eines Kindes in einem bestimmten Zeitraum verlangen dürfen, orientiert sich dann an den Kosten, die der Schule pro Kind entstehen. In diesem Fall sind überhöhte Preise aufgrund von Kartellen oder Monopolen von Anfang an ausgeschlossen. Grundsätzlich zeigt die empirische Erfahrung, beispielsweise in Schweden, dass ein Gutscheinsystem keineswegs mit Oligopolbildung einhergehen muss.[2]

Abgesehen von Informationsasymmetrien zwischen Eltern und Schulen besteht ein Prinzipal-Agent-Problem, wenn wir das Kind als den Prinzipal betrachten, der eine gute Bildungsleistung einfordert, und die Eltern als Agenten, die den Markt im Namen des Kindes nach den besten Optionen durchforsten.[3] Es ist prinzipiell immer möglich, dass Eltern an einer Schule etwas anderes wertschätzen als das, was für das Kind wirklich wichtig ist. So könnten sie beispielsweise aus religiösen Gründen eine konfessionell gebundene Schule bevorzugen, selbst wenn diese nachweislich schlechtere Bildungsergebnisse liefert; oder sie könnten aus Bequemlichkeit eine Schule mit kürzerem Schulweg wählen.[4] Ein großes Problem ist sicherlich, dass das Kind zu seiner Schulzeit häufig noch gar keine Präferenzen für oder gegen eine bestimmte Schule hat, beziehungsweise dass diese Präferenzen erst im späteren Berufsleben klar werden. Dazu kommt, dass Bildungserträge in der Regel stark zeitversetzt erfolgen und ihr Erwartungswert für Eltern wie Kinder unklar ist. Selbst wenn Kinder und Eltern ähnliche Präferenzen haben, ist es möglich, dass diese eine suboptimale Gewichtung erfahren. Das liegt daran, dass die Erträge von

Bildung vor allem den Kindern zugutekommen, während der Aufwand der Schulwahl vor allem die Eltern betrifft. Dazu kommen hohe Transaktionskosten: Ein Kind kann eben nicht permanent die Schule wechseln, bis die richtige gefunden wurde.

Diese Argumente zeigen vor allem Probleme des verfassungsrechtlich verbrieften *Elternrechts* auf, dass die Erziehung des Kindes im Regelfall überwiegend den Eltern obliegt. Dieses Recht bringt das dargelegte Prinzipal-Agent-Problem immer mit sich: Wenn Erziehung gelingt, fallen die Erträge vor allem dem künftigen Erwachsenen zu, der Aufwand aber den Eltern. Das ist jedoch kein Problem, das allein im Bildungsmarkt auftritt – es entsteht aus dem Elternrecht, das allerdings aus guten Gründen kaum jemand abschaffen will. Es ließe sich höchstens argumentieren, dass Bildungsfreiheit das dem Elternrecht inhärente Prinzipal-Agent-Problem weiter verschärft, indem es den Eltern mehr Verantwortung aufbürdet. Auf der anderen Seite muss man allerdings anerkennen, dass die Bereitstellung von Bildungsgutscheinen selbst für exzellente Privatschulen die Kosten, die viele Eltern zum Wohle ihrer Kinder auf sich nehmen, erheblich verringern kann. Im Prinzipal-Agent-Modell hieße das, die Kosten des Agenten für Handlungen im Sinne des Prinzipals zu senken, und damit den Interessengegensatz zwischen Prinzipal und Agent zu verringern.

Ein weiteres Anreizproblem ergibt sich, wenn wir den Signaleffekt von Bildung betrachten, also die Tatsache, dass Bildung nicht nur an sich wertvoll ist, sondern dass ein Abschluss Arbeitgebern beweist, dass man in der Lage und willens ist, intellektuelle Leistungen zu erbringen. Je exklusiver dabei der Abschluss, desto attraktiver scheint der Absolvent. Entsprechend besteht deswegen für Eltern der Anreiz, sich für exklusive Schulen zu entscheiden; und für Schulen besteht der Anreiz, das Angebot zu verknappen, indem sie die Anzahl verfügbarer Plätze kleinhalten und damit exklusiver erscheinen.[5] Das Gegenteil ist natürlich auch denkbar: Schulen könnten sich durch eine allzu großzügige Notenvergabe einen Vorteil auf dem Markt erarbeiten.[6] Insbesondere letzterer Punkt lässt sich allerdings durch reputationsgetriebene Marktmechanismen, eventuell gekoppelt mit effektiver Regulierung, verhindern. Die künstliche Platzverknappung wiederum ist theoretisch schon heute im tertiären Sektor denkbar, wo wir sie aber akzeptieren: private Universitäten können auch jetzt ihre angebotenen Plätze limitieren, und damit die Gebühren pro Platz hochtreiben. Diese prinzipielle Möglichkeit muss überdies nicht in die Tat umgesetzt werden. So weisen weltweit führende amerikanische Privatuniversitäten wie Harvard, Stanford oder das MIT zwar keine ungewöhnlich hohen Studentenzahlen auf, sind aber größenmäßig vergleichbar mit ähnlich exzellenten staatlichen Hochschulen wie Oxford oder Zürich.

All diese Argumente weisen darauf hin, dass Regulierungen und institutionelle Arrangements, um Informationsasymmetrien oder Machtungleichheiten abzubauen, auch für einen Bildungsmarkt erforderlich sind. Das gilt als Grundsatz jedoch auch für alle anderen Märkte. Keines dieser Argumente kann zeigen, diese solche Probleme speziell für Bildung etwa aufgrund der Gutseigenschaften auftreten können. Diesen Versuch unternehmen die Argumente, die im Folgenden vorgestellt werden.

Variante 2: Der Wettbewerb korrumpiert die Bildung

Auch wenn die oben genannten Informationsasymmetrien abgebaut und Regulierungslücken geschlossen würden, kann immer noch argumentiert werden, dass Wettbewerb auf einem Markt für Bildung nicht oder nicht automatisch zu besseren Ergebnissen führt. Es lässt sich etwa argumentieren, dass Bildung ein Gut sei, das grundsätzlich nicht auf Märkten angeboten und gekauft werden sollte.

Der Philosoph Michael Sandel hat in diesem Zusammenhang das *argument of corruption* entwickelt:[7] Bestimmte Güter können nicht auf einem Markt gehandelt werden, weil sie, sobald dies geschieht, ihren Wert verlieren, also korrumpiert werden. Ein paradigmatisches Beispiel ist Freundschaft: Sobald ich eine Person dafür *bezahle,* dass sie mein Freund ist, kann ich nie sicher sein, dass unsere Freundschaft nicht sofort aufhören würde, wenn ich meine Zahlungen einstelle. Diese Bedingtheit widerspricht jedoch dem Konzept von Freundschaft. Echte Freunde sind Freunde, egal, ob der eine dem anderen Geld gibt oder nicht. Das bedeutet, dass ich Freundschaft buchstäblich nicht kaufen kann, da der Akt des Kaufens die Freundschaft korrumpiert.

Auf einen Markt für Bildung angewandt, könnte dieses Argument so formuliert werden: Wenn die Schülerinnen sich nicht darauf verlassen können, dass ihre Lehrer aus genuiner Überzeugung handeln, sondern strategisches, unter ökonomischen Gesichtspunkten geplantes Verhalten erwarten müssen, wird das Vertrauensverhältnis untergraben und der Bildungsprozess gestört. Besser wäre es, wenn allen klar wäre, dass Bildung ein unbedingtes Recht ist, das allen zusteht und von ökonomischen Zwängen befreit ist.

Diesem Argument liegen allerdings starke Annahmen zugrunde, was die institutionelle Ausgestaltung eines Bildungsmarktes angeht. Eine davon ist, dass die einzelnen Lehrerinnen relevante Entscheidungen darüber treffen, welche Preise sie für bestimmte Leistungen verlangen können. Wenn es dabei zu größeren Unterschieden kommt, kann für sie der Anreiz entstehen, bevorzugt ökonomisch lukrativen Unterricht zulasten von weniger lukrativen anderen Inhalten zu halten (wenn etwa eine Stunde Mathematik mehr Geld brächte als eine Stunde Biologie). In diesem Fall können sich die Schülerinnen in der Tat nicht darauf verlassen, dass sie den für sie nützlichen Unterricht erhalten. Es ist jedoch fraglich, ob und warum ein Bildungsmarkt so ausgestaltet werden sollte oder würde. Realistischer erscheint es, dass die Schüler bzw. Erziehungsberechtigten mit ihrer Schule einen Vertrag über ein ganzes Paket von Leistungen abschließen, für die dann ein bestimmter Preis entrichtet wird, der dann etwa über einen Bildungsgutschein getragen wird. Da sich die Schulen dabei an bestimmten Standards orientieren müssen, sind die Spielräume, um ökonomisch besonders lohnenswerten Unterricht (der zum Beispiel besonders geringe Kosten pro marginaler Einheit verursacht) zu privilegieren, sehr begrenzt. Zudem konkurrieren die Schulen untereinander und müssen daher die Zusammensetzung der Unterrichtsinhalte gegenüber ihren zukünftigen Schülern begründen. Wenn etwa an einer Schule aus Kostengründen hauptsächlich ferngesehen wird, während an anderen Schulen Fachkräfte hochwertigen Unterricht abhalten, sorgt der Wettbewerb dafür, dass die erste Verhaltensweise mittel- bis langfristig verschwindet.

Aus dem Argument lässt sich allerdings schließen, dass es sinnvoll ist, den ökonomischen Aspekt möglichst aus dem Schulalltag herauszuhalten. Das ist jedoch eine Tendenz, die auch im Kontext anderer Dienstleistungen zu beobachten ist: Zwar bezahlt man für einen Haarschnitt oder ein Getränk im Restaurant, aber um es für die Kunden angenehmer zu machen, wird alles getan, um diesen Aspekt als Nebensache erscheinen zu lassen. Kunden werden üblicherweise *nicht* behandelt, als seien sie nur ökonomische Subjekte, die Zahlungen leisten, und deren Wohlergehen dem Dienstleister völlig gleichgültig ist. Es ist zu erwarten, dass es im Bildungskontext genauso ablaufen würde.

Gegenargument III: Bildung ist kein Gut, mit dem Profit gemacht werden sollte. Aus diesem Grund sollte der Staat auch keine profitorientierten Bildungsträger finanzieren.

Dieses Argument kann man wiederum auf zwei Arten verstehen. Einerseits existiert eine prinzipielle Lesart, der zufolge es grundsätzlich nicht akzeptabel ist, mit der Bereitstellung von Bildung Profite zu erzielen. Auf der anderen Seite gibt es die Sorge, dass die Einbeziehung von profitorientierten Unternehmen in den Bildungsmarkt die Qualität von Bildungsinstitutionen senken könnte.

Grundsätzlich ist aber festzuhalten, dass beide Varianten mit mehr Bildungsfreiheit vereinbar sind. Es ist absolut möglich, Schulen in staatlicher Trägerschaft mehr Autonomie zu überlassen, ohne dabei profitorientierten Organisationen den Schulbetrieb zu gestatten. Es besteht sogar die Option, dabei den Anteil von Schulen in freier Trägerschaft zu erhöhen – profitorientierte Organisationen wären zwar von der Schulträgerschaft ausgeschlossen, nicht aber Kirchen, gemeinnützige Vereine und andere potentielle Träger. Nichtsdestoweniger gibt es gewichtige Gründe, Profitorientierung nicht grundsätzlich zu verbieten.

Variante 1: Das prinzipielle Argument

Die prinzipielle Variante des Arguments gegen Profitorientierung ist häufig mit der Vorstellung von Bildung als einem Recht verknüpft. In diesem Sinne wird argumentiert, dass die Existenz von Rechten auf Güter deren Überlassung ohne Aufschlag von Profiten durch den Bereitstellenden impliziere. Bildung ist aus dieser Sicht ein Gut, das *selbstlos* bereitzustellen sei. Dazu kommt die Frage nach der korrekten Verwendung von Steuergeldern. Es ist für viele nicht akzeptabel, dass Privatunternehmen Steuergelder entgegennehmen und dabei ihren Profit in den Mittelpunkt stellen, anstatt sich auf die Maximierung des Gemeinwohls und die Erfüllung der ihnen überantworteten Aufgabe zu konzentrieren. Wenn also nach einer autonomiestärkenden Reform privat geführte Schulen ihre gesammelten Bildungsgutscheine bei der Landesregierung einlösten und dafür Steuergelder erhielten, sollten sie letztere vollständig für die Bereitstellung von Bildung ausgeben.

Die konsequente Beachtung dieser Überlegungen ist in der Praxis jedoch kaum zu leisten. Einerseits werden schon seit Langem im Bereich der frühkindlichen und tertiären Bildung profitorientierte Träger zugelassen. Wer das für akzeptabel hält, aber gleichzeitig profitorientierte Privatschulen ablehnt, muss erklären können, was genau den Bereich der schulischen Bildung so sensibel macht, dass er nicht mit Profitstreben kontaminiert werden darf.[8] Gleichzeitig ist natürlich auch das Schulwesen (abgesehen von den Schulträgern) nicht frei von Profitstreben – von der Essenslieferung über den Reinigungsdienst bis hin zum Schulbuchverlag erhält eine

unüberschaubare Anzahl von profitorientierten Unternehmen im Schulwesen Steuergelder.[9] Das gleiche gilt in fast allen Bereichen, in denen Steuergelder ausgegeben werden: Es würde niemand einem Bauunternehmen, das gegen eine steuerfinanzierte Bezahlung Autobahnen baut, vorschreiben, wie es mit diesen Einnahmen umzugehen habe – ob es sie also reinvestiert, mit ihnen Löhne erhöht oder sie eben den Anteilseignern als Profit auszahlt.

Es ist darüber hinaus unklar, welches theoretische Prinzip zum Tragen kommt, wenn über den Markteintritt profitorientierter Schulträger geklagt wird. Aus Sicht der Eltern erscheint es legitim, die Leistungen profitorientierter Organisationen in Anspruch zu nehmen, wenn sie das Beste für ihre Kinder erreichen wollen und ernsthaft auf deren sozialen Aufstieg hinarbeiten. Für verwerflich halten könnte man am ehesten die Tatsache, dass der Träger für das Erfüllen des Bürgerrechts Bildung Geld als Profit zur Seite legt. Dann müsste man aber einerseits glaubwürdig erklären, warum die sicherlich stellenweise vorhandenen profitorientierten Motivationen in öffentlichen Bildungseinrichtungen (beispielsweise durch den Wunsch nach Verbeamtung oder überhaupt nach einem Gehalt) weniger schlimm seien.[10] Andererseits folgt aus dieser Erklärung, sofern sie denn erbracht werden kann, nicht, dass man es Eltern verbieten sollte, diese Leistung mit Blick auf das Wohl ihrer Kinder in Anspruch zu nehmen.[11] In einem Markt wäre prinzipiell niemand verpflichtet, die Leistungen jener anzunehmen, die er ablehnt. So sind in den USA trotz der grundsätzlichen Möglichkeit der Profitorientierung für Träger von *charter schools* die allermeisten Privatschulen in der Hand von wohltätigen Organisationen[12], sodass Eltern sich bewusst gegen profitorientierte Schulen entscheiden können, wenn sie dies wünschen. Wer allerdings darüberhinausgehend allen anderen Eltern die Möglichkeit nehmen will, von den Leistungen profitorientierter Träger zu profitieren, muss genau erklären, warum.

Variante 2: Die Sorge um die Bildungsqualität

In deutlich negativerem Lichte erschiene die Möglichkeit der Profitorientierung im Bildungssektor, wenn sich zeigen ließe, dass (1) profitorientierte Schulen systematisch schlechtere Bildungsqualität bereitstellen und (2) durch ruinösen Wettbewerb auch die Qualität nicht-profitorientierter Schulen negativ beeinflussen. Dabei ist diese zweite Bedingung entscheidend: Schulen, die einfach nur schlecht sind, würden im Wettbewerb mittelfristig eliminiert.

Allerdings ist der Mechanismus, über den Profitorientierung Bildungsqualität verschlechtern könnte, nicht offensichtlich. Es ließe sich vermuten, dass ein Horten von Profiten den Schulen wichtige Mittel entziehen könnte. Allerdings lässt sich zwischen der Bildungsqualität und der finanziellen Ausstattung einer Schule kein klarer empirischer Zusammenhang feststellen.[13] Diese Erkenntnis deckt sich mit internationalen Vergleichsstudien wie PISA, die zeigen, dass die Pro-Kopf-Ausgaben für Bildung eines Landes kaum einen Einfluss auf die Ergebnisse haben.[14] Nicht umsonst hat sich die bildungspolitische Debatte seit der ersten PISA-Studie verstärkt auf Anreizfaktoren innerhalb des Bildungssystems statt auf reine Input-Fragen konzentriert.[15]

Genau hier jedoch liegt die Stärke einer Gesetzgebung, die Raum für die Erwirtschaftung von Profiten lässt. Diese sind ein sinnvoller Anreiz sowie ein Signal an Schulträger, dass sie etwas richtig machen – im Regelfall, dass sie etwas anbieten, das von Schülern und Eltern nachgefragt wird.[16] Es ist daher plausibel, wenn die

schwedische Privatschulkette Kunskapsskolan einen Zusammenhang zwischen den Profiten ihrer Schulen und der gemessenen Bildungsqualität an den jeweiligen Schulen sieht.[17] Dazu kommt: ohne Profite gibt es kaum einen Anreiz für erfolgreiche Schulträger, zu expandieren. Eine neue Schule zu eröffnen, erfordert Kapital, ist risikobehaftet und mühsam.[18] Wenn erfolgreiche Schulleiterinnen oder -träger aber keinen Anreiz haben, ihre Modelle auch auf andere Schulen zu übertragen, ist das ein Verlust für alle.

Gegenargument IV: Mehr Bildungsautonomie spaltet die Gesellschaft.

Dieses Argument betrifft die Sorge um den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft. Es wird befürchtet, dass mehr Privatschulen und freie Schulwahl zu verstärkter gesellschaftlicher Segregation führen. Reiche Eltern würden ihre Kinder nur noch auf Eliteschulen schicken, arme Eltern würden den Wert von Bildung nicht kennen und mit den Wahlmöglichkeiten überfordert sein. Privatschulen könnten sich die besten und mithin unkompliziertesten Schüler herauspicken und Kinder mit Lernbehinderungen außen vor lassen, weil diese mehr Kosten verursachen.

Der Aussage, dass Privatschulen spaltend wirken, muss insofern zugestimmt werden, als dass die *bestehende* Handhabung von Schulen in freier Trägerschaft nicht zum sozialen Ausgleich beiträgt. Der Artikel über Schulautonomie in Deutschland geht auf die Tatsache ein, dass trotz des grundgesetzlichen Sonderungsverbotes nach Einkommensverhältnissen viele Bundesländer Schulgelder nicht oder stark unzureichend begrenzen.[19] Dazu kommt die Praxis vieler Bundesländer, Schulen in freier Trägerschaft finanziell zu benachteiligen und damit hohe Schulgelder geradezu zu erzwingen.[20] Gleichzeitig muss jeder, der sich heute für eine Schule in freier Trägerschaft entscheidet, neben dem Schulgeld weiterhin über Steuerzahlungen die öffentlichen Schulen mitfinanzieren. Die Schulfinanzierung über Gutscheine oder Pauschalbeträge hingegen ermöglicht es, je nach Ausgestaltung, auch jenen Eltern, die sich ein Schulgeld nicht leisten könnten, ihre Kinder auf eine Privatschule zu schicken.

Ob diese Eltern sich tatsächlich für qualitativ hochwertige Schulen entscheiden würden, ist eine empirische Frage. Nach allem, was wir wissen, können wir sie mit Optimismus beantworten. So gewichten ärmere Eltern bei *school-choice*-Programmen in den USA bei der Schulauswahl die Bildungsqualität einer Schule genauso wie reichere Eltern. Darüber hinaus nehmen ärmere Eltern die Auswahl einer Schule sehr ernst: Sie treten gerne in Kontakt mit der Schulleitung, und wenn die Möglichkeit von *school choice* besteht, sammeln sie tendenziell mehr Informationen über die Qualität der Schulen vor Ort als ohne diese Programme.[21] Ähnliche Ergebnisse finden wir auch in Deutschland: So sagten 2015 in einer Forsa-Umfrage in Nordrhein-Westfalen 40 Prozent der Eltern mit einem niedrigen Bildungsabschluss, dass sie für ihr Kind eine Privatschule bevorzugt hätten, während unter allen Eltern der Schnitt lediglich bei einem Viertel lag.[22] Dieser sorgfältige Umgang mit der Schulauswahl sollte uns nicht überraschen – selbst in vielen der ärmsten Länder der Welt besucht ein großer Teil der Kinder private Schulen.[23] Darüber hinaus sollte man beachten, dass die Präsenz einiger weniger uninformierter oder unwilliger Eltern zunächst keine Auswirkungen auf den Bildungsmarkt haben dürfte. Erst, wenn es an einem Ort eine ausreichende Anzahl gibt, damit sich der Betrieb einer unterdurchschnittlich guten Schule lohnt, könnte sich eine solche am Markt halten. Die Argumente dieses Paragraphs zeigen jedoch, dass die Existenz einer derartigen Konzentration unwahrscheinlich ist.

Das Vorhandensein von Schulen in freier Trägerschaft zahlt sich gerade für Kinder aus ärmeren oder ungebildeteren Haushalten aus. Während für US-amerikanische *charter schools* im Allgemeinen keine großen Effekte auf die allgemeine Bildungsqualität nachgewiesen werden konnte, waren sie häufig in der Lage, für Schüler in benachteiligten städtischen Gebieten starke Verbesserungen zu erzielen und die Leistungslücke zwischen ihnen und dem Durchschnittsschüler in einigen Jahren zu schließen. Die Verteilung der englischen *free schools* konzentriert sich stark auf benachteiligte oder unterversorgte Gebiete des Landes, und füllt damit eventuelle Lücken in der staatlichen Bereitstellung von Bildung.[24] Das schwedische Gutscheinsystem hat zu einer stärkeren Bedürfnisorientierung der Schulen an Schülern mit besonderen Lernbedürfnissen geführt.[25] Selbst wenn Schulen in freier Trägerschaft Schüler aus bildungsfernen oder sozial schwachen Haushalten nicht oder deutlich seltener aufnehmen würden, so lässt sich doch zeigen, dass auch öffentliche Schulen die Praktiken der erfolgreichsten Privatschulen oft kopieren[26] - und davon profitieren alle.

Interessanterweise ist es auch nicht unbedingt der Fall, dass sich Schüler von Schulen in freier Trägerschaft von der Gesellschaft abkoppeln würden. Tatsächlich scheint ein Nebeneffekt des Besuchs einer Privatschule zu sein, dass bürgerliche Tugenden und soziale Normen tendenziell gestärkt, im Schnitt aber auf keinen Fall beschädigt werden. Es gibt im Wesentlichen keine empirischen Hinweise darauf, dass freie Schulwahl in den USA Aspekte wie Toleranz, wohltätiges Spenden, politische Teilhabe oder ehrenamtliches Engagement beschädigt hätte – aber wohl einige, die den Einfluss von freier Schulwahl auf diese Punkte positiv bewerten. Eine weitere Studie legt nahe, dass *school choice* sich negativ auf Kriminalität auswirkt.[27]

Diese empirischen Ergebnisse zeigen, dass Schulen in freier Trägerschaft keineswegs elitär sein müssen. Eine solche Sichtweise würde auch das karitative und soziale Engagement zahlreicher Privatschulen in Deutschland ausblenden, das sich dem sozialen Ausgleich widmet. Kirchliche und private Träger arbeiten häufig gezielt in sogenannten sozialen Brennpunkvierteln und verdienen dafür politische Unterstützung. Darüber hinaus wurde bereits im Beitrag über Schülerauswahl und Schulträger darauf hingewiesen, dass ein hoher Privatschulanteil beispielsweise in Schweden oder den Niederlanden nicht mit erhöhter sozialer Segregation einherging.[28] Der deutsche Diskurs ist in dieser Hinsicht vielleicht zu sehr vom angelsächsischen Bild der elitären Privatschule geprägt, und ignoriert Erfolgsgeschichten in anderen Ländern sowie in Deutschland selbst. Zur Wahrheit gehört aber dennoch, dass die Einführung eines Gutscheinsystems in Chile Ungleichheiten verschärft und die Bildungsqualität gesenkt haben könnte.[29]

Es ist deshalb angebracht, sich um die sozialen Effekte so weitreichender Strukturreformen zu sorgen. Allerdings ermöglicht das Gutscheinsystem eine ganze Reihe von Maßnahmen, um gewisse Szenarien zu vermeiden. So kann man Schulgelder verbieten und die Schulen zwingen, zwischen den Bewerbern nach Los zu selektieren. Alternativ lassen sich die Gutscheine von Kindern aus ärmeren Familien aufwerten. Schulen, die trotz beständig schlechter Leistungen überleben, können durch eine aufmerksame, sich nun auf ihre Kernaufgabe konzentrierende Schulaufsicht geschlossen werden. Wichtig ist darüber hinaus, dass Schulen den Umgang mit Kindern aus verschiedenen Hintergründen lernen und dabei gegebenenfalls unterstützt werden. Soziale Gleichheit im Bildungsbereich ist nicht damit erreicht, dass jeder prinzipiell und faktisch Zugang zu allen Schulen hat – vielfach kann der Umgang mit Kindern und Lehrenden aus anderen Milieus Schülerinnen überfordern.[30]

Schulen werden darauf verstärkt Antworten finden müssen, und im Wettbewerb dafür Anregungen finden.

Man sollte über diese Sorgen aber nicht vergessen, dass auch das gegenwärtige System zwangsweise Ungleichheiten produziert. Der Grund dafür ist einfach: Wenn man Schüler strikt nach Einzugsgebieten auf die Schulen verteilt, werden Ungleichheiten zwar nicht reproduziert, wenn (1) alle Schulen gleich gut sind, und (2) die Verteilung benachteiligter Schüler über die Einzugsgebiete gleichmäßig ist. Beide Bedingungen sind allerdings in der Regel nicht erfüllt. Je ungleicher aber die Verteilung benachteiligter Schüler, desto mehr müssen die Schulen in den betroffenen Einzugsgebieten diesen Nachteil ausgleichen. Die Annahme, dass dieser Balanceakt gelingen kann, ist unrealistisch. Schulen unterscheiden sich in ihrer Qualität, und wo die guten Schulen sind, werden sich Eltern mit Kindern ansiedeln – was Wohlstand erfordert und so die Ungleichverteilung zwischen den Einzugsgebieten verschärft. So kommt es langfristig tendenziell zu Positiv- und Negativspiralen, die sehr schwer zu stoppen sind.[31] Solange reiche Eltern sich ihren Wohnort frei aussuchen können, ist also die Frage nicht: „Wollen wir schulische Wahlfreiheit?“, sondern: „Welche Wahlfreiheit wollen wir – eine, die prinzipiell allen offensteht, oder jene, die sich nur Wohlhabende leisten können?“

Anmerkungen

1) Grundsätzlich gilt die schnelle und zentrale Umsetzung von Strukturreformen ohnehin als ein Risikofaktor, der Politikversagen begünstigt. Vgl. Dunleavy, Patrick: Policy Disasters. Explaining the UK’s Record. In: Public Policy and Administration, Jg. 10, Nr. 2, 1995, S. 61.

2) Vgl. Cowen, Nick: The Powers and Limits of a National School Voucher System. The Case of Sweden.In: Dixon, Pauline / Humble, Steve (Hrsg.): School Choice around the World. London: Institute of Economic Affairs, 2019, S. 50.

3) Das Prinzipal-Agent-Modell wird im Beitrag „Pädagogen vertrauen“ erläutert.

4) Vgl. Cowen, 2019, S. 61.

5) Vgl. Cowen, 2019, S. 64.

6) Vgl. Kaube, Jürgen: Ist die Schule zu Blöd für unsere Kinder? Berlin: Rowohlt, 2019, S. 308.

7) Vgl. Sandel, Michael: What Money Can’t Buy. The Moral Limits of Markets. New York: Farrar Straus Giroux, 2012.

8) Vgl. Booth, Philip: Foreword. In Stanfield, James B. (Hrsg.): The Profit Motive in Education - Continuing the Revolution. London: Institute of Economic Affairs, 2012, S. 15.

9) Vgl. Stanfield, James B.: Introduction. In: Stanfield, James B. (Hrsg.): The Profit Motive in Education - Continuing the Revolution. London: Institute of Economic Affairs, 2012, S. 32.

10) Vgl. Horwitz, Steven: Profit Is about Learning, not just Motivation. In: Stanfield, James B. (Hrsg.): The Profit Motive in Education - Continuing the Revolution. London: Institute of Economic Affairs, 2012, S. 54f.

11) Vgl. Stanfield, 2012, S. 31.

12) Vgl. Young, Toby: English Education Reform – Past, Present and Future. In Dixon, Pauline / Humble, Steve (Hrsg.): School Choice around the World. London: Institute of Economic Affairs, 2019, S. 38.

13) Vgl. Hultin, Anders: Why Is there no IKEA in Education?. In: Stanfield, James B. (Hrsg.): The Profit Motive in Education – Continuing the Revolution. London: Institute of Economic Affairs, 2012, S. 151.

14) Vgl. Wößmann, Ludger: Ein Wettbewerblicher Entwurf für das deutsche Schulsystem. Berlin: Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2016, S. 3.

15) Vgl. Van Ackeren, Isabell / Klemm, Klaus: Entstehung, Struktur und Steuerung des Deutschen Schulsystems. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 119.

16) Vgl. Horwitz, 2012, S. 58.

17) Vgl. Hultin, 2012, S. 153.

18) Vgl. Bergstrom, Barbara: The Story of a School Entrepreneur. In: Stanfield, James B. (Hrsg.): The Profit Motive in Education – Continuing the Revolution. London: Institute of Economic Affairs, 2012, S. 90f.

19) Vgl. Wrase, Michael / Jung, Laura / Helbig, Michael: Defizite der Regulierung und Aufsicht von privaten Ersatz-

schulen in Bezug auf das Sonderungsverbot nach Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2017, S. 56.

20) Vgl. Duran, Mihael: Bildungsgutscheine. In: Altmiks, Peter / Klotchkov, Kathleen (Hrsg.): Bildung für Alle. Bildungsvielfalt im Ideenwettbewerb, Frankfurt: Peter Lang GmbH, 2015, S. 120.

21) Vgl. Shakeel, M. Danish / Wolf, Patrick J.: Poor Parents Are Careful Choosers. Dispelling the Myth that School Choice Harms the Poor. In: Dixon, Pauline / Humble, Steve (Hrsg.): School Choice around the World . London: Institute of Economic Affairs, 2019, S. 135f.

22) Vgl. Becker, L. / Grossarth, J.: Flucht in die Privatschule. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Dossier: Bildung, Jg. 50, 2019, S. 31.

23) Vgl.Tooley, James / Dixon, Pauline: Private Education Is Good for the Poor: A Study of Private Schools Serving the Poor in Low-Income-Countries. Washington D.C.: Cato Institute, 2005, S. 29 - 35.

24) Vgl. Young, 2019, S. 39.

25) Vgl. Cowen, 2019, S. 53.

26) Vgl. Young, 2019, S. 40.

27) Vgl. DeAngelis, Corey A. / Wolf, Patrick J.: Improving Civil Society through School Choice. A Review of the US Evidence. In: Dixon, Pauline / Humble, Steve (Hrsg.): School Choice around the World. London: Institute of Economic Affairs, 2019, S. 85.

28) Vgl. beispielsweise Cowen, 2019, S. 56.

29) Vgl. Duran, 2015, S. 124f.

30) Vgl. beispielsweise Schmitt, Lars: Bestellt und nicht abgeholt. Soziale Ungleichheit und Habitus-Struktur-Konflikte im Studium. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010 für eine Studie, die sich diesem Problem im tertiären Bildungsbereich widmet.

31) Vgl. Hultin, 2012, S. 144.

Literatur zum Thema

Aktionsrat Bildung: Bildungsautonomie. Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung. Jahresgutachten 2010. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010

Altmiks, Peter / Klotchkov, Kathleen (Hrsg.): Bildung für Alle – Bildungsvielfalt im Ideenwettbewerb. Frankfurt: Peter Lang GmbH, 2015

Dixon, Pauline / Humble, Steve (Hrsg.): School Choice around the World. London: The Institute of Economic Affairs, 2019

Friedman, Milton: The Role of Government in Education. In: Solo, Robert A. (Hrsg.): Economics and the Public Interest. New Brunswick: Rutgers University Press, 1955

Humboldt, Wilhelm v.: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen. Stuttgart: Reclam, 2015 [1792]

Kaube, Jürgen: Ist die Schule zu blöd für unsere Kinder?. Berlin: Rowohlt, 2019

Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e.V.: Bürgerschulen für Alle! Schulen in Berlin. Ein Reformkonzept. Berlin: Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e.V., 2007

Radtke, Frank-Olaf / Weiß, Manfred (Hrsg.): Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Ein Studienbuch. Opladen: Leske + Budrich, 2000

Rauscher, Erwin / Wiesner, Christian /Paasch, Daniel / Heißenberger, Petra (Hrsg.): Schulautonomie – Perspektiven in Europa. Münster: Waxmann, 2019

Rürup, Matthias: Innovationswege im Deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländervergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007

Schultz, Tanjev / Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Zentralismus? Weinheim: Beltz Juventa, 2012

Wößmann, Ludger: Ein Wettbewerblicher Entwurf für das Deutsche Schulsystem. Berlin: Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2016

Wößmann, Ludger: Letzte Chance für gute Schulen. Die zwölf großen Irrtümer und was wir wirklich ändern müssen. München: ZS Zabert Sandmann Verlag, 2007

AUTOREN

Alexander Albrecht
ist Junior Fellow Communication bei Prometheus – Das Freiheitsinstitut. Er hat Internationale Beziehungen und Volkswirtschaftslehre in Erfurt studiert und absolviert gerade seinen Masterabschluss in Political Economy am King's College London.

Justus Enninga
ist Head of Communication and Organization bei Prometheus – Das Freiheitsinstitut. Er hat Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaften an der Universität Erfurt und Political Economy am King's College in London studiert, dort arbeitet er auch an seiner Dissertation.

Prof. Dr. Stefan Kooths
leitet das Prognosezentrum im Institut für Weltwirtschaft (IfW) an der Universität Kiel und ist Vorsitzender des Vorstands der Friedrich A. von Hayek Gesellschaft e.V.

Benjamin Kurtz
studiert International Economics an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Clara Lindemann
macht an der Goethe-Universität Frankfurt a. M. ihren Master in Quantitative Economics. Sie hat in Mannheim und Toulouse Volkswirtschaftslehre studiert.

Max Molden
hat Philosophy and Economics an der Universität Bayreuth und Political Economy am King's College London studiert. Er arbeitet an der Universität Hamburg an einer Dissertation, die sich mit der Interventionismus-Theorie auseinandersetzt.

Philipp Neudert
macht an der Technischen Universität München seinen Master in Responsibility in Engineering, Science, and Technology. Zuvor hat er an der Universität Bayreuth Philosophy and Economics studiert.

Konstantin Peveling
studierte International Relations und Political Economy in Kleve und London. In seiner Promotion am Department for Political Economy des King's College London beschäftigt er sich mit dem Wandel informeller Institutionen im deutschen und schweizerischen Ausbildungssystem.

Clemens Schneider
ist Direktor von Prometheus – Das Freiheitsinstitut. Er hat an den Universitäten Bonn und München Katholische Theologie studiert.

Josef Städter
hat seinen Bachelor in Philosophy, Politics, and Economics am King's College London abgeschlossen. Zuvor hat er an der Universität Bayreuth Philosophy and Economics studiert.

Prometheus finanziert sich allein aus Spenden und regelmäßigen Förderbeiträgen.
Dadurch sichern Sie unsere Unabhängigkeit und vergrößern unsere Handlungsmöglichkeiten.
Herzlichen Dank für Ihre großzügige Unterstützung!
Ihre Spende ist steuerlich absetzbar.

Spendenkonto:

Prometheus – Das Freiheitsinstitut gGmbH
Berliner Volksbank

IBAN: DE94 1009 0000 2544 2870 04
BIC: BEVODEBB

Verwendungszweck: Spende

Impressum

Herausgeber:
Prometheus – Das Freiheitsinstitut gGmbH
Mulackstraße 29
10119 Berlin

www.prometheusinstitut.de
info@prometheusinstitut.de

Berlin, 2020
Endredaktion: Josef Städter
Design: David Pape

Geben wir den Schulen wieder mehr Verantwortung zurück!

Ich habe nie verstanden, warum ein Schulleiter bei der Entscheidung über Sachmittel und Personal weniger Spielraum hat als der Sachbearbeiter in einer Schraubenfabrik.
Und warum haben wir uns bislang gescheut, unsere Schulen in einen Vergleich treten zu lassen, der den Wettbewerb fördert?
Könnten dann nicht die guten Schulen das Vorbild und den Ansporn für andere geben, die eigenen Angebote zu verbessern?

Roman Herzog, 1997