

Jürgen Oelkers

Expertise Bildungsgutscheine  
und Freie Schulwahl.

Bericht zuhanden  
der Erziehungsdirektion  
des Kantons Bern

August 2007

## Gliederung

### O. Vorwort

### 1. Der Auftrag der Expertise

### 2. „Vouchers“ und „Choice:“ Zur Entwicklung der Konzepte

- 2.1 Schwankende Begrifflichkeit, zunehmende Politisierung
- 2.2 Bildungsfinanzierung in den Vereinigten Staaten
- 2.3 Milton Friedmans Bildungsgutscheine und ihr Kontext
- 2.4 Das Voucher-Projekt in Cleveland und der Supreme Court

### 3. Die Karriere der Bildungsgutscheine in den Vereinigten Staaten

- 3.1 „A Nation at Risk“ als politischer Katalysator
- 3.2 Neue Formen der Bildungssteuerung
- 3.3 „Vouchers“ und „Choice“ in Meinungsumfragen
- 3.4 Das Milwaukee Parental Choice Program

### 4. Weitere Befunde aus den Vereinigten Staaten und Übersee

- 4.1 Staatliche Systeme mit Bildungsgutscheinen
- 4.2 Private Vouchers, Steuererleichterungen und Schulwahl
- 4.3 Amerikanische Kommentare zum Streit um Vouchers
- 4.4 Beispiele aus Übersee

### 5. Entwicklungen in Europa

- 5.1 Privatschulen und Schulwahl
- 5.2 Chancengleichheit und Gesamtschulen
- 5.3 Bildungsgutscheine und Schulwahl in Skandinavien
- 5.4 Schulwahl in England und Wales

### 6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

### 7. Literatur

## *1. Der Auftrag der Expertise*

Die Erziehungsdirektion des Kantons Bern gab vor zehn Jahren eine Expertise in Auftrag, die das Ziel hatte, den Stand der Diskussion und Forschung über eine Bildungsfinanzierung mit Vouchers oder „Bildungsgutscheinen“ darzustellen (Mangold/Oelkers/Rhyn 1998). Der Befund der damaligen Studie lässt sich in drei Punkten zusammenfassen:

- Im Bereich der öffentlichen Schule würden mit der flächendeckenden Einführung von Bildungsgutscheinen die Kosten erheblich steigen.
- Die empirischen Studien zeigen eher bedenkliche Ergebnisse, vor allem im Blick auf die soziale Segregation und die schlechte Kommunikation des neuen Systems.
- Die mit den Bildungsgutscheinen gegebenen Möglichkeiten werden nicht ausgenutzt, vorwiegend kommen Bildungsgutscheine als traditionelle Stipendien zum Einsatz.

Der Auftrag der vorliegenden Expertise bezieht sich auf die weitere Entwicklung des Systems der Finanzierung durch Bildungsgutscheine, verbunden mit der Frage, welche Erfahrungen mit freier Schulwahl vorliegen. Beides ist nicht notwendig gekoppelt. Es gibt Bildungssysteme, die eine freie Schulwahl vorsehen, ohne die Finanzierung zu verändern. In anderen Systemen sind Bildungsgutscheine zusammen mit der freien Schulwahl eingeführt worden. Insgesamt hat sich die Politik der Bildungsgutscheine in den vergangenen zehn Jahren ausgedehnt, wenngleich kaum flächendeckende Lösungen eingeführt wurden. Freie Schulwahl ist in bestimmten Ländern möglich, wobei jeweils verschiedene Systeme zur Anwendung kommen.

Der Auftrag lässt sich unter diesen Voraussetzungen mit folgenden Leitfragen präzisieren:

- In welchen Ländern oder Regionen gibt es Systeme der Bildungsfinanzierung durch Vouchers und wie bewähren sie sich?
- Welche Effekte hat die freie Schulwahl im Blick auf die soziale Segregation und das Leistungsverhalten der Schülerinnen und Schüler?
- Was ist der Stand der empirischen Forschung im Bereich Bildungsgutscheine und freie Schulwahl?

Diese Fragen beziehen sich auf ausländische Systeme und so auf einen internationalen Vergleich. In den deutschsprachigen Ländern gibt es keine Erfahrungen mit dem Einsatz von Bildungsgutscheinen im Bereich der öffentlichen Schulen und auch kaum Erfahrungen mit freier Schulwahl. In Deutschland sind gerade Vorschläge gescheitert, die Erziehung in den Kindertagesstätten bundesweit mit Gutscheinen zu finanzieren. Es gibt allerdings Gutscheine für bestimmte Leistungen in Bundesländern wie Hamburg. In der Schweiz gibt es Ansätze zur freien Schulwahl im Bereich der nachobligatorischen Ausbildung, nicht jedoch im Blick auf die

obligatorische Schulzeit. Das gilt auch für die Finanzierung: Schülerpauschalen sind bislang nur für die Mittelschulen eingeführt. Eine Koppelung von Bildungsgutscheinen und Schulwahl gibt es nicht.

Damit stellt sich das Problem, wieweit sich Erfahrungen aus dem Ausland, sofern sie positiv sind, auf die Schweiz übertragen lassen. Bildungssysteme haben differente Finanzierungsmodi, basieren auf verschiedenen Rechtsordnungen und verfolgen stark voneinander abweichende politische Aufträge. Zudem sind Entwicklungen in Richtung Bildungsgutscheine und freie Schulwahl aus Gründen entstanden, denen unterschiedliche historische Ausgangslagen zugrunde lagen. In der Folge sind beide Themen in politischer Hinsicht oft gegensätzlich besetzt. Es gibt dann zwei verschiedene Lager, die sich nachhaltig bekämpfen, ohne einen Kompromiss zu finden. Das macht die Übertragbarkeit der Erfahrungen zu einer besonderen Schwierigkeit, auf die am Ende dieser Expertise eingegangen wird.

Die Datenerhebung ist Ende Juli 2007 abgeschlossen worden. Die stark expandierende Forschungsliteratur ist soweit möglich und im Blick auf die Fragestellungen der Expertise sachdienlich erfasst worden. Irgendeine Form von Vollständigkeit ist nicht erreichbar. Im Blick auf die Steuerung durch Bildungsgutscheine liegen Fallbeispiele vor, die einen ganz unterschiedlichen Forschungsstand zeigen. Die Studien häufen sich, wenn die politischen Vorstösse besonders spektakulär sind. Um die einzelnen Versuche beurteilen zu können, sind auch die Rahmenbedingungen zu beachten, die gesondert rekonstruiert werden müssen. Die lokal gegebenen Verhältnisse unterscheiden sich ebenso wie die Interessen und Zielsetzungen, die angeben, was mit den Massnahmen erreicht werden soll und was nicht.

Beide Themen, das der freien Schulwahl und das der Bildungsgutscheine, stehen im Mittelpunkt von zum Teil scharfen Kontroversen, und dies nicht nur politisch, sondern auch wissenschaftlich. Der Streit geht soweit, dass in empirischen Studien die Wortwahl der Fragebögen bestritten wird. In der politischen Auseinandersetzung ist es üblich, das Prinzip der Gegenseite von vornherein als illegitim hinzustellen. Vor allem in den Vereinigten Staaten wird Forschung instrumentalisiert, weil ihre Aussagen zum Schlüssel für die Glaubwürdigkeit einer politischen Forderung geworden sind. Das macht die Einschätzung insbesondere der amerikanischen Studien, Diskussionen und Entwicklungen nicht leicht. Die Befunde sind nicht eindeutig, und jede Seite kann für sich empirische Evidenz behaupten, wobei oft unterschiedliche Interpretationen ein- und derselben Statistik zu Rate gezogen werden.

Für Europa gilt das so nicht, aber das kann auch mit der geringeren Zahl der Studien zusammenhängen. Die amerikanischen Daten und Befunde müssen vor dem Hintergrund der beiden politischen Lager, aber auch der Geschichte des Bildungswesens einschliesslich der Bildungsfinanzierung verstanden werden. Die Verhältnisse etwa in Skandinavien sind ganz anders, so dass nur begrenzt ein Vergleich möglich ist. Dennoch habe ich mich bemüht, möglichst konkrete Beispiele aus den Vereinigten Staaten darzustellen, die zeigen, dass sich bestimmte Aspekte wie die Kosten, die Einstellungen der Eltern oder die konkrete Schulentwicklung mindestens zur Veranschaulichung des Problems verwenden lassen.

Die vorliegende Studie analysiert die vorliegende Literatur und rekonstruiert aufschlussreiche Fallbeispiele. Sie erhebt keine Primärdaten, das läge ausserhalb des Auftrages. Die Beispiele konzentrieren sich auf die Vereinigten Staaten sowie in Europa auf England und

auf Skandinavien. Das hat zwei Gründe: Zum einen ist die internationale Diskussion weitgehend von amerikanischen Studien und Entwicklungen her bestimmt, zum anderen gelten die Ansätze aus Skandinavien am ehesten als auf Schweizer Verhältnisse übertragbar. Es ist wenig bekannt, dass es in Skandinavien nicht nur Gesamtschulen gibt, sondern auch Verfahren der freien Schulwahl und der Finanzierung mit Bildungsgutscheinen. In England ist freie Schulwahl zu einem dezidierten Politikziel geworden. Aufschlussreich für die Einschätzung des Problems sind aber auch Erfahrungen aus den Vereinigten Staaten und Übersee.

Die Studie ist im Frühjahr und Sommer 2007 entstanden. Ich danke Monika Wicki und Karin Manz für ihre Hilfe bei der Literaturbeschaffung. Lukas Peter hat bei der Texterfassung mitgearbeitet, auch ihm danke ich. Schliesslich gilt mein Dank Sonja Geiser, die den fertigen Text korrigiert und redigiert hat. Der Erziehungsdirektion des Kantons Bern danke ich für die Gelegenheit, ein zweites Mal über die Bücher gehen zu können.

Uesslingen/TG, 31. August 2007

Jürgen Oelkers

## 2. „Vouchers“ und „Choice:“ Zur Entwicklung der Konzepte

Die bildungsökonomische Idee einer Veränderung der Finanzierung von Schulen durch den Einsatz von Bildungsgutscheinen und damit verbunden Ermöglichung von Wahlen entsteht nicht einfach als Einfall eines Autors. Die Idee hat ihren Kontext ebenso wie der Erfolg der Idee, die von Trägergruppen rezipiert und in konkrete Politik übersetzt werden muss. Das verlangt auch einen bestimmten Ort und eine für das Anliegen günstige Zeit. „Vouchers“ und „choice“ sind heute Konzepte einer internationalen Reformsprache, die sich vor allem in den Vereinigten Staaten entwickelt hat. Zwar ist zutreffend, dass sich Voucher-Systeme ausserhalb der Vereinigten Staaten zuerst entwickelt haben, so seit 1975 in Chile, aber die Konzepte und ihre Dynamik sind amerikanischer Herkunft.

Unter „Bildungsgutscheinen“ wird Verschiedenes verstanden, die Begrifflichkeit ist schwankend, was sich aber feststellen lässt, ist eine zunehmende Politisierung (2.1). Die amerikanische Diskussion setzt eine besondere Form der Organisation und Finanzierung der Bildung voraus, die - anders als zum Beispiel in Chile - örtlich gebunden ist (2.2). Der zentrale Vorschlag, die Finanzierung der einzelnen Schule auf Bildungsgutscheine umzustellen, geht auf Milton Friedman zurück. Der Vorschlag und seine allmähliche Rezeption haben wiederum einen spezifischen Kontext (2.3). Einen Durchbruch für die Voucher-Politik stellte das Urteil des amerikanischen Supreme Court von 2002 dar, das am Fall der Schulen von Cleveland die Finanzierung auch von religiösen Schulen erlaubte (2.4).

### 2.1 Schwankende Begrifflichkeit, zunehmende Politisierung

Die beiden Ausdrücke „Bildungsgutschein“ und „freie Schulwahl“ werden mit einer schwankenden Begrifflichkeit gebraucht und selten klar definiert. Auch die mit beiden Begriffen bezeichnete Praxis ist verschieden, zum Teil auch gegensätzlich. Umgangssprachlich sind *vouchers* „Belege“, „Coupons“ oder eben „Gutscheine.“ Praktisch können darunter permanente Zuschüsse, Stipendien oder auch einmalige Starthilfen verstanden werden. Als „freie Schulwahl“ gelten Wahlen zwischen verschiedenen Schulen. Dabei können die Optionen zahlenmässig festgelegt oder weitgehend frei sein, die Wahl kann sich nur auf einen bestimmten geografischen Raum beziehen oder weitgehend ungebunden sein, das gesamte Spektrum der Schulen kann einbezogen werden oder nur Teile, und Wahlen können auch den Aufbau von unabhängigen Schulen betreffen, die mit dem Einsatz von Gutscheinen erst entstehen.

Inzwischen lässt sich eine internationale Bewegung feststellen, die mit Voucher-Programmen der verschiedensten Art operiert. Südamerikanische Länder wie Chile und Kolumbien, afrikanische Länder wie die Elfenbeinküste, europäische Länder wie die Tschechische Republik und Italien, verschiedene amerikanische Bundesstaaten und auch skandinavische Länder führen teils landesweite, teil regionale Projekte durch, die die Bildungsfinanzierung durch Vergabe von Gutscheinen ergänzen, wengleich bislang nicht

ersetzen sollen. Die gemeinsame Bezeichnung „Voucher“ darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich um Programme mit ganz unterschiedlichen Zielsetzungen und Reichweiten handelt.

Manchmal richten sich die Programme nur auf bestimmte Gruppen der Bevölkerung, etwa auf Familien mit geringem Einkommen, es gibt aber auch Programme für alle Schülerinnen und Schüler; manchmal sind, wie in Bangladesch oder Guatemala, nur Mädchen oder nur Mädchen aus einkommensschwachen Familien betroffen; manchmal kann die Schulwahl nur im Blick auf private Schulen erfolgen, manchmal ist das nur bezogen auf öffentliche Schulen möglich, und dann wiederum auf private und öffentliche; in einem Land, der Elfenbeinküste, erhalten nur Studierende mit hohen Schulleistungen Bildungsgutscheine; in amerikanischen Bundesstaaten werden Vouchers überwiegend zur Förderung von armen und sozial benachteiligten Familien eingesetzt oder sie dienen dazu, Alternativen zu „failing schools“ zu schaffen (Braun-Munzinger 2005).

Theoretisch gibt es verschiedene Vorschläge, den Begriff der „Gutscheine“ zu fassen. Der Begriff soll allgemein verstanden werden und über den Bildungsbereich hinausgehen, das Konzept wird oft sogar zur Neudefinition des Wohlfahrtsstaates verwendet. Es gibt engere und weitere Versionen von „Gutscheinen.“ Eine der jüngsten Versionen lautet so:

„We favour a straightforward and inclusive definition of vouchers, and have chosen to define a voucher as a *tied demand-side subsidy*, where public dollars follow consumers rather than suppliers, with the objective of fostering competition on the supply-side and choice on the demand-side in order to improve efficiency in the delivery of classes of social goods and services, and enhance autonomy on the part consumers of those goods and services. By ‘tied’ we mean that the voucher can only be redeemed to purchase a particular class of good or service - it is not ‘cashable,’ and may be subject to other restrictions as well”  
(Daniels/Trebilcock 2005, S.14/15).

Mit dieser Definition können Vouchers universell sein, müssen es aber nicht. Sie können progressiv verstanden werden oder auch pauschal. Sie können weiter mit Eigenmitteln ergänzt werden, um Güter oder Dienstleistungen jenseits des Wertes des Gutscheins zu erreichen. Und die Gutscheine können fixiert sein, eine Obergrenze erhalten oder proportional zum Einkommen berechnet werden, „depending on what design challenges are presented in each context“ (ebd., S. 15).

Die Herausforderungen im Design eines Voucher-Programms werden wie folgt näher beschrieben. Sie umfassen:

- whether to provide means-tested or universal programs;
- determining the qualifications of suppliers who can compete for voucher-assisted customers;
- determining the value of voucher-entitlements;
- permissibility of extra-billing;
- permissibility of cream-skimming;
- information failures,

- concerns about the inadequacy of supply-side market responses to vouchersing, and the possibility that vouchers, under certain conditions, will simply entrench existing monopolies, or create new ones”  
(ebd., S. 31)

Vouchers sollen die Kundenmacht stärken und Wettbewerb zwischen Anbietern freisetzen, um so die Effizienz eines Gutes oder einer Dienstleistung zu erhöhen. Im Bildungsbereich sind traditionell Stipendien eingesetzt worden, die nach Begabung und Bedürftigkeit vergeben wurden. Das war schon im Europa der frühen Neuzeit üblich, längst bevor der Wohlfahrtsstaat entwickelt wurde. Universelle Programme waren damit allerdings nicht verbunden, die Mittel kamen aus Schenkungen oder Fonds, der Wert wurde auf den jeweiligen Zweck hin festgelegt und die Zahl der möglichen Empfänger war eng begrenzt.

„Gutscheine“ in diesem Sinne sind auch in der Geschichte der Vereinigten Staaten nichts Neues. Stipendien zur Unterstützung von Bedürftigen gab es nicht nur für die Universitäten, sondern auch im Schulbereich. Das zeigen einige Beispiele. Im Bundesstaat Vermont wurde bereits 1869 ein Unterstützungssystem eingeführt, mit dem sichergestellt werden sollte, dass alle Kinder eine anspruchsvolle Schule und speziell eine Sekundarschule besuchen können. Dort, wo keine solche Schule vorhanden war, erhielten die Schülerinnen und Schüler ein Stipendium, das ihnen ermöglichte, ausserhalb ihres Wohnortes und sogar ausserhalb des Staates<sup>1</sup> öffentliche und private Sekundarschulen zu besuchen. Private waren auch in diesem Falle oft religiöse Schulen, die zugelassen wurden, sofern sie nicht sektiererisch ausgerichtet waren.<sup>2</sup>

Der Bundesstaat Maine verabschiedete 1873 den Free High School Act, der neben staatlicher Unterstützung für den Aufbau von Sekundarschulen in den Gemeinden auch Stipendienprogramme ermöglichte. In diesem System wurde das Schulgeld für die Schule gezahlt, die die Eltern wählten, sei es innerhalb des staatlichen Systems oder ausserhalb. Seit 1828 hat der Staat Maine die Schulen finanziell unterstützt, seinerzeit nicht durch Steuern, sondern den Verkauf von öffentlichem Land. Seit 1872 wurde ein Promille des Steueraufkommens für den Unterhalt der Schule eingesetzt. 1909 kamen weitere anderthalb Promille hinzu, was die grösste Steigerung der Staatseinnahmen in der Geschichte des Bundesstaates ausmachte. 1921 wurde die Schulsteuer nochmals angehoben und ein eigener State School Fund eingerichtet. Das Gebot der Chancengleichheit konnte allerdings erst in den dreissiger Jahren effektiv angegangen werden (Chadburne 1936, 150 Years 2007).<sup>3</sup>

Religiöse Schulen sind in den gesamten Vereinigten Staaten zunehmend von der staatlichen Förderung ausgeschlossen worden, weil sich die Gesetze angeglichen haben und die lokalen Lösungen unterbunden wurden. Die Verfassung trennt Staat und Kirche, aber im 19. Jahrhundert gab es in vielen Gemeinden nur Schulen in kirchlicher oder in gemischter

---

<sup>1</sup> Das Gesetz wurde zweimal erweitert. 1902 wurde die Wahl von Schulen ausserhalb des Staates erlaubt, 1927 die Wahl von Schulen am gleichen Ort.

<sup>2</sup> Erst 1981 untersagte der Supreme Court von Vermont religiösen Schulen, am Förderungsprogramm teilzunehmen.

<sup>3</sup> Statt Stipendien für Bedürftige zu verteilen, wurde die Zuständigkeit des Staates erhöht, die Organisation der Bildungsverwaltung verbessert und die Geldwege kontrolliert. Eine Kommission fand 1934 heraus, dass zwischen 1915 und 1931 der Anteil der staatlichen Gelder für die öffentlichen Schulen von 31% auf 16% der Jahreshaushalte gesunken war.



Trägerschaft, die unter bestimmten Umständen aus Steuermitteln gefördert wurden, vor allem über Stipendien. Diese Praxis ist allmählich unterbunden worden, ohne dass die Ansprüche verschwunden sind. Religiöse Schulen übernehmen einen Teil der obligatorischen Verschulung, warum sollten sie dann nicht auch mit öffentlichen Geldern gefördert werden? Konservative Bundesstaaten wie Ohio haben in den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts begonnen, Steuermittel für die Förderung religiöser Privatschulen einzusetzen. Damit nahm die Voucher-Idee eine gänzlich unerwartete Wendung.

Nach dem Urteil des Supreme Court aus dem Jahre 2002, auf das ich unten eingehen werde, ist die Praxis der Förderung von religiösen Schulen unter bestimmten Bedingungen legitim. Diese Verwendung von Vouchers ist in Europa entweder strikt ausgeschlossen oder über Privatschulgesetze geregelt, die nichts mit Bildungsgutscheinen zu tun haben. Die freie Schulwahl ist in Ländern wie Dänemark und den Niederlanden historisch verankert und gilt als Bürgerrecht, ohne in beiden Ländern dasselbe zu bedeuten. In Deutschland erhalten Privatschulen im obligatorischen Bereich unter bestimmten Voraussetzungen eine staatliche Anerkennung und damit auch eine staatliche Finanzierung. In der Schweiz sind Privatschulen weitgehend, jedoch nicht ausschliesslich, selbst tragend.

Die politische Karriere der Bildungsgutscheine hat vor allem mit der Geschichte der Schulentwicklung in den Vereinigten Staaten zu tun. Der Fokus für Vouchers ist die republikanische Antwort auf eine Politik der staatlichen Investition im Bildungsbereich, die Jahrzehnte lang von der demokratischen Partei beherrscht wurde. Bildung und Chancengleichheit waren typische Themen der Progressiven Bewegung. Seitdem sich republikanische Gouverneure wie Ronald Reagan für eine radikale Senkung der Staatsausgaben eingesetzt haben, waren neue Strategien der Bildungsfinanzierung in der Diskussion. Diese Strategien sind als „progressiv“ angeboten worden, nicht als konservativ. Sie sollten die Macht der Kunden des Bildungssystems stärken, Minderheiten begünstigen und vor allem eine Lösung sein für das Problem der schlechten Schulen in den stark segregierten Innenstädten.

Publizistisch stellte die Studie *Politics, Markets and America's Schools* der beiden Politologen John Chubb und Terry Moe aus dem Jahre 1990 einen Wendepunkt dar. Der Zeitpunkt war gut gewählt, ein Jahr nach Amtsantritt hatte George W.H. Bush Investition in Humankapital und so in „education“ zu einem zentralen Ziel seiner Präsidentschaft erklärt. In seiner „State of the Union Address“ vom 31. Januar 1990 ist sogar von einem Zehnjahresprogramm die Rede.

„By the year 2000 U.S. students must be the first in the world in math and science achievement. Every American adult must be a skilled, literate worker and citizen. Every school must offer the kind of disciplined environment that makes it possible for our kids to learn. And every school must be drug-free. Ambitious aims? Of course. Easy to do? Far from it. But the future's at stake. The nation will not accept anything less than excellence in education“ (Bush 1990).

Chubb und Moe bestritten im gleichen Jahr die demokratische Legitimität der Schulaufsicht, griffen die bürokratische Schulorganisation an und votierten für einen radikalen Systemwechsel in Richtung „market setting.“ Excellence lasse sich mit der bestehenden

Schulorganisation nicht erreichen. Zur Begründung heisst es: „The most general reason is that market forces give the owners of schools strong incentives not to organize bureaucratically but to grant their schools substantial autonomy instead” (Cubb/Moe 1990, S. 51). Genauer wird gesagt:

„In the marketplace, where other schools compete for support and clients are free to go where they want, the bureaucratization of personnel is a good way to create an organization fraught with disabling problems, incapable of effective performance, and destined to fail” (ebd.).

Die Idee, Schulen in Wettbewerb treten zu lassen, in dem sich Kunden für oder gegen bestimmte Angebote entscheiden können, wird mit dem Argument der demokratischen Freiheit begründet. Traditionelle Schulreformen hätten lediglich die Kontrollen erhöht, etwa im Blick auf die Qualifikation der Lehrkräfte, über die in den achtziger Jahren erbittert gestritten wurde, mit dem Effekt, die formalen Anforderungen zu erhöhen, aber nicht den Unterricht zu verbessern (ebd., S. 195). Dem gegenüber wird ein ganz anderer Weg vorgeschlagen, nämlich die Schulen als Unternehmen zu betrachten, die sich selbst regieren und mit anderen Unternehmen in Wettbewerb treten.

Die bis dahin diskussionsbestimmenden Reformansätze wie „school-based management“, Professionalisierung der Lehrerschaft, höhere Verantwortung der Schule für ihren Erfolg (accountability) oder auch die Eröffnung gewisser Wahlmöglichkeiten (ebd., S. 194ff.) reichten dafür nicht aus.

„The schools’ most fundamental problems are rooted in the institutions of democratic control by which they are governed“ (ebd., S. 216).

Die alten Institutionen der Regierung von Schulen, also die School Boards und die Erziehungsdepartemente, müssten abgeschafft und neue eingerichtet werden, die auf radikaler Freiheit der Wahl beruhen (ebd., S. 217). Es gibt allerdings nicht das eine „beste“ System der freien Schulwahl, vielmehr muss das Prinzip flexibel gehandhabt werden und unterschiedliche Zielsetzungen erfüllen können. „Vouchers are not even necessary“ (ebd., S. 218).

Daraus leitete sich seinerzeit ein genau figurierter Reformplan ab:

- Wer bestimmte Kriterien erfüllt, muss als „öffentliche Schule“ bezeichnet werden und so auch staatliche Gelder erhalten.
- Jeder Schüler und jede Schülerin erhält ein Stipendium.
- Vorgeschlagen wird ein „choice office“, das die Gelder an die Schulen verteilt.
- „At no point it will go to parents or students“ (ebd., S. 219).

Der Staat kann zwischen reicheren und ärmeren Schulbezirken ausgleichen. Den Eltern sollte nicht erlaubt sein, mit Eigenmitteln (*add-ons*) das Stipendium ihrer Kinder zu erhöhen, allerdings sind Spenden zulässig. Die Stipendien selbst können sich in der Höhe unterscheiden, je nachdem, welche Voraussetzungen die Schüler mitbringen und welche Ziele erreicht werden sollen. Die höchsten Stipendien erhalten Schüler mit besonderen Bedürfnissen (ebd., S. 219/220).

Die Schulwahl ist im ganzen Land frei gestellt, die Bindung an Distrikte oder gar an Nachbarschaftsschulen wird aufgehoben. Für Transport und transparente Kommunikation muss gesorgt werden (ebd., S. 221). Jede Schule kann ihre eigenen Aufnahmebedingungen festlegen und muss nur die Anforderungen im Blick auf Nicht-Diskriminierung erfüllen (ebd., S. 221/222). Schüler mit unterschiedlichen Stipendien können akzeptiert werden. Die Aufnahmebedingungen setzen einen Rahmen voraus, „that guarantees each student a school, as well as a fair shot at getting into the school he or she most wants“ (ebd., S. 222). Die Schulen können Schüler entlassen, wenn sie die Anforderungen nicht erfüllen und so ihrer Seite des *educational contract* nicht nachkommen (ebd., S. 222/223). Über ihre Regierungsform (governance) entscheiden die Schulen selbst (ebd., S. 223).

Danach ist das Thema der Schulwahl und Bildungsmarkt zu einem dominanten Thema geworden, ebenso jedoch die von Chubb und Moe noch beklagte „stereotypical identification of choice with vouchers (ebd., S. 217).“ Genau diese Gleichsetzung hat das Thema politisch spitz gemacht, weil nunmehr die Bildungsfinanzierung berührt war und nicht lediglich die demokratische Freiheit der Wahl. Die Wahl der Eltern sollte mit persönlichen Auszahlungen verbunden werden, erst so erhielt die Kampagne einen lohnenden Anreiz. Allerdings war nie gemeint, dass *alle* Eltern Bildungsgutscheine erhalten sollten. Das historische Konzept der Förderung von Bedürftigen blieb massgebend, nur dass es jetzt die zunehmend die nationale Politik bestimmte.

Terry Moe (2001) hat später aus der von ihm erhobenen demoskopischen Zustimmung für Vouchers auf die Notwendigkeit geschlossen, nun doch ein System der Finanzierung durch Bildungsgutscheine einzuführen. Die Daten sind umstritten, wie noch darzustellen sein wird. Dabei geht es nicht um die stärkere Regulierung des Bildungswesens (ebd., S. 298ff.), sondern um die Frage, wofür die Mehrheit der Öffentlichkeit eintritt, wenn sie Vouchers unterstützt, die Fortsetzung der Politik, Bedürftige zu fördern oder eine Ausweitung in Richtung universelles Voucher-System und so einen frei gegebenen Bildungsmarkt (ebd., S. 301/202). Auch Moes eigene Ergebnisse sind durchaus widersprüchlich: Die Mehrheit der Befragten ist etwa dagegen, dass gut verdienende Familien (mit mehr als \$100.000 Jahreseinkommen) sich an Voucher-Projekten beteiligen können, aber dafür, dass den teilnehmenden Familien erlaubt sein sollte, den Betrag der Gutscheine aus eigenen Mitteln zu erhöhen (ebd., S. 304/305).

Bis heute sind die „design challenges“ der Bildungsgutscheine nicht gelöst, wenngleich ein universelles System bislang an keiner Stelle angestrebt wurde. Welche Richtung die politische Diskussion in den neunziger Jahren genommen hat, lässt sich an einem Zitat des texanischen Gouverneurs George W. Bush zeigen. Er sagte im März 1998:

„If a child is attending a failed school and that parent is unable to find a public school to accept that child, our state (should) pay parents to send their children to any school of their choice - provided the school they pick is willing to participate in the Texas accountability system. We must not trap students in low-performing schools. We must give every child the opportunity to succeed. If this plan works -

great! If it doesn't then we should say, interesting idea - at least Texas was bold enough to try."<sup>4</sup>

Bush unterstützte früh die Finanzierung der Bildung durch Vouchers sowie die Verknüpfung mit den beiden anderen Themen „Accountability“ und freie Schulwahl, allerdings unter der Voraussetzung einer engen Zwecksetzung. Das Programm sollte Kindern aus armen Familien die Möglichkeit geben, Schulen zu verlassen, die die staatlichen Standards nicht erfüllen und so für Schüler und Eltern „Fallen“ darstellen. Vouchers sind auf dieser Linie wesentlich ein Mittel zur Unterstützung armer Familien, für die oft nur „failed schools“ zur Verfügung stehen. Absichten, das Bildungssystem insgesamt durch Bildungsgutscheine zu steuern, sind bislang weitgehend politische Rhetorik geblieben.

Die Idee von Chubb und Moe, dass *alle* Schüler Stipendien erhalten, deren Höhe nach dem individuellen Bedürfnis festgelegt wird, hat sich ebenso wenig durchsetzen können wie ein vermutlich sehr bürokratisches „choice office“ oder eine radikale Freisetzung der Wahl ohne Rücksicht auf die Kosten. Im Gegenteil wurden die Kosten zu einem dominanten Thema in der nachfolgenden Diskussion. Angesichts des verbreiteten amerikanischen Misstrauens gegen staatliche Regulierung kann das auch dann nicht überraschen, wenn die Absicht einer Massnahme Deregulierung ist. Studien wie die von Chubb und Moe wollten Eltern zu Konsumenten machen, aber verlieren kein Wort über die Kosten.

Die konservative Heritage Foundation hat 1999 Zahlen veröffentlicht, was eine Finanzierung der Privatschulen durch öffentliche Mittel kosten würde, unabhängig von der Frage der freien Schulwahl. Die Zahlen bezogen sich auf die einzelnen Bundesstaaten, deren Bildungsausgaben sich sehr stark unterscheiden. Die Kosten pro Schüler und Jahr beliefen sich in Mississippi auf \$4.164, in New York auf \$8.564 und in New Jersey auf \$10.241.<sup>5</sup> Kalifornien gab im Herbst 1998 rund 30 Milliarden Dollar für die öffentlichen Schulen aus. Würde der Staat an die rund 700.000 Schüler in privaten Schulen einen jährlichen Bildungsgutschein von \$2.600 zahlen, so würde das \$1.818.834.441 kosten.<sup>6</sup> Transportkosten, die bei Schulwahlen anfallen, sind darin nicht enthalten.

Natürlich hat jede politische Seite ihre eigene Rechnung. Ein Argument von konservativer Seite geht dahin, dass Gutscheine von \$2.500 das Schulgeld der meisten amerikanischen Privatschulen ausgleichen könnten, weil nur wenige Schulen hohe Gebühren von über \$5.000 verlangen (Boaz/Barrett 1996). Generell wird erwartet, dass der Einsatz von Vouchers Wettbewerb auslöst und die Effizienz verbessert. Aber es gibt auch konservative Stimmen, die davor warnen, staatliche Gelder in Privatschulen zu investieren, weil die Schulen dann ihre Unabhängigkeit verlieren und von der Regierung abhängig werden. „Real competition in education can be achieved only when there is a complete separation of state and school“ (Vance 2005).

---

<sup>4</sup> National Center for Policy Analysis, Dallas, TX, March 31, 1998.

<sup>5</sup> Im Schuljahr 2003/2004 gab New Jersey \$13.338 für einen Schüler aus, Utah dagegen nur \$4.991.

<sup>6</sup> Zitiert nach: <http://www.netmagic.net/~franklin/ME2.html>

Fragen der Kosten von Bildungsgutscheinen spielten bei jeder Abstimmung eine entscheidende Rolle. Ein Beispiel ist „Proposition 38“<sup>7</sup> im kalifornischen Wahlkampf des Jahres 2000. Mit dieser Initiative sollten wenigstens \$4.000 pro Schüler und Jahr gezahlt werden, wenn Eltern für ihre Kinder eine religiöse oder private Schule wählen. Die Initiative basiert darauf, dass bei den Rechnungen der nationale Durchschnitt der Ausgaben pro Schüler zugrunde gelegt werden soll. Die Ausgaben in Kalifornien liegen rund \$450 unter dem nationalen Schnitt. Eine Studie der unabhängigen Organisation Professional Association for Childhood Education (PACE) in San Francisco kam vor der Abstimmung zu dem Schluss, dass dabei Kosten in der Höhe zwischen \$2.6 und \$3.3 Milliarden anfallen, die den öffentlichen Schulen entgehen (A Costly Gamble 2000).<sup>8</sup>

Die Bildungspolitik kann nicht die gegebene Wirklichkeit übersehen und muss auf die Durchsetzbarkeit der Reformen achten. Das gilt insbesondere für die Finanzierung, die einen historischen Weg hinter sich hat und sich nicht einfach dadurch ändert, dass ein radikales Konzept erfunden wird. Entscheidungen wie die in Kalifornien zeigen, dass Abstimmungen über bildungspolitische Vorschläge immer mit der Frage verbunden sind, was sich am gewachsenen System verändern soll und welche Vor- oder Nachteile für den Steuerzahler sich damit verbinden. Daher bietet sich ein Blick in die Geschichte des amerikanischen Bildungswesens und seiner Finanzierung an, der notwendig ist, um die Karriere der Konzepte Schulwahl und Bildungsgutscheine zu verstehen. Diese Geschichte ist auch eine der Rechtsprechung, weil viele Konflikte erst vor dem Supreme Court entschieden wurden und werden.

## 2.2. *Bildungsfinanzierung in den Vereinigten Staaten*

Das theoretische Konzept der „Bildungsgutscheine“ wird in aller Regel mit Milton Friedmans Aufsatz *The Role of Government in Education* aus dem Jahre 1955<sup>9</sup> in Verbindung gebracht. Genau definiert werden „vouchers“ hier nicht, nur ihre Funktion wird beschrieben. Die Idee selbst ist älter und hat vor allem in der amerikanischen Diskussion der Bildungsfinanzierung längst vor Friedman eine Rolle gespielt. Im 19. Jahrhundert sind immer wieder Vorschläge durchgespielt und ausprobiert worden, keine direkte, sondern nur eine subsidiäre Finanzierung der Schulen vorzunehmen (Sears 1875).<sup>10</sup> Oft waren damit, wie gezeigt, Stipendien verbunden. Erst die stabile Gliederung der Bundesstaaten in Schuldistrikte hat zu einer fest geregelten Budgetierung der Schule durch Erhebung von lokalen Steuern geführt.

---

<sup>7</sup> Die offizielle Bezeichnung der Initiative lautete: National Average School Funding Guarantee and Parental Right to Choose a Quality Education Amendment.

<sup>8</sup> Die Wähler stimmten am 7. November 2000 gegen Proposition 38. In allen Ethnien und allen Regionen Kaliforniens wurde die Zustimmung verweigert, vor allem, wie Nachuntersuchungen zeigten, mit der Begründung, das Geld sollte zur Reform der öffentlichen Schulen eingesetzt werden.

<sup>9</sup> Der Aufsatz „The Role of Government in Education“ wurde zuerst in dem Sammelband von Solo (1955) veröffentlicht. Eine revidierte Version erschien als Kapitel VI in Friedmans Buch *Capitalism and Freedom*, das 1962 veröffentlicht wurde. Massgeblich ist die Ausgabe 1982 dieses Buches.

<sup>10</sup> Der Theologe und Baptistenprediger Barnas Sears (1802-1880) war von 1855 bis 1867 Präsident der Brown University. Er war ausserdem von 1867 bis 1880 Generalagent des Peabody Education Fund, mit dem öffentliche Schulen in den Südstaaten unterstützt wurden. Sein Buch von 1875 fasst die zeitgenössischen Argumente für und gegen die Einrichtung öffentlicher Schulen zusammen, mit denen immer auch Steuerargumente verbunden waren.

Die Idee der Einteilung des Bildungsraumes in Schuldistrikte stammt von Thomas Jefferson. Im 19. Jahrhundert entstand allmählich ein weitmaschiges Netz von meistens kleinen Bezirken, die Entwicklung war je nach Bundesstaat und Region unterschiedlich. Der Staat Massachusetts, etwa, erlaubte schon im Jahre 1800 Schulsteuern, was Schulbezirke in irgendeiner Form voraussetzte. Mitte des Jahrhunderts hatten die meisten Bundesstaaten School District Acts, im ländlichen Texas wurden aber erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts aus Landschulen Schulbezirke.<sup>11</sup> Lange Zeit waren Schulbezirke mit Gemeinden identisch, erst das starke Anwachsen der Bevölkerung machte Unterteilungen quer zur Ansiedlung erforderlich. Die starke lokale Steuerung der Schulentwicklung hat diese historische Voraussetzung.

Um 1925 gab es rund 130.000 verschiedene Schulbezirke im ganzen Land.<sup>12</sup> Viele dieser Bezirke waren winzig und führten nur kleine, undifferenzierte Gemeinschaftsschulen. Zudem waren die Bezirke nicht berechtigt oder ausserstande, eigene Steuern zu erheben. Andererseits gab es überall im Land, also nicht nur an den Küsten, mehrere tausend finanziell unabhängige Bezirke, die gross genug waren, öffentliche Sekundarschulen anzubieten. Diese Schulen standen untereinander in Wettbewerb, weil sie zur Unterhaltssicherung genügend Schülerinnen und Schüler anziehen mussten (Goldin 2003). Die von Chubb und Moe beklagte Macht der School Boards begann mit dem Erfolg der High School Bewegung und so dem Einstieg in eine qualifizierte Bildung aller oder möglichst vieler Schüler.<sup>13</sup>

Im Unterschied zu den zentraleuropäischen Bildungssystemen entwickelte sich das amerikanische über den Ausbau einer zweistufigen Sekundarschule<sup>14</sup> für alle. Um 1900 absolvierten etwa 6% aller Schülerinnen und Schüler eine High School und machten so einen Sekundarschulabschluss. 1996 waren es etwa 85%. Im 20. Jahrhundert wurde in fast allen Bundesstaaten die Schulpflicht auf das vollendete 16. Lebensjahr heraufgesetzt. Heute kennen zwölf Bundesstaaten eine Schulpflicht bis zum vollendeten 18. Lebensjahr. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren zwei Prozent der 18 bis 24jährigen Amerikaner in einem College eingeschrieben, am Ende des Jahrhunderts waren es mehr als 60 Prozent. Rund 14 Millionen junge Erwachsene studieren heute an rund 3.500 Universitäten und Colleges.

Schuldistrikte werden in der Regel der Fälle von School Boards oder School Committees geleitet, deren Mitglieder direkt von der Bevölkerung gewählt werden. Diese Kommissionen sind verantwortliche Regierungen der Schulangelegenheiten, vergleichbar den Schweizer Schulgemeinden. Ein Board ist für die legislativen Aufgaben zuständig und legt die Strategien der Entwicklung fest. Das Board beruft einen Superintendenten, der die operativen Tätigkeiten und Entscheide in der Exekutive besorgt. Gemäss den Zensus-Daten von 2002 gab es in diesem

---

<sup>11</sup> 1915 erliess der Bundesstaat Texas das erste Gesetz zur Schulpflicht. Eine Folge davon war, dass seit 1918 in den öffentlichen Schulen kostenlose Lehrmittel benutzt werden konnten.

<sup>12</sup> Die Zahl sinkt seitdem: 1940 gab es 117.000 Schuldistrikte, 1990 nur noch 15.000. Der Grund sind Zusammenlegungen und Auflösungen aufgrund der Veränderung der Bevölkerungsstruktur.

<sup>13</sup> Ein zusätzliches Jahr an der High School erbrachte schon bald nach Beginn der Bewegung im Jahre 1915 einen Einkommensgewinn in der Gruppe der jungen Männer (18 bis 34 Jährige) von mehr als 12% (Goldin 2003). Heute verdient ein Hochschulabsolvent rund \$10.000 mehr als der Durchschnitt (United States Census 2000).

<sup>14</sup> Das System hat drei Stufen: Auf die Elementary School folgen die Junior und die Senior High School.

Jahr 13.506 selbst regierte Schuldistrikte gegenüber knapp 2.600 Schuleinheiten, die anders verwaltet werden oder eine andere Zwecksetzung verfolgen.<sup>15</sup>

Die Finanzierung der öffentlichen Schulen in den Vereinigten Staaten setzt ein gemischtes Verfahren voraus, das zwischen lokalen Steuern, Aufwendungen des Staates und Zuschüssen des Bundes unterscheidet. Dabei werden traditionell grosse Unterschiede in Kauf genommen. 1998 stellte das United States General Accounting Office in einem Bericht für den Kongress fest, dass reiche Schuldistrikte landesweit im Durchschnitt 24% mehr Mittel erhalten als arme, wobei örtlich noch weit höhere Disparitäten bestehen (United States General Accounting Office 1998). Der Anteil des Staates ist historisch gestiegen. 1940 betrug der lokale Anteil noch 60 Prozent, 1990 lag er bei 47 Prozent. Der durchschnittliche Anteil des Staates war etwa gleich hoch.

Eine amerikanische Besonderheit ist die Erhebung der lokalen Steuern als *real property tax*, also der Taxierung nach Realbesitz. Die Finanzierung der öffentlichen Schulen nimmt den weitaus grössten Anteil dieser Steuer in Anspruch, was den starken Einfluss der lokalen Verhältnisse erklärt. In Bundesstaaten wie Pennsylvania werden 87% des Aufkommens der *real property tax* in Schulen investiert. In Pennsylvania ist der Umfang der Schulsteuern zwischen 1985 und 1995 um mehr als 100% gestiegen. In manchen Bundesstaaten, nicht jedoch in Pennsylvania, können über die Erhöhung oder Senkung der Schulsteuern Abstimmungen durchgeführt werden. Wo das nicht möglich ist, liegt der einzige Einfluss des Souveräns auf die Steuern in der Wahl der Mitglieder des School Boards.<sup>16</sup>

Die Besitzsteuer wird in allen Bundesstaaten überwiegend zur Finanzierung der Schulen verwendet. Die Steuer selbst wird verschieden festgelegt. Für New York etwa gilt, dass die Steuer allein auf den Wert des Realbesitzes erhoben wird, nicht auf irgendeine Form von persönlichem Besitz. Der Realbesitz wird von staatlichen Stellen geschätzt, die Höhe der Steuerforderung richtet sich nach den lokalen Steuerraten. Für New York heisst es: „Real property is defined as land and any permanent structures attached to it.“ Jede solche Einheit wird hinsichtlich ihres Wertes geschätzt, aber nicht von jeder Einheit werden Steuern erhoben. Religiöse Einrichtungen etwa oder solche, die der Regierung gehören, sind in New York steuerfrei.<sup>17</sup>

Die Besitzsteuer führt zu starken Ungleichgewichten. Zwar sind überall staatliche und lokale Anteile an der Finanzierung der öffentlichen Schulen festgelegt und im amerikanischen Durchschnitt nähert sich die Verteilung an. Der Durchschnitt liegt bei etwa 48%. Aber der Staatsanteil zwischen den Bundesstaaten variiert zum Teil beträchtlich. In Alaska trägt der Staat 76% der Gesamtkosten, in New Hampshire gerade einmal 8.0% (ebd., S. 92f.). Die lokale Besitzsteuer wird ebenfalls unterschiedlich gehandhabt. In 35 Staaten ist diese Steuer in den armen Distrikten höher als in reichen, wer arm ist, zahlt höhere Steuern auf seinen Besitz als der, der reich ist. In Staaten wie Wyoming kann der Unterschied bis zu 400% betragen. Der Unterschied wird kaum ausgeglichen. In 41 von 50 Bundesstaaten erhalten die armen Distrikte weniger Staatszuwendungen als die reichen.

<sup>15</sup> Neben Distrikten gab es 178 Schuleinheiten, die der direkten staatlichen Aufsicht unterstellt waren. 1.330 Einheiten wurden örtlich regiert und 1.196 Einheiten lieferten Unterstützungsdienste für die öffentlichen Schulen.

<sup>16</sup> Why Reform Local Taxes? <http://cax.aers.psu.edu/taxreform/why/htm>

<sup>17</sup> How the Property Tax Works. <http://www.orps.state.ny.us/pamphlet/taxworks.htm>

Je reicher ein Distrikt ist, desto niedriger liegt die Steuerlast und umgekehrt. Nur in zehn Bundesstaaten ist die ungleiche Bildungsfinanzierung verfassungswidrig, die Hälfte der Staaten verfolgt keine besondere Politik des Ausgleichs, etwa durch Sozialindices. In 14 Bundesstaaten ist das Minimalaufkommen pro Schüler um die Hälfte niedriger als das Durchschnittsaufkommen. Hinzu kommt eine starke soziale und ethnische Segregation. Staaten wie Illinois haben einen Anteil von African Americans,<sup>18</sup> der bei 14.8% liegt. In den reichen Schuldistrikten macht diese Gruppe einen Bevölkerungsanteil von 2.1% aus, in den ärmsten Bezirken sind es 34.7%. Die Schulpolitik erklärt sich vor dem Hintergrund dieser Fakten. Sie ist lokal ausgerichtet, hat zum Teil starke Segregationen zur Voraussetzung und wird öffentlich kontrolliert.

Milton Friedmans Aufsatz geht nicht von der Geschichte und Struktur der Schulfinanzierung in den Vereinigten Staaten aus. Sein Ansatz sind nationale Stipendienprogramme, wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg üblich wurden. Damit kommt in gewisser Hinsicht ein systemfremder Vorschlag ins Spiel, der zudem nicht das Aufkommen, sondern nur die Verteilung der Steuern betrifft. Traditionell werden die Budgets der Schulen direkt transferiert, berechnet nach dem Schüleraufkommen, den Gehältern für die Lehrkräfte sowie den Ressourcen für Betrieb und Unterhalt der Schulen, die lokal gemäss dem Steueraufkommen ganz unterschiedlich sein können.

1973 hatte der Supreme Court entschieden, die ungleiche Ausstattung der Schulen mit Ressourcen sei verfassungskonform.<sup>19</sup> Eltern hatten im Juni 1968 verschiedene Schuldistrikte in Westtexas verklagt, dass die ungleiche und nur minimal um Ausgleich besorgte Schulfinanzierung im gesamten Bundesstaat Texas gegen den 14. Zusatz der amerikanischen Verfassung verstosse. Der 1868 ratifizierte Zusatz regelt die Bürgerrechte im Blick auf Staatszugehörigkeit und Wahlrecht. Die Kläger argumentierten, dass Erziehung ein ziviles Grundrecht sei und der Staat sowie die Schulträger ein gleiches Angebot für alle besorgen müssen. Konkret ging es in dem Fall um zwei Schulbezirke in San Antonio, die sich in jeder Hinsicht unterschieden<sup>20</sup> und so ein stark ungleiches Angebot bereitstellten, obwohl die Bildungsziele identisch waren.

Die Kläger bekamen zuvor in allen Instanzen Recht, nicht jedoch vor dem Supreme Court. Der Kern seines Urteils lautete so:

„Though education is one of the most important services performed by the State, it is not within the limited category of rights recognized by this Court as guaranteed by the Constitution. Even if some identifiable quantum of education is arguably

<sup>18</sup> Ich benutze die amerikanischen Bezeichnungen, zum Teil auch in Übersetzungen.

<sup>19</sup> San Antonio Independent School District v. Rodriguez. Die Entscheidung fiel am 21. März 1973 mit einer 5:4 Mehrheit.

<sup>20</sup> Die Ungleichheit wurde aufgezeigt an dem Alamo Heights Independent School District im Norden der Stadt und dem innerstädtischen Bezirk von Edgewood. Der nördliche Bezirk hatte eine durchschnittliche Raumgrösse von 70.36 qm pro Klassenzimmer, in Edgewood waren es 50.4 qm. Die reiche Schule hatte eine weit bessere Bibliothek als die arme, sie hatte die günstigere Lehrer-Schüler-Relation (1:19 zu 1:28), verfügte über mehr Schulberater und hatte eine geringere Drop-Out-Rate (8% in der High School von Alamo Heights gegenüber 32% in Edgewood).



entitled to constitutional protection to make meaningful the exercises of other constitutional rights, here there is no showing that the Texas system fails to provide the basic minimal skills necessary for that purpose” (U.S. Supreme Court 1973).

Das System der lokalen Besitzsteuern ist in den dreissiger Jahren des 20. Jahrhunderts entwickelt worden, als die Bundesregierung und viele der Bundesstaaten ihre Einnahmen auf die Einkommenssteuer umstellten. Die Besitzsteuern stiegen nach 1945 mit dem Anwachsen der Geburtenrate<sup>21</sup> stark an. Die Steuer war zudem in den Städten höher als im Umland, was zur Folge hatte, dass junge Familien die Städte verliessen und billigeren Besitz ausserhalb erwarben. Dieser Besitz gewann rasch an Wert, zudem erhöhte sich die Zahl der Besitzer, ein Prozess, der in den Innenstädten genau umgekehrt verlief.

Erst jetzt entstanden die grossen Unterschiede zwischen den armen und reichen Schuldistrikten. In dieser Entwicklung wurden auch immer mehr Schuldistrikte und so Bundesstaaten abhängig von Subventionen des Bundes. Diese Abhängigkeit hat eine Wendung genommen, die einen Teil der heutigen Bildungspolitik erklärt. Am 8. Januar 2002 unterzeichnete der amerikanische Präsident George W. Bush den *No Child Left Behind Act of 2001*.<sup>22</sup> In einer Regierungserklärung vom Januar 2001 hatte Bush den öffentlichen Schulen sein „tiefes Vertrauen“ ausgesprochen, aber gleichzeitig seiner Beunruhigung Ausdruck verliehen, dass „too many of our neediest children are being left behind“, obwohl seit 1965<sup>23</sup> mehr als \$200 Billionen Dollar allein aus Bundesmitteln in die öffentliche Bildung geflossen sind.

Der No Child Left Behind Act (NCLBA) trägt dieser Frage Rechnung: Wie können die Mittel des Bundes effizienter so eingesetzt werden, dass auch und vor allem die Kinder profitieren, die die Schule bislang am wenigsten nutzen konnten. Das Gesetz stellt vier Strategien in den Mittelpunkt, die auf die Forderung nach mehr Effizienz reagieren:

- *Increased Accountability*: Verbesserte Leistungsbilanz und Verantwortung für die Resultate.
- *More Choices for Parents and Students*: Mehr und bessere Möglichkeiten zur Schulwahl.
- *Greater Flexibility for States, School Districts, and Schools*: Verbesserter Mitteleinsatz und flexiblere Reaktion auf Probleme vor Ort.
- *Putting Reading First*: Verbesserung der Elementarbildung mit dem Vorrang der Leseförderung.

Die Leistungsbilanzen von Schulen müssen sich an Standards orientieren, die erreichte Qualität wird regelmässig getestet werden und zwischen den Schulen soll es Wettbewerb geben. Die von jeder Schule erreichte Qualität wird der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Schulwahl und gegebenenfalls auch der Einsatz von Bildungsgutscheinen soll Eltern und

<sup>21</sup> Zwischen 1945 und 1964 wurden in den Vereinigten Staaten 76 Millionen Geburten registriert. Der Spitzenwert 1957 verzeichnete 4.3 Millionen Geburten. Die gesamte Kohorte wird heute als „Baby-Boomers“ bezeichnet.

<sup>22</sup> U.S. Department of Education: No Child Left Behind. Law – P.L. 107-110 (h:R.1)

(<http://www.ed.gov/offices/OESE/esea/>)

<sup>23</sup> 1965 war das Jahr der Verabschiedung des *Elementary and Secondary Education Act* (ESEA).

Schülern die Chance geben, Schulen, die als schlecht identifiziert wurden, verlassen zu können, ohne dadurch Nachteile zu erlangen. Die lokalen Schulbehörden können Bundesmittel flexibel einsetzen, sofern sie den genannten Zwecken dienen. Vordringlich ist die gezielte Verbesserung der schlechten Schulen.

Bei dem ganzen Programm spielt die Anhebung basaler Kompetenzen, vor allem im Lesen, von Kindern aus bildungsfernen Milieus eine zentrale Rolle. In diesem Sinne handelt es sich also um die Fortsetzung einer Politik zur Förderung von Bedürftigen.<sup>24</sup> Mit den Instrumenten, die das Gesetz vorsieht, sollen die durchschnittlichen Schulleistungen angehoben werden. Dieses Ziel erklärt sich auch aus den konstant schlechten Rängen der Vereinigten Staaten in den internationalen Leistungsvergleichen. NLBCA war kein Einstieg in eine universelle Voucher-Politik, vielmehr sollte eine generelle Outputsteuerung des nationalen Bildungswesens durchgesetzt werden. Diese Politik ist zwischen Bund und Gliedstaaten grundsätzlich nicht strittig.

### 2.3. *Milton Friedmans Bildungsgutscheine und ihr Kontext*

Milton Friedman ging 1955 auf die Geschichte des amerikanischen Bildungswesens nur sehr am Rande ein (Friedman 1982, S. 96f.).<sup>25</sup> Sein Aufsatz machte primär einen Vorschlag zur andersartigen Verteilung der Steuermittel:

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

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

---

<sup>24</sup> Die Bundesmittel stiegen von \$42.2 Milliarden auf \$54.4 Milliarden im Jahre 2007. Das US Department of Education gibt zahlreiche Studien an, die auf steigende Leistungen der Schüler schliessen lassen. Die Präsentation der Daten hat auch mit der Verlängerung des Gesetzes zu tun.  
<http://www.ed.gov/nclb/overview/intro/reauth/index.html>

<sup>25</sup> Friedman (1982, S. 96) sieht die Aufgabe der öffentlichen Schule im 19. und frühen 20. Jahrhundert in der Schaffung von gemeinsamen Werten für eine stabile Gesellschaft. Mitte des 20. Jahrhunderts komme es darauf an, Diversität zu erhöhen (ebd., S. 97), ohne zugleich die Bürokratie zu stärken. Ausserdem sei die frühere Direktzahlung von „cash grants“ an Individuen in Misskredit geraten (ebd.).

Gewählt werden können nur *approved schools*, also solche, die sich einem Verfahren der Überprüfung oder Evaluation unterzogen haben. Die Wahl kann *alle* Schulen betreffen, also auch private (ebd., S. 91/92). „Parents who choose to send their children to private schools would be paid a sum equal to the estimated cost of educating a child in a public school, provided that at least this sum was spent on education an approved school” (ebd., S. 93). Wettbewerb würde Flexibilität in die Schulen bringen und ihre Vielfalt fördern (ebd.). Die Eltern hätten auch mehr Einfluss darauf, wie die Steuermittel ausgegeben werden, während sie heute neben den Schulsteuern zahlreiche ausserschulische Lernaktivitäten ihrer Kinder finanzieren ohne dieses Geld der Schule zukommen lassen zu können (ebd., S. 94f.).

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

Solche Zuwendungen gab es auch schon vor Friedmans Vorschlag. Dessen Praktikabilität wird nicht unter Rückgriff auf historische Erfahrungen mit Stipendien in den amerikanischen Schulen und Universitäten demonstriert; vielmehr wählt Friedman ein ganz anderes Beispiel:

„An excellent example of a program of this sort is the United States educational program for veterans after World War II. Each veteran who qualified was given a maximum sum per year that could be spent at any institution of his choice, provided it met certain minimum standards” (ebd., S. 89/90).

Das Veteranenprogramm, genannt „GI Bill of Rights“,<sup>26</sup> wurde im Juni 1944 vom Repräsentantenhaus und vom Senat verabschiedet. Präsident Roosevelt unterzeichnete das Gesetz noch im gleichen Monat. Es diente der Wiedereingliederung der amerikanischen Soldaten in die Gesellschaft. Dieses Ziel sollte unter anderem mit grosszügigen Stipendien erreicht werden. Die ehemaligen Soldaten erhielten während einer Ausbildung ihrer Wahl eine monatliche Unterstützung und ihnen wurden Studiengebühren bis zu \$500 erlassen. Das Programm war teuer<sup>27</sup> und erfolgreich. Bis zum Auslaufen des Gesetzes am 25. Juli 1956 hat nahezu die Hälfte der Veteranen<sup>28</sup> an Lehrgängen und Ausbildungen der verschiedensten Art teilgenommen. Ein Voucher-Programm im Sinne von Friedman war mit dem Gesetz allerdings nicht verbunden.

Das gigantische Projekt diente vor allem der Reintegration der entlassenen Soldaten in den Arbeitsmarkt. Erwachsene Veteranen und nicht Eltern von Schülern erhielten staatliche

---

<sup>26</sup> Offiziell: Servicemen's Readjustment Act of 1944.

<sup>27</sup> Bis 1951 beliefen sich die Kosten auf mehr als 14 Milliarden Dollar. Das Gesetz wurde dann auch auf die Veteranen des Korea-Krieges ausgedehnt.

<sup>28</sup> 7.8 Millionen Veteranen von rund 16 Millionen nahmen an diesen Programmen teil. Rund 2.3 Millionen Veteranen besuchten College- und Universitätsausbildungen, die anderen holten Schulabschlüsse nach oder erhielten ein berufliches Training.

Unterstützungen, mit denen keine Veränderung der Bildungsfinanzierung erreicht werden sollte und die zunächst auch nur insofern Wahlmöglichkeiten eröffneten, als die Veteranen sich den Ort und die Institution der Ausbildung selbst aussuchen konnten. Sie wurden nicht durch militärische oder sonstige Stellen zugeteilt. Die Finanzierung war in den ersten Jahren ganz konventionell, die gewählten Institutionen erhielten die vorgesehenen Mittel, verbesserten damit ihr Budget und konnten mehr Studenten aufnehmen.

Erst der Veterans' Adjustment Act von 1952, der für den Korea-Krieg eingerichtet wurde, führte zu einem anderen Modus der Finanzierung. Die Veteranen erhielten nunmehr eine direkte monatliche Unterstützung von \$110, mit der sie ihren Lebensunterhalt und die Studienkosten bezahlen sollten. Die Umstellung der Finanzierung war aufgrund von Missbrauch notwendig geworden. Eine Kommission des Repräsentantenhauses hatte 1950 Fälle aufgedeckt, die auf versteckte Erhöhungen der Studiengebühren verwiesen, mit denen die Regierung übervorteilt wurde. Das sollte verhindert werden, indem die Studierenden direkt unterstützt wurden und so für ihre Kosten aufkommen sollten. Die Idee war nicht, mit Bildungsgutscheinen die Finanzierung der Ausbildungsinstitutionen zu verändern.

Die Effekte der beiden Gesetze lagen woanders. Die elitären amerikanischen Universitäten mussten sich für eine neue Klientel öffnen, die Ausbildungscurricula wurden umgestellt und das Veteranenprogramm war der Einstieg in die moderne Massenuniversität (Mettler 2005). Friedmans Idee der Finanzierung durch Bildungsgutscheine sollte die Macht der Kunden stärken und Wettbewerb zwischen Ausbildungsanbietern frei setzen. Faktisch bewirkte das Veteranenprogramm eher das Gegenteil. Es stärkte nicht die Kunden, sondern die Ausbildungsinstitutionen. Die Universität von Michigan zum Beispiel, die vor dem Krieg keine zehntausend Studierende zählte, hatte 1950 eine mehr als doppelt so grosse Studentenschaft. Von den nunmehr 21.000 Studierenden waren 7.700 Kriegsveteranen.

Die „GI Bill of Rights“ lässt sich also kaum als „exzellentes“ Beispiel für einen ganz anderen Vorschlag verwenden. Die Gruppe der Beitragsberechtigten war genau definiert,<sup>29</sup> die Massnahme war terminiert und ein anderer Zweck als die zivile Reintegration von Erwachsenen wurde nicht verfolgt. Die staatlichen Subventionen wirkten als starke Entwicklungsanreize für Universitäten und Colleges, setzten aber nicht mehr Wettbewerb frei. Im Gegenteil gehen die von Friedman (1982, S. 99) beklagten Dumpingpreise der staatlichen gegenüber den privaten Universitäten zu einem Gutteil auf die Veteranenprogramme zurück, die vor allem von den staatlichen Universitäten angenommen wurden. Sie konnten sich ohne grossen Wettbewerb entwickeln, weil mit der Zahl der Studierenden auch die Budgets stiegen.

Die Vorschläge von Friedman hatten demgegenüber zwei ganz andere Ziele:

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

---

<sup>29</sup> Im Gesetz von 1944 wird die Gruppe so definiert: Sie umfasst „any person who served in the active military of naval forces on or after September 16, 1940, and prior to the termination of hostilities in the present war“ (Seventy-eighth Congress of the United States, S.1767-5).

Heute wird oft übersehen, dass auf diese Vorschläge zeitgenössisch kaum jemand reagiert hat.<sup>30</sup> Sie gingen zunächst unter, und Milton Friedman selbst verweist darauf, dass auch *Capitalism and Freedom* bei Erscheinen im Jahre 1962 von den grossen amerikanischen Medien nicht beachtet wurde (ebd., S. VI).<sup>31</sup> Das hat Gründe, die mit der Ausrichtung der Bildungspolitik zu tun haben. Zu Beginn der sechziger Jahre war das zentrale Thema die soziale und ethnische Segregation, nicht die komplizierte Bildungsfinanzierung und schon gar nicht eine Marktorientierung in der öffentlichen Bildung.

Die zeitgenössische Problemlage wird deutlich, wenn etwa die Civil Rights Address betrachtet wird, die Präsident Kennedy am 11. Juni 1963 als Fernsehansprache an die amerikanische Nation richtete.<sup>32</sup> Es heisst hier unmissverständlich über die Benachteiligung der Kinder aus farbigen Familien:

„The Negro baby born in America today, regardless of the section of the State in which he is born, has about one-half as much chance of completing a high school as a white baby born in the same place on the same day, one-third as much chance of completing college, one-third as much chance of becoming a professional man, twice as much chance of becoming unemployed, about one-seventh as much chance of earning \$10.000 a year, a life expectancy which is 7 years shorter, and the prospects of earning only half as much”  
(Kennedy 1963).

Veröffentlicht wurde Friedmans Aufsatz ein Jahr nach dem Bahn brechenden Urteil des obersten Gerichtshofes in Sachen *Brown v. Board of Education*. In diesem Urteil, das am 17. Mai 1954 einstimmig beschlossen wurde, geht es um die Aufhebung der Rassentrennung in den öffentlichen Schulen, also ein Thema demokratischer Rechte und nicht der liberalen Bildungsökonomie. Die zentralen Sätze des Urteils lauteten so:

„We conclude that in die field of public education the doctrine of ‘separate but equal’ has no place. Separate educational facilities are inherently unequal. Therefore we hold, that the plaintiffs and others similarly situated for whom the actions have been brought are, by reason of the segregation complained of,

---

<sup>30</sup> Sidney Weintraub (1955) etwa glaubte in seiner Rezension des Sammelbandes von Solo (1955) nicht, dass Friedmans Beitrag „a lasting impression” haben werde. Es sei überraschend, dass man in dem Beitrag lesen könne, Bildung sei eine „nationalisierte“ Industrie. Friedman arbeite zudem den falschen Kräften entgegen. „Though he properly abhors racial segregation, the same anxiety for freedom, this time of those who *choose* segregated schools, enables Friedman to see a saving grave in the plans of some Southern states to abolish the public school system” (Weintraub 1955, S. 667).

<sup>31</sup> Vorwort zur Neuauflage 1982. Der Ökonom Friedman stellt auch fest, dass sich das Buch in den nächsten 18 Jahren in mehr als 400.000 Exemplaren verkauft hat.

<sup>32</sup> Der Gouverneur von Alabama, George Wallace (1919-1998), hatte am 11. Juni 1963 persönlich zwei farbigen Studenten den Zugang zur Universität von Alabama verweigert. Erst zwei Bundesmarshals, der Generalstaatsanwalt und die Nationalgarde sorgten dafür, dass sich beide einschreiben konnten. Vivian Malone (1942-2005) und James Hood waren die ersten farbigen Studenten, die an der Universität von Alabama studieren konnten. Malone schloss das Studium erfolgreich ab, Hood verliess die Universität nach zwei Monaten. Er promovierte 1997 in Philosophie. George Wallace hat sich 1996 bei Hood für sein Verhalten entschuldigt.

deprived of the equal protection of the laws guaranteed by the Fourteenth Amendment”  
(U.S. Supreme Court 1954).

Jahrzehntlang hatte genau diese Doktrin - *separate but equal* - die Rechtsprechung beherrscht. Die Doktrin war die Grundlage für die Rassensegregation in den amerikanischen Südstaaten nach dem Bürgerkrieg. Nach diesem Urteil war die Praxis der getrennten Verschulung verfassungswidrig. 1896 hatte der Supreme Court im Fall *Plessy v. Ferguson* entschieden, dass ein Gesetz des Bundesstaates Louisiana, demzufolge Schwarze und Weisse in getrennten Eisenbahnwagen reisen müssen, nicht verfassungswidrig sei und nicht gegen die Gleichheitsklausel verstosse. *Brown v. Board of Education* beendete diese Rechtsprechung.

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

Tatsächlich stiegen die staatlichen Ausgaben für Bildung nach dem *Brown v. Board of Education* Urteil an, wobei auch die langfristigen Wachstumsraten in Rechnung zu stellen sind (Carpentier 2006). Zwischen 1954 und 1981, in dem Jahr, als die erste Administration von Präsident Reagan ihre Tätigkeit aufnahm, bestimmten staatliche Entwicklungsziele die Schulpolitik. Wettbewerb und Effizienz<sup>33</sup> waren Fremdworte. Die Mittel wurden erhöht, ohne die Mittelverteilung grundsätzlich in Frage zu stellen. Zwar gibt es schon zu Beginn der siebziger Jahre Hinweise, dass Bildungsgutscheine neben der Individualisierung des Unterrichts, der Neuorganisation der Anstellung der Lehrkräfte und der Verantwortung der Schule für den Lernerfolg ihrer Schüler zu den zentralen Reformthemen der Dekade zählen würden (DeCarlo/Madon 1973). Aber der Erfolg war begrenzt, Bildungsgutscheine waren noch kein öffentliches Thema der Politik, wie ein Report zehn Jahre später feststellte. Er sprach hellsichtig von *The Fall and Rise of Education Vouchers* (Salganik 1981). Dafür waren neue Koalitionen notwendig.

## 2.4 Das Voucher-Projekt in Cleveland und der Supreme Court

Milton Friedman traf den kalifornischen Gouverneur Reagan wohl zuerst im Frühjahr 1973. Zweck der Unterredung war die Diskussion einer Idee, der Verfassung von Kalifornien einen Zusatz beizufügen, gemäss dem die Staatsausgaben pro Jahr auf eine bestimmte Summe

---

<sup>33</sup> Was die zeitgenössische amerikanische Pädagogik „The Cult of Efficiency“ nannte, war ein Thema der Kritik, nicht der Unterstützung (Callahan 1962). „Demonstrating efficiency through records and reports“ (ebd., S. 153ff.) galt als unpädagogisch und schien lediglich ein Irrweg der Administration zu sein.

begrenzt werden müssen. Reagan war mit dem Versprechen gewählt worden, die expandierenden Ausgaben zu senken. Friedman wurde danach zu einem einflussreichen Berater,<sup>34</sup> dessen Konzepte erst jetzt Anklang fanden.<sup>35</sup> Er war Mitglied im unabhängigen Economic Policy Advisory Board, den Präsident Reagan 1981 eingerichtet und deren Mitglieder er persönlich ernannt hatte.

Gouverneur Reagan hatte bereits 1967, in seiner ersten Inauguraladresse, die Reduktion der Staatsausgaben angekündigt:

„The state government has increased in size enormously in recent years. It is my intention to reduce the executive branch as much as is consistent with the effective provision of needed governmental services“ (Reagan 1967).

In der Rede wird vom Nutzen der Ausgaben gesprochen, von „effective fiscal control and management“, von transparenter Haushaltsführung sowie von der Gründung einer einheitlichen Finanzverwaltung. Diese Vorschläge gingen zurück auf eine ständige Kommission,<sup>36</sup> die 1962 von dem kalifornischen Senator Milton Marks eingerichtet worden war.<sup>37</sup>

Einer der ersten amerikanischen Bundesstaaten, der das Konzept der Bildungsgutscheine ernsthaft diskutierte, war im Jahre 1973 New York. Allerdings ging es dabei um die finanzielle Unterstützung von Eltern, die ihre Kinder auf religiöse Schulen schicken wollten. Die Diskussion wurde im gleichen Jahr durch zwei Urteile des Supreme Court<sup>38</sup> beendet. Demnach war es verfassungswidrig, Eltern mit direkten Zuwendungen zu unterstützen, die für ihre Kinder religiöse Schulen wählen. Öffentliche Schulen waren zu diesem Zeitpunkt in den Vereinigten Staaten ähnlich rigoros von Religionsgemeinschaften getrennt wie in Frankreich. Allerdings haben spätere Urteile des Supreme Court indirekte Formen der Unterstützung gebilligt.<sup>39</sup>

Eine grössere landesweite Diskussion wurde erst 1996 ausgelöst, als die Stadt Cleveland mit der Einführung eines Voucher-Programms *Cleveland Scholarship and Tutoring Program* (CSTP) begann. Zuvor, im Jahre 1990, war das Milwaukee Parental Choice Program aufgelegt worden, das zunächst sehr klein war und erst allmählich Beachtung fand. Die Öffnung des Projekts in Cleveland für religiöse Schulen führte zu heftigen Diskussionen und schliesslich zu

---

<sup>34</sup> Friedman hatte allerdings bereits zuvor die Präsidentschaftskampagnen von Barry Goldwater und Richard Nixon wirtschaftspolitisch beraten. Nixon berief Friedman 1969 in die Kommission, die die Abschaffung der Wehrpflicht vorschlug.

<sup>35</sup> Friedman schrieb seit 1966 wirtschaftspolitische Kolumnen für *Newsweek*. Von Januar 1980 wurde sein zusammen mit Rose Friedman gestaltetes Fernsehprogramm *Free to Choose* ausgestrahlt, nachdem er 1976 den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften erhalten hatte.

<sup>36</sup> Little Hoover Commission promoting economy, efficiency and improved service in the transaction of the public business: <http://www.lhc.ca.gov/lch.html> Die Kommission ist einzigartig im Bundesstaat Kalifornien. Sie ist unabhängig und hat den Auftrag, die Ausgaben des Staates zu überwachen. Die Kommission besteht aus 13 Mitgliedern. Zwei werden von der Assembly und zwei vom Senat gewählt. Die anderen neun sind Bürgerinnen und Bürger, die ehrenamtlich und unbezahlt tätig sind. Fünf von ihnen ernannt der Gouverneur, vier die Legislative.

<sup>37</sup> Milton Marks (1920-1998) war 38 Jahre lang Mitglied der California State Assembly und des California State Senates für die Republikanische und später auch für die Demokratische Partei.

<sup>38</sup> Committee for Public Education v. Nyquist (1973) und Sloan v. Lemon (1973).

<sup>39</sup> Das Urteil im Fall Meek v. Pittzinger (1975) erlaubte die staatliche Subvention von Lehrmitteln und das Urteil im Fall Mitchell v. Helms (200) erlaubt die Unterstützung aller pädagogischen Ausstattungen einer religiösen Schule.

Verfassungsklagen. Im Dezember 2002 fällte der amerikanische Supreme Court ein Urteil, das als Entscheidung im Fall *Zelman v. Simmons-Harris* Furore machte. Nach diesem Urteil ist es verfassungskonform, mit öffentlichen Geldern auch Schulen in religiöser Trägerschaft zu unterstützen, sofern diese bestimmte Bedingungen erfüllen. Das Urteil bestätigte eine zu diesem Zeitpunkt bereits verbreitete Förderpraxis, die allerdings ganz unterschiedlich beschaffen war.

Genannt werden vom Supreme Court fünf Bedingungen:

- Das Curriculum der Schulen muss einen soliden säkularen Zweck erfüllen,
- die Zuwendungen müssen an die Eltern und dürfen nicht an die Schulen gehen,
- es muss eine breite Zahl von Anspruchsberechtigten vorhanden sein und abgedeckt werden,
- das Schulprogramm muss in religiöser Hinsicht neutral sein
- und es müssen angemessene Optionen vorhanden sein, auch nicht-religiöse Schulen wählen zu können.

Das Urteil war Bahn brechend, weil es erstmalig zuließ, dass religiöse Schulen öffentliche Mittel für Studierende erhalten können, also nicht nur für Lehrmittel oder Gebäude. In der Urteilsbegründung heisst es über das Voucher-Programm in Cleveland :

„The instant program is one of true private choice ... and constitutional. It is neutral in all respects towards religion, and is part of Ohio's general and multifaceted undertaking to provide educational opportunities to children in a failed school district. It confers educational assistance directly to a broad class of individuals defined without reference to religion and permits participation of all district schools religious and nonreligious and adjacent public schools. The only preference in the program is for low-income families, who receive greater assistance and have priority for admission”  
(Supreme Court 2002).

Die beiden zentralen Stichworte sind *failing schools* und *low-income families*. Bildungsgutscheine, die eingesetzt werden, um die Chancen benachteiligter Familien zu verbessern, sind verfassungskonform auch dann, wenn sie zur Finanzierung religiöser Schulen verwendet werden. Damit sind Bildungsgutscheine zugleich Fördermassnahmen für Privatschulen, die in den Vereinigten Staaten überwiegend religiöser Natur sind. Vier Fünftel der mehr als 28.000 Privatschulen im K-12-Bereich<sup>40</sup> beziehen sich in irgendeiner Form auf Religionsgemeinschaften. Die Statistik unterscheidet nach „catholic“, „other religious“ und „nonsectarian schools.“ Bezogen auf das gesamte Land sind 48% der Privatschulen religiös, ohne

---

<sup>40</sup> Genau waren es 28.384 Privatschulen; die Angabe bezieht sich auf das Schuljahr 2003/2004. In diesem Jahr waren 5.122.772 Schüler eingeschrieben, die von 425.238 Lehrkräften (full time equivalent) unterrichtet wurden. Die Zahl der Schulen ist leicht rückläufig, im Herbst 2001 betrug sie 29.273 (National Center for Education Statistics 2006, S. 2ff.).



katholisch zu sein, 28% sind katholisch und 24% säkular. Etwa 10 Prozent aller amerikanischen Schülerinnen und Schüler sind an Privatschulen eingeschrieben.<sup>41</sup>

Die öffentlichen Schulen in den Armenvierteln von Cleveland sind oft scheiternde Schulen,<sup>42</sup> die bis zur Einführung des Voucher-Programms aufgrund der Distriktzuteilung besucht werden mussten. Mit Einführung des Programms erhielten bestimmte Eltern eine jährliche Unterstützung von \$2.250. Sie konnten damit Schulen wählen, die ihre Kinder besuchen sollten, darunter auch religiöse und Schulen ausserhalb des Distriktes, in dem sie wohnen. Das Urteil des Supreme Court hält fest, dass im Schuljahr 1999/2000 82% der am Programm teilnehmenden Schulen eine religiöse Trägerschaft hatten und 96% der Voucher-Berechtigten eine solche Schule wählten. Ohne Öffnung zu den religiösen Schulen wäre eine nennenswerte Wahl also gar nicht möglich gewesen (Hanauer 2002).

Cleveland, die grösste Stadt von Ohio, hatte im Jahre 2000 laut Zensus 478.403 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Einwohnerzahl sinkt seit 1950 ständig, das urbane Umfeld ist mehr als viermal so gross als die Innercity. Im Jahre 2004 war Cleveland die ärmste Grosstadt in den Vereinigten Staaten mit einer Armutsrate von 32.4%. Das ist weit über dem US-Durchschnitt, der im Jahre 2005 bei 12.6% lag. 22.9% aller Familien in Cleveland leben unterhalb der Armutsgrenze. Der innerstädtische Schulbezirk, der Cleveland Municipal School District, ist der einzige Bezirk im ganzen Bundesstaat Ohio, der direkt durch die Gemeinde kontrolliert wird. Er ist dem Bürgermeister von Cleveland unterstellt, der eigenhändig das School Board bestimmt. Normalerweise wird das Board, wie in der Schweiz, gewählt.

Im Municipal District sind 127 Schulen organisiert. Im Schuljahr 2005/2006 hatten sich rund 69.500 Schülerinnen und Schülern eingeschrieben, viele stammen aus farbigen Familien und die meisten sind arm. Der Distrikt umfasst Primarschulen und High Schools, er ist der grösste K-12-Distrikt in Ohio. Um der Armutsfalle zu entgehen, sind in den letzten zehn Jahren Charter Schools eingerichtet worden, die allerdings kaum den Erwartungen standhielten und nicht für nachhaltige Verbesserungen sorgten.<sup>43</sup> Seit dem Schuljahr 2007/2008 heisst der innerstädtische Schulbezirk Cleveland Metropolitan School District. Die Änderung der offiziellen Bezeichnung soll auf neue Anstrengungen der Schulreform verweisen.

Ein Beispiel ist die John Hay High School in Cleveland,<sup>44</sup> die vollständig renoviert wurde und mit einem verbesserten akademischen Programm auch Schülerinnen und Schüler aus dem urbanen Umfeld der Stadt anziehen soll. Die Schule verfügt über Kennziffern und Leistungsdaten.<sup>45</sup> Demnach sind 98% der Schülerschaft schwarzer Herkunft (black), während im Landesdurchschnitt von Ohio 75% der Schülerinnen und Schüler weisser Herkunft sind (white). Die Lehrer-Schüler-Relation der John Hay High School liegt mit 1.14 unter dem

<sup>41</sup> Auch diese Zahl sinkt. Im Herbst 2003 waren gesamthaft 5.122.722 Schüler eingeschrieben, das sind 218.741 weniger als zwei Jahre zuvor (National Center 2006, S.2).

<sup>42</sup> *Failed schools* in der amerikanischen Terminologie.

<sup>43</sup> Das zeigt auch ein späterer Bericht aus dem Jahre 2006: Charter Schools in Ohio entziehen sich weitgehend der Steuerung. Ihre Qualität ist nicht mit den normalen Inputvariablen wie mehr Geld für die Schulen, bessere Lehrkräfte oder eine erhöhte Zahl von Lektionen in bestimmten Bereichen zu verbessern (Carr 2006, S. 12f.).

<sup>44</sup> Die Schule umfasst die Jahrgänge neun bis zwölf. Im laufenden Schuljahr haben sich 1.317 Schülerinnen und Schüler eingeschrieben, die von 93 Lehrkräften unterrichtet werden.

<sup>45</sup> [http://www.publicschoolreview.com/school\\_ov/school\\_id/61856](http://www.publicschoolreview.com/school_ov/school_id/61856)

Landesdurchschnitt (1:17), die Zahl der Abschlüsse aber ebenfalls. Im gesamten Bezirk schliessen nur 49% aller Schülerinnen und Schüler die Zeit an der High School mit einer Graduierung ab, an der John Hay High School waren dies im Schuljahr 2003/2004 sogar nur 40.8%. Vergleichbare Bezirke liegen bei 56.1% und die Rate im Landesdurchschnitt betrug 84.3%.

Die Leistungsdaten der Schulen sind insgesamt so niedrig, dass sie auf einer Skala von fünf Stufen als „gefährdet“ eingestuft wurden. Der Bundesstaat Ohio teilt den Schulen wie andere Staaten auch in jährlichen Report Cards mit, welche Qualität sie im Blick auf 18 verschiedene Indikatoren erreicht haben. Der Staat gibt einen Erreichungsgrad vor, der mit der Schulstufe zunimmt. Ausgangspunkt sind 75% erreichte Leseleistungen am Ende der dritten Klasse. Die Bewertung richtet sich danach, wie viel Prozent der staatlichen Indikatoren eine Schule erfüllt hat.<sup>46</sup> Die John Hay High School erhielt 2004 die Bewertung „academic watch“<sup>47</sup> und musste danach etwas zu ihrer eigenen Entwicklung unternehmen.<sup>48</sup>

Ohio hat im Schuljahr 2002/2003 damit begonnen, das neue System der Schulbewertung einzuführen.<sup>49</sup> Die jährlichen Rückmeldungen dienen der Zielerreichung, die nach den Vorgaben des No Child Left Behind Act mit dem *Adequate Yearly Progress* (AYP) beschrieben wird. Jedes Jahr müssen Ziele erreicht und Fortschritte erzielt werden, sonst kommt eine Schule auf die Warnliste. Der Prozess der Qualitätsverbesserung wird im Schuljahr 2013/2014 abgeschlossen sein. Zu diesem Zeitpunkt sollen alle Schülerinnen und Schüler ausreichende Niveaus in Lesen und Mathematik erreicht haben. Schulen, die das Jahresziel nicht erreichen, erhalten kein Zertifikat. Seit 2004 gibt es ein Ohio Educator Standards Board, das diese Entwicklung begleitet und überwacht. Die Daten der Schulen sind öffentlich zugänglich und werden auch von privaten Dienstleistungen angeboten, die dadurch den Eltern die Schulwahl erleichtern wollen.<sup>50</sup>

Der gesamte Bildungsraum des Staates Ohio umfasst 679 Schulbezirke mit rund 5.000 Schulen, die meisten davon in öffentlicher Trägerschaft.<sup>51</sup> Die Einwohnerzahl lag im Zensus des Jahres 2000 bei 11.353.140, sie wächst immer noch leicht, bei einem Anteil von knapp 87% weisser Bürgerinnen und Bürger und rund 12% schwarzen. Unterrichtet werden 1.417.050 Schülerinnen und Schüler. 48.5% der Finanzierung für die öffentlichen Schulen werden durch lokale Steuerfonds aufgebracht, 42.7% durch Fonds des Staates und 8.5% durch Bundesmittel. Das entspricht weitgehend dem Landesdurchschnitt, während in der Stadt Cleveland ganz andere Verhältnisse herrschen. Daher lag es nahe, hier etwas Einschneidendes zu verändern.

---

<sup>46</sup> Null Prozent sind möglich.

<sup>47</sup> Als „excellent“ wird eine Schule eingestuft, deren Erreichungsgrad zwischen 94% und 100% liegt. Darunter liegt die Stufe „effective“ (Erreichungsgrad 75% bis 93%), gefolgt von „continuous improvement“ (50% bis 74%), „academic watch“ (31% bis 49%) und „academic emergency“ (0% bis 30%).

<sup>48</sup> Besonders die Leistungen in Mathematik und den Naturwissenschaften lagen weit unter den staatlichen Anforderungen. Die Leistungen in Lesen und Schreiben lagen darüber, ebenfalls die Anwesenheitsrate.

<sup>49</sup> Die Daten zu Ohio folgen überwiegend den Fact-Sheet-Angaben des Ohio Department of Education sowie dem Amt für Statistik in Ohio.

<sup>50</sup> Etwa: <http://www.greatschools.net/> Die Serviceeinrichtung wurde 1998 von dem ehemaligen Lehrer Bill Jackson gegründet und ist heute eine der grössten Non-Profit-Unternehmen im Feld.

<sup>51</sup> Es gibt derzeit 3.925 öffentliche und 911 nicht-öffentliche Schulen, hinzu kommen verschiedene Berufs- und Sonderschulen.

Das Cleveland Voucher-Programm begann am 8. Januar 1996. Von 6.244 Bewerberinnen und Bewerber wurden mit einem Lotterieverfahren 2000 ausgewählt, die die Schulen ihres Wohnbezirkes verlassen und eine neue Schule wählen konnten. Zur Wahl standen vorwiegend religiöse Schulen. Im Schuljahr 2001/2002 schrieben sich 4.266 Schülerinnen und Schüler für das Voucher-Programm ein. Im Schuljahr 2006/2007 waren es rund 6.300 Schüler, die Bildungsgutscheine von bis zu \$3.450 erhielten. Sie verursachen steigende Kosten, obgleich sie doch nur einen verschwindenden Anteil der Schülerschaft ausmachen. Die Mitglieder des School Boards der Cincinnati Public Schools haben daher im Dezember 2005 Gouverneur Robert Taft<sup>52</sup> die Frage gestellt, ob sich der hohe Aufwand angesichts der geringen Zahlen wirklich lohne.<sup>53</sup>

Die Mittel für Bildungsgutscheine kommen aus den Haushaltstiteln der öffentlichen Schulen. Der Staat Ohio gibt seit 1991 zunehmend mehr Geld für die privaten Schulen aus. Die Finanzierung der öffentlichen Schulen durch Besitzsteuern ist vergleichsweise gross, so dass auch die Unterschiede in der Ausstattung der öffentlichen Schulen gross ist. Durch den Abzug der Voucher-Studenten wurden die Kosten der öffentlichen Schulen nicht gesenkt. Die Studenten werden nach Distrikten ausgewählt, die Zahl der Abgänger macht sich für die einzelne Schule kaum bemerkbar. Ein Drittel der Schülerinnen und Schüler war bereits an privaten Schulen eingeschrieben, bevor sie Bildungsgutscheine erhielten.

Die Effekte des Projekts waren lange umstritten, insbesondere im Blick auf den Leistungszuwachs und seine Verteilung. Zunächst schien es, dass eine Verbesserung der Schulleistungen nachweisbar ist. Im Dezember 2003 zeigte eine Studie des Indiana Center for Evaluation jedoch, dass die Leistungen der Gruppe der Schüler im Voucher-Programm insgesamt nicht höher lagen als die einer Kontrollgruppe mit Schüler aus öffentlichen Schulen ausserhalb des Programms. Evaluiert wurden die Leistungen zwischen 1998 und 2002. Hier zeigte sich zwischen den beiden Gruppen kein statistisch signifikanter Unterschied. Ein Teilergebnis ist, dass Schülerinnen und Schüler, die das Programm verlassen, einen Leistungseinbruch erleben, wenn sie an die öffentlichen Schulen zurückkehren, den Rückstand aber wieder aufholen können (Indiana Center for Evaluation 2003).

Insgesamt sind die akademischen Leistungen nach vier Jahren in den Voucher-Schulen nicht höher als in den öffentlichen Schulen. Das widerspricht der Studie von Peterson/Howell/Greene (1999), die einen solchen Befund behauptet hatte, jedoch nicht auf einer Basis von vier Jahren Leistungsmessung. Die Studie von 2003 zeigt auch, dass Afro-Amerikaner im Voucher-Programm verglichen mit den oben genannten Proportionen der Stadt Cleveland unterrepräsentiert sind. Viele haben Bildungsgutscheine, die ihnen angeboten wurden, nicht genutzt. Überrepräsentiert im Voucher-Programm waren Schüler weisser Herkunft (caucasian). Die Randbedingungen wie die Klassengrösse (22 Schüler) oder die Berufserfahrung der Lehrkräfte waren in beiden Gruppen nahezu identisch.

2006 veröffentlichte der New Yorker Bildungsökonom Clive Belfield eine Studie, in der mehr 2.000 Schülerinnen und Schüler untersucht wurden, die mit Bildungsgutscheinen studieren. Sie zeigten in der zweiten und vierten Klasse der High School keine verbesserten akademischen

---

<sup>52</sup> Der Republikaner Robert Taft war von 1999 bis 2007 Gouverneur von Ohio. Er konnte nicht wiedergewählt werden.

<sup>53</sup> The Cincinnati Post Dec., 2, 2005.

Leistungen. Anders als in früheren Untersuchungen behauptet, profitierten die afro-amerikanischen Studenten von dem Wechsel an eine private Schule nicht. Ein konsistentes Ergebnis sind die schlechteren Leistungen der Voucher-Studenten in Mathematik, verglichen mit den Studenten der Kontrollgruppe in den öffentlichen Schulen. „The program does not show any substantial gains for vouchers users relative to other comparison groups” (Belfield 2006, S. 20).

Eine Longitudinalstudie des Center for Evaluation&Education Policy der Indiana University im Auftrag des Ohio Department of Education hat zentrale Befunde bestätigt und zu differenzierteren Resultaten geführt. Die am 9. Februar 2006 vorgelegte Studie umfasst Datenerhebungen vom Schuljahr 1997/1998 bis zum Schuljahr 2003/2004. Die Auswertung bezog sich wie auch schon in der Studie von 2003 auf drei Fragen:

- What are the characteristics of students who participate in the CSTP, and how do they compare with the characteristics of students who do not participate?
  - What are the characteristics of the classrooms and teachers with whom scholarship students work in private schools, and how do they compare with the characteristics of classrooms and teachers in the public schools?
  - What is the impact of participation in the CSTP on students' academic achievement?
- (Center for Evaluation 2007, S. 7).

Einige Resultate im Blick auf die erste Frage lassen sich so zusammenfassen: Zwischen den Schülern im CSTP-Programm und denjenigen in der öffentlichen Schule lassen sich keine Unterschiede bezogen auf das Geschlecht feststellen. Der Anteil von Schülern aus Minderheitengruppen bei den „first-year scholarship recipients“ hat seit 1997 systematisch abgenommen. Bei denjenigen, die das Programm verlassen, überwiegen die männlichen Schüler. Wer heute das Programm besucht, ist mit höherer Wahrscheinlichkeit weiss, als diejenigen, die 1998 das Programm verlassen haben. 67% der Erstbenutzer kommen seit 1999 aus Privatschulen, verglichen mit 33%, die aus öffentlichen Schulen in das CSTP wechseln (ebd., S. 46ff.).

Die zweite Frage nach den Charakteristika des Unterrichts und der Lehrkräfte ergibt einige Unterschiede zwischen den privaten und den öffentlichen Schulen. Die Berufserfahrung der Lehrerinnen und Lehrer ist ungefähr gleich, sie beträgt in beiden Gruppen ungefähr 11 Jahre. Die Lehrkräfte an den öffentlichen Schulen haben höhere akademische Abschlüsse. 50.8% haben einen M.A. oder einen höheren Grad, was in den Privatschulen nur für 18.0% gilt. 93.2% der Lehrkräfte in den öffentlichen und 90.4% in privaten Schulen verfügen über eine „teacher certification,“ also können irgendeine professionelle Ausbildung für die Tätigkeit in Schule und Unterricht nachweisen.

Die Grösse der Schulkassen in den öffentlichen Schulen ist kleiner als die in den privaten, was mit Sonderklassen zusammenhängt, die nur die öffentlichen Schulen führen. Die Berufserfahrung und die Dauer der Tätigkeit der Lehrkräfte an der jeweiligen Schule hat einen schmalen, aber signifikanten Einfluss auf die Leistungen der Schüler. Die Klassengrösse hatte nur in einem Falle einen Einfluss, nämlich bezogen auf die Mathematikleistungen der Schüler in Privatschulen, „with larger class size being related to higher scores.“ Zwischen der „teacher

certification“ und den Schulleistungen lässt sich keine Beziehung nachweisen, weder eine positive noch eine negative (ebd., S. 55/56).

Die Schulleistungen sind im Blick auf die erste Kohorte des CSTP vom Kindergarten an über sechs Schuljahre (N=197) in verschiedenen Fächern untersucht und mit einer Kohorte von Schülern aus der öffentlichen Schule verglichen worden (ebd., S. 56). Die Vergleichsgruppe umfasste zwei Teilpopulationen, eine aus Schülern, deren Eltern sich für das CSTP beworben hatten, aber nicht angenommen wurden und die danach eine öffentliche Schule besuchten, und eine aus Schülern, deren Eltern sich nicht beworben hatten und die von Anfang an die öffentliche Schule besuchten. Eine dritte Gruppe sind Schüler, die in das Programm aufgenommen wurden, es aber wieder verliessen und an die öffentliche Schule zurückkehrten. Das erlaubt Aussagen, die bisher in keiner anderen Evaluation möglich waren.

Daten wurden erhoben, darunter auch mit Tests, für die Lernbereiche Lesen, Language Arts,<sup>54</sup> Mathematik, Naturwissenschaften und Social Studies (ebd., S. 21f.). Zu Beginn erreichten die Schüler der CSTP-Kohorte höhere Leistungen in allen getesteten Fächern, aber die Unterschiede zu den Schülern der öffentlichen Schule blieben in den nächsten Jahren nur im Fach Language Arts konsistent. Differenzen in Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften und Social Studies sind für die anderen Perioden der Datenerhebung nicht evident. In den ersten beiden Jahren (first and second grade) erreichen die Schüler der öffentlichen Schule in Lesen und Mathematik ein ähnliches Leistungsniveau wie die Schüler in den Privatschulen. Für die gesamte Testperiode sind diese Schüler im Bereich Language Arts besser (ebd., S. 162f.).

Am Ende der sechsten Klasse zeigt sich im Vergleich der CSTP-Schüler mit den beiden Kontrollgruppen in der öffentlichen Schule folgender allgemeine Befund:

„Results indicate that by the end of the sixth grade, after controlling for differences in minority status, student mobility and prior achievements, there are no statistically significant differences in overall achievement scores between students who have used a scholarship throughout their academic career (i.e. kindergarten through sixth grade) and students in the two public school comparison groups“ (ebd., S. 166).

In drei einzelnen Lernbereichen gibt es allerdings signifikante Unterschiede ( $p < .05$ ), nämlich in Language Arts, Naturwissenschaften und Social Studies. Am Ende der sechsten Klasse sind die CSTP-Schüler gegenüber beiden Kontrollgruppen besser in Language Arts und Social Studies und sie sind besser gegenüber einer Kontrollgruppe in den Naturwissenschaften (ebd.). Diese Unterschiede zeigten sich nicht vor der sechsten Klasse, was zur Vermutung Anlass gibt, dass das CSTP in den mittleren Schuljahren anders wirkt als in den ersten Primarschulklassen. Generalisierbar ist das alles nicht (ebd., S. 162), auch nicht, dass die Schüler aus der Gruppe der „non-applicants,“ also diejenigen, deren Eltern sich nicht für das CSTP beworben hatten, an verschiedenen Punkten der Untersuchung die Leistungen der CSTP-Schüler übertrafen (outperformed), besonders in Mathematik (ebd., S. 167).

---

<sup>54</sup> Das alte Fach Englisch umfasst in den heutigen Curricula der Primarschule üblicherweise Reading and Writing Skills, Phonetics, Alphabet, Vocabulary, Spelling und Grammar.

Ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Bildungsgutscheinen und der Verbesserung von Schülerleistungen hat sich in solchen Studien nicht feststellen lassen. Vouchers sind wenn, dann nur *ein* Element in einem komplexen System der Schulentwicklung, die mit den Bildungsgutscheinen keine Allheilmittel zur Verfügung hat. Die Steigerung von Leistungen kann viele Gründe haben. Wenn sich die Leistungen der Schülerinnen und Schüler verbessern, dann kann das nicht einfach auf die Art der Bildungsfinanzierung zurückgeführt werden. Die Verbesserung der Schulleistungen hat mit Unterricht, die Qualität der Lehrkräfte, der Herkunft der Schüler und der Zusammensetzung der Klasse zu tun. Welche Rolle das Wahlverhalten der Eltern spielt, ist eine der strittigen Fragen.

Strittig ist nach den Daten aus Cleveland auch, ob Schüler in Voucher-Programmen wirklich bessere Chancen erhalten und wenn ja, für welche Hinsichten das gilt. Die Zufriedenheit der Eltern und ein besserer häuslicher Support ist eine Sache, Leistungsdaten eine andere. Zudem fragt sich, wie gross die Zielgruppe für diese Programme tatsächlich ist, wenn sich am Kernziel der Förderung von Bedürftigen nichts ändert. Trotz aller Propagierung alternativer Formen von Verschulung, etwa auch im Bereich von Home-Schooling, ist die Zahl der Einschreibungen an den öffentlichen Schulen stabil. Eine wirkliche Abwanderung findet nicht statt, was natürlich auch an der Art der Alternativen liegen kann.

Das Problem lässt sich nochmals an einem Beispiel aus Ohio aufzeigen. Das Beispiel bezieht sich auf den Distrikt der Columbus Public Schools. Im Schuljahr 2006/2007 hat der Distrikt mehr Geld als erwartet an die Charter Schools abgeben müssen, aber der Verlust hielt sich in Grenzen, weil weniger Schüler als erwartet sich in das Voucher-Programm einschrieben. Charter Schools sind unabhängig geführte öffentliche Schulen, keine Privatschulen im Sinne des Voucher-Programms. Die Zunahme bei den Charter-Schools betrug gegenüber dem Vorjahr 26%. Das Voucher-Programm bezieht sich auf *failing schools* im Distrikt. Die Schülerinnen und Schüler, die diese Schulen verlassen und sich an Privatschulen einschreiben lassen wollen, erhalten eine staatliche Beihilfe von \$5.000.00 für das Schulgeld der neuen Schulen. Nur knapp die Hälfte der für diesen Zweck bereit gestellten Mittel wurden auch tatsächlich genutzt.<sup>55</sup>

Solche Beispiele setzen voraus, dass die Bildungspolitik das Konzept der Finanzierung mit Vouchers als ernsthafte Option erkannt hat und umzusetzen versucht. Das ist nicht als plötzlicher Dammbbruch vorzustellen, sondern kennt eine langwierige Geschichte, die sowohl mit einem Wechsel der Politikstrategien als auch mit einem Wandel der öffentlichen Meinung zu tun hat. „Vouchers“ und „School Choice“ müssen bei bestimmten Gruppen der Bevölkerung auf Zustimmung stossen, wenn sie Eingang in die praktische Bildungspolitik finden sollen. Sie müssen als innovative und aussichtsreiche Lösung drängender Probleme erscheinen.

---

<sup>55</sup> The Columbus Dispatch, Thursday, February 08, 2007.

### 3. Die Karriere der Bildungsgutscheine in den Vereinigten Staaten

Milton Friedman nahm an, es sei möglich, gleichermaßen für einen effektiven Wettbewerb zwischen den Schulen zu sorgen *und* einen effizienten Einsatz der Ressourcen zu gewährleisten. Effektivität der Schulen hatte bereits das Committee of Ten gefordert, das die National Education Association<sup>56</sup> 1892 berufen hatte und das der langjährige Präsident der Harvard University, Charles Eliot, leitete. Der Vergleich zeigt den Unterschied des Ansatzes. Kein Geringerer als Eliot (1909) hat *education for efficiency* zu einem Schlagwort gemacht, dabei aber an staatliche Steuerungen wie Lehrplanrevisionen gedacht, nicht an Wettbewerb in einer möglichst offenen Marktsituation. Wohl sollten die Ressourcen „effizient“ eingesetzt werden, aber dazu diente die Vereinheitlichung der Instrumente und der Schulorganisation, auch Zeitregulierungen, nicht Gewinn und Verlust als Ausdruck der Konkurrenz zwischen den Schulen.

Das Committee of Ten hat den Weg zum High School-Lehrplan geebnet, zu einer Zeit, als weit unter zehn Prozent eines Schülerjahrgangs einen Sekundarschulabschluss machten. Die Vorschläge des Komitees implizierten eine Abkehr von den klassischen Studien, Latein und Griechisch waren nicht mehr das Herzstück des Lehrplans, der vielmehr an modernen Sprachen, Naturwissenschaften, Mathematik und Geschichte ausgerichtet war. Damit sollten neue Schülergruppen erschlossen werden, was zugleich eine Abkehr vom alleinigen Ziel der Vorbereitung auf Universitätsstudien bedeutete. Die neue High School sollte für *alle* Studenten lebensdienlich und persönlichkeitsfördernd sein und *einige* auf das College oder die Universität vorbereiten.

Diese Formel gilt bis heute, und mit ihr sind keineswegs ständig schlechter werdende Daten verbunden, die eine verbreitete Krisenrhetorik suggeriert. Ob die Schulen historisch besser oder schlechter geworden sind, ist eine historisch wie empirisch ungelöste Frage. Die Krisenrhetorik ist aber eine Voraussetzung für die Suche nach neuen Lösungen, die nicht zufällig mit einem Report verbunden wurde, der *A Nation at Risk* hiess (3.1). Die grundlegenden Aussagen des Reports zielen auf eine vollständig neue Art der Bildungssteuerung, die Bildungsstandards, Outputmessung und „Accountability“ in den Mittelpunkt stellt. Der bisherige Schwerpunkt der Bildungspolitik, mit Massnahmen der Quotierung (affirmative action) für mehr Gleichheit zu sorgen, verschiebt sich damit in gewisser Hinsicht (3.2). In Meinungsumfragen votieren bestimmte Bevölkerungsgruppen für Bildungsgutscheine und freie Schulwahlen (3.3). Das älteste Projekt dieser Art in Milwaukee zeigt den mittlerweile erreichten Realisierungsgrad dieser Anliegen (3.4).

---

<sup>56</sup> Die National Education Association wurde 1857 als National Teachers Association gegründet. Der heutige Name wurde 1870 geprägt. Die Assoziation wurde 1906 vom amerikanischen Kongress anerkannt.

### 3.1 „A Nation at Risk“ als politischer Katalysator

Zeigt sich die amerikanische Bildung in einer einzigen, lang anhaltenden Krise? Oder stimmt die Öffentlichkeit einer Krisenrhetorik zu, die sich mit Zahlen und Befunden gar nicht untermauern lässt? Die Drop-Out Rate<sup>57</sup> etwa sinkt zwischen 1972 und 2005 sowohl im Bereich der Schülerinnen und Schüler, die in den letzten Schuljahren die High School verlassen, als auch bezogen auf die Gruppe von Schülern, die nicht eingeschrieben sind und/oder keinen Abschluss haben. Im ersten Fall betrug die Rate 1972 rund 6%, sie lag 2005 bei unter 3.8%. Im zweiten Fall sank die Rate von etwa 14.6% im Jahre 1972 auf 9.4% im Jahre 2003. Differenziert nach Armut oder Ethnien bestehen zum Teil erhebliche Unterschiede, aber die Rate sinkt in allen Bereichen (IES 2007, S.14/15, 21ff.). Der Ausdruck „Sinken“ muss vor dem Hintergrund der realen Zahlen betrachtet werden. Immerhin gehörten im Oktober 2005 3.458.000 Jugendliche und junge Erwachsene zu der Gruppe, die weder an einer Schule eingeschrieben waren noch einen Abschluss hatten (ebd., S. 27).

Ob sich die Schulleistungen verbessert haben und wenn ja, wie weit, ist hochgradig umstritten, vergleicht man etwa den Sandia Report<sup>58</sup> aus dem Jahre 1993 mit Aussagen heutiger Kritiker, die eher Stagnation oder Rückschritte sehen (Peterson 2003).<sup>59</sup> Nach wie vor bestehen grosse Unterschiede zwischen den Schulkreisen, aber vor allem im Blick auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Die ungleichen Ressourcen haben eine direkte Auswirkung auf die Qualität der Schulen. Die soziale und ethnische Segregation<sup>60</sup> nimmt eher zu als ab, wenn man in Rechnung stellt, dass die Hispanics die am schnellsten wachsende Gruppe der Minderheiten ist. Wie weit ein „white flight“ in Privatschulen oder in anderen Quartieren verbreitet ist, wird sehr strittig diskutiert (Wilson 1985; Fairlie/Resch 2002).

In den Medien werden folgende Zahlen gehandelt: Im Jahre 2000 konnten etwa 40% der Viertklässler nur unterhalb der Basisstufe des nationalen Leistungstests lesen. Ein Drittel der College-Studenten mussten besondere Förderkurse in Lesen, Schreiben und Mathematik besuchen, bevor sie sich in die regulären Klassen einschreiben konnten. In den internationalen Vergleichen belegen amerikanische Schülerinnen und Schüler regelmässig hintere Plätze. Die Situation verschlechtert sich nochmals, wenn die Situation in den Innerstädten betrachtet wird.

---

<sup>57</sup> Es gibt zwei Raten. Die Event-Rate beschreibt die Prozentzahl der 15 bis 24jährigen, die zwischen dem zehnten und dem zwölften Schuljahr eine öffentliche oder private Schule verlassen. Erhoben werden die Abgänge zwischen Oktober des laufenden und Oktober des folgenden Jahres (IES 2007, S. 3). Die Status-Rate beschreibt für die gleiche Altersgruppe die Prozentzahl derer, die nicht an einer High School eingeschrieben sind und keinen Schulabschluss haben (ebd.).

<sup>58</sup> Die 1949 gegründeten Sandia National Laboratories sind als ein Privatunternehmen im Auftrag des Secretary of Energy tätig (government owned/contractor operated). Die Projekte betreffen zumeist energie- und sicherheitspolitische Fragestellungen. 1990 erhielt Sandia den Auftrag, den Zustand der Elementar- und Sekundarbildung zu untersuchen. Nach der eingehenden Analyse aller erreichbaren Daten, die von Leistungsmessungen über Drop-Out-Raten bis zu den Schulressourcen reichten und auch internationale Vergleiche mit einbezogen, kam der Report zu dem Ergebnis, dass auf fast allen Skalen stabile oder steigende Tendenzen festgestellt werden konnten (Carson/Huelskamp/Woodall 1993). Methode und Datenauswertung sind allerdings kritisiert worden (Stedman 1994).

<sup>59</sup> Fortschritte im Elementarbereich sowie in der Verbesserung der Mathematikleistungen. „But the overall effect is unmistakably grim“ (Peterson 2003, S. 69).

<sup>60</sup> Immer noch besucht ein Drittel der schwarzen Schüler rein schwarze Schulen (Gamoran/Long 2006, S. 5).



58% der Viertklässler aus einkommensschwachen Familien können nicht auf dem Basisniveau lesen, das wiederum eher niedrig angesetzt ist.<sup>61</sup>

Der amerikanische Kongress hat das nationale Institute for Education Sciences in Washington, DC beauftragt, jährlich einen Bericht vorzulegen, der als *The Condition of Education* bezeichnet wird. Der Bericht erfasst Daten zu zahlreichen Indikatoren in fünf grösseren Bereichen, darunter auch detailliert die Schulleistungen. Die Leistungen werden im Blick auf drei Anforderungsniveaus des NAEP-Tests beschrieben, die so lauten:

- *Basic* denotes partial mastery of the knowledge and skills that is fundamental for a proficient work at a given grade.
- *Proficient* means solid academic performance. Students reaching this level have demonstrated competency over challenging subject matter.
- *Advanced* signifies superior performance for a given grade.

Gemäss dem jüngsten Bericht sind die Leseleistungen der Viert- und Achtklässler zwischen 1992 und 2005 leicht, nämlich um zwei Punkte, gestiegen. Praktisch heisst das, die Leistungen sind über zwölf Jahre unverändert. Im Jahre 2005 konnten 73% der Schüler in der achten Klasse auf oder über dem Niveau Basic lesen und 31% konnten das auf oder über dem Niveau Proficient. Bei den Zwölftklässlern sanken die Leseleistungen im gleichen Zeitraum um sechs Punkte. Die Leistungen im Schreiben haben sich zwischen 1998 und 2002 signifikant verbessert. Im Jahre 2002 konnten 28% der Viertklässler, 31% der Achtklässler und 24% der Zwölftklässler auf dem Niveau Proficient schreiben. In den Naturwissenschaften haben sich die Viertklässler zwischen 1996 und 2005 verbessert, bei den Achtklässlern ist praktisch kein Wandel festzustellen, während die Leistungen der Zwölftklässler wiederum gesunken sind.

Besonders umstritten waren und sind die Einschätzung der Leistungen in Mathematik. Der Report stellt fest, dass die Leistungen der Viert- und der Achtklässler zwischen 1990 und 2005 ständig besser geworden sind. Der nationale Durchschnitt bei den Tests im Jahre 2005 ist der höchste, der je erreicht wurde. Bei den Zwölftklässlern ist ein direkter Vergleich mit früheren Ergebnissen nicht möglich, weil der Test verändert wurde. 2005 befanden sich 23% der Leistungen dieser Gruppe oberhalb oder auf dem Niveau von Proficient, während 39% unterhalb von Basic lag. Schülerinnen und Schüler aus Asien und dem Pazifikraum schnitten besser ab als alle anderen vier Ethnien, schwarze Schüler zeigten die schlechtesten Leistungen. Das korreliert mit einem anderen Befund: Die Mathematikleistungen der Viertklässler in „high poverty public schools“ liegen niedriger als die von Schülern in weniger belasteten Schulen (The Condition of Education; IES 2007a).

Seit Beginn der neunziger Jahre galten besondere Anstrengungen auch dem Aufbau von Charter-Schools. Diese Anstrengungen haben sich in bestimmten Regionen, nicht in allen, durchaus ausbezahlt. Die Forschung ist jedoch auch hier uneins. Horn und Miron (2000) liefern für Michigan ein durchaus anderes Bild aus Hoxby (2004) für einen nationalen Querschnitt, wobei es einen Unterschied macht, ob Abschlussraten betrachtet werden oder Schülerleistungen. Das Bild ist auch hier komplex und wird immer von wertenden Prämissen aus betrachtet. Charter Schools sind öffentliche Schulen, die in einem besonderen Vertragsverhältnis stehen („charter“).

---

<sup>61</sup> Now to Boost Academic Achievement. USA Today/Society for the Advancement of Education May 2000.

Manche Bundesstaaten wie Kalifornien und Arizona vergeben zumindest Teilaufträge auch privaten Unternehmen, auch diese Möglichkeit des Outsourcing erklärt das öffentliche Interesse.

Das erste Charter-School Gesetz wurde 1991 in Minnesota verabschiedet. Heute gibt es in 40 amerikanischen Bundesstaaten sowie im District of Columbia mehr als 3.500 Charter Schools, an denen mehr eine Million Schülerinnen und Schüler eingeschrieben sind. Die Schulen ziehen überproportional Schüler aus Familien an, die arm sind und einen afro-amerikanischen Hintergrund haben. Nachfrage besteht ebenfalls im Blick auf andere Minderheiten. Die Zielgruppe ist also vergleichbar der der Voucher-Programme. Im Blick auf die staatlichen Anforderungen bestehen zwischen Charter Schools und traditionellen Public Schools erhebliche Unterschiede, auch was die pädagogische Ausrichtung angeht (Buckley/Fisler 2003).

Ein offizieller Bericht des U.S. Department of Education aus dem Jahre 2004 stellte seit 1991 ein schnelles Wachstum fest, erklärte den Anstieg der Zahl der Schulen vor allem mit der Finanzierung aus Bundesmitteln<sup>62</sup> und sah sich ausserstande, die Frage zu beantworten, ob Charter Schools effektiver seien als traditionelle Public Schools. In fünf nicht-repräsentativen Fallstudien konnte allerdings nachgewiesen werden, dass die untersuchten Charter Schools mit geringerer Wahrscheinlichkeit den staatlichen Leistungsstandards nachkommen als die traditionellen Public Schools (PPSS 2004). Status, Organisation und Zweckbestimmung sind zum Teil stark unterschiedlich, und nur bestimmte Bundesstaaten wie Florida oder Kalifornien erzielten einen grossen Zuwachs, weil hinter dem Ausbau eine bestimmte Politik steht.

Im August 2006 erschien eine weitere Studie des U.S. Department of Education, in der die Leistungen von Schülern in 150 Charter Schools mit denen von Schülern in 6.764 Public Schools verglichen werden. Basis des Vergleichs ist der NAEP-Test mit Viertklässlern aus dem Jahre 2003, an dem alle Schulen teilnahmen. Nach der Bereinigung der Schülercharakteristika stellte sich heraus, dass die Leistungen der Schüler in Charter Schools niedriger waren als die der Schüler in traditionellen Public Schools, wobei der Abstand in Lesen geringer war als in Mathematik. Keinen statistisch signifikanten Unterschied gibt es, wenn die Charter Schools mit einem öffentlichen Schuldistrikt verbunden sind. Ist das nicht der Fall, liegen die Leistungen in den Charter Schools signifikant tiefer (Braun/Jenkins/Grigg 2006).

Radikal andere Formen der Organisation und Finanzierung der öffentlichen Schulen erhielten seit den achtziger Jahren in der öffentlichen Diskussion zunehmend eine Wahrnehmungschance. Allerdings haben zu fast jedem Zeitpunkt seit Mitte des 19. Jahrhunderts heftige Diskussionen über den Zustand und die Zukunft der öffentlichen Schulen stattgefunden. Das verwundert nicht angesichts des breiten Spektrums der Meinungen und der ganz unterschiedlichen Zielsetzungen. Die öffentliche Schule steht unter der Aufsicht der demokratischen Öffentlichkeit, sie ist Objekt sehr verschiedener Interessen und muss eine im Kern wohlwollende Aufmerksamkeit konstant halten. Gleichzeitig ist das historisch gewachsene System nicht sehr beweglich und ist die Gewöhnung an Bildungsversorgung ein ernst zu nehmender Tatbestand. Umso mehr ist dann die Frage, wie das System bewegt werden kann.

---

<sup>62</sup> Die Bundesmittel für das Public Charter School Program steigen von \$5 Millionen im Finanzjahr 1995 über \$190 Millionen im Jahr 2001 auf \$218.7 Millionen im Jahr 2004 (PPSS 2004).

Ein zentraler Auslöser für den klimatischen Wandel der Diskussion war der Krisenreport *A Nation at Risk*, der im April 1983 veröffentlicht wurde. Terrel Bell,<sup>63</sup> der Secretary of Education im ersten Kabinett von Ronald Reagan, hatte seinen Präsidenten überzeugt, eine National Commission on Excellence in Education einzusetzen. Die Kommission konstituierte sich am 26. August 1981 unter der Leitung von David P. Gardner.<sup>64</sup> Sie umfasste siebzehn Personen, darunter Universitätspräsidenten,<sup>65</sup> Schulleiter,<sup>66</sup> Mitglieder von School Boards,<sup>67</sup> Superintendenten<sup>68</sup>, Wissenschaftler,<sup>69</sup> Politiker,<sup>70</sup> Standesvertreter<sup>71</sup> und Vertreter der Wirtschaft<sup>72</sup> sowie eine Lehrkraft.<sup>73</sup> Die Kommission war mehrheitlich eher konservativ ausgerichtet, sie war nicht, wie Bell (1988, S. 117) später schrieb, „balanced,“ obwohl Demokraten wie Republikaner vertreten waren.

Curricular und schulorganisatorisch strebte die Kommission eine Richtung „back to the basics“ an, also weg von der schülerzentrierten Pädagogik. „A Nation at Risk“ war der Auslöser vor allem für curriculare Reformen, die in eine Diskussion über nationale Bildungsstandards und Konzentration der Fächer einmündeten. Die Einführung nationaler Standards hätte die Zuständigkeit der Bundesstaaten tangiert, dazu kam es dann letztlich nicht, obwohl erhebliche Anstrengungen in diese Richtung unternommen wurden. Die einzelnen Gesellschaften für die Unterrichtsfächer schlugen von sich aus Standards vor, die aber nicht verbindlich wurden. Die

---

<sup>63</sup> Terrel Howard Bell (1921-1996) war High School-Lehrer und promovierte 1961 in Pädagogik an der University of Utah. Bell war Utah Commissioner of Higher Education in Utah, bevor er 1981 in das erste Kabinett von Präsident Reagan eintrat. Bell trat Ende 1984 aus persönlichen Gründen zurück. Seine Autografie schildert das Zustandekommen von *A Nation at Risk* (Bell 1988).

<sup>64</sup> David Pierpont Gardner war seit 1973 und so zum Zeitpunkt des Berichts Präsident der University of Utah. Von 1983 bis 1992 war Gardner der 15. Präsident der University of California. Gardner promovierte 1966 an der University of California und wurde danach auf eine Professur for Educational Leadership an die Graduate School of Education an die University of Utah berufen.

<sup>65</sup> A. Bartlett Giametti war Präsident der Yale University. Norman C. Francis war Präsident der Xavier University of Louisiana. Shirley Gordon war Präsidentin des Highline Community College in Midway, Washington.

<sup>66</sup> Emeral A. Crosby war Principal der Northern High School in Detroit Michigan. Richard Wallace war Principal der Lutheran High School East in Cleveland Heights, Ohio.

<sup>67</sup> Die Vizepräsidentin der Kommission, Yvonne W. Larsen, war zuvor Präsidentin des San Diego City School Board. Larsen hat Business Administration studiert und war in den neunziger Jahren Mitglied und dreimal Präsidentin des California State Board of Education. Sie ist heute Mitglied des Direktoriums der unabhängigen Foundation for Educational Achievement in San Diego. Margaret S. Marston war Mitglied des Virginia State Board of Education.

<sup>68</sup> Francisco D. Schez, Jr. war Superintendent der öffentlichen Schulen von Albuquerque, New Mexico.

<sup>69</sup> Gerald Holton war Mallinckrodt Professor of Physics and Professor of the History of Science an der Harvard University. Glenn T. Seaborg (geb. 1912) war Professor für Chemie an der University of California at Berkeley. Seaborg hatte 1951 den Nobelpreis für Chemie erhalten.

<sup>70</sup> Albert H. Quie (geb. 1923) war von 1979 bis 1983 der 35. State Governor des Staates Minnesota. Zuvor war er 20 Jahre lang Abgeordneter für die Republikanische Partei.

<sup>71</sup> Charles A. Foster, Jr. war ehemaliger Präsident der Foundation for Teaching Economics in San Francisco, California. Robert V. Haderlein war Präsident der National School Boards Association in Girard, Kansas.

<sup>72</sup> William O. Baker war ehemaliger Chairman of the Board der Bell Telephone Laboratories in Murray Hill, New Jersey. Annette Y. Kirk leitete die Kirk Associates, ein kulturelles Zentrum in Mecosta, Michigan. Heute steht sie dem konservativen *Russel Kirk Center for Cultural Renewal* in Mecosta vor. Russell Kirk (1918-1994) war ein konservativer Publizist. Seine Dissertation *The Conservative Mind: From Burke to Santayana* wurde 1960 veröffentlicht (7. rev. Aufl. 2001).

<sup>73</sup> Jay Sommer war Lehrer am Fremdsprachendepartement der New Rochelle High School in New Rochelle, New York. Sommer war National Teacher of the Year, 1981-82.

Diskussion dauert an, weil zwischen den Leistungstests der einzelnen Bundesstaaten und den nationalen Tests erhebliche Unterschiede bestehen.<sup>74</sup>

Präsident Gardner diskutiert eine wesentliche Idee seiner Kommission auf dem National Forum on Excellence in Education, das am 7. Dezember 1983, also nach der Veröffentlichung von *A Nation at Risk*, in Indianapolis stattfand. Gardner führte die Krise der Bildung wesentlich auf die zu geringen Leistungserwartungen der Lehrkräfte zurück und plädierte nachdrücklich für die Einführung von nationalen Bildungsstandards. In seiner Inauguraladresse als neuer Präsident der Universität von Kalifornien kam Gardner am 12. April 1984 auf dieses Thema zurück. Er stellte die klassische konservative Frage:

„How can the University preserve and enhance the academic standards when the average graduate of our high schools today is not as well educated as the average graduate of twenty-five or thirty-years ago, when a much smaller proportion of our population earned the high school diploma?“  
(Gardner1984).

Albert Quier, neu gewählter Gouverneur von Minnesota, hatte 1979 im ersten Jahrgang der neu gegründeten Zeitschrift *Educational Evaluation and Policy Analysis*,<sup>75</sup> die politische Richtung vorgegeben. In einem Interview äusserte er sich über neue Steuerungstechniken, die Rolle der Bildungsforschung bei der Evaluation von Schulen und die zentrale Funktion von Standards. Terrel Bell betonte am 9. März 1983 vor dem Unterausschuss für Bildung des Senatskomitees für Arbeit und menschliche Ressourcen die zentrale Rolle der Mathematik und der Naturwissenschaften im Curriculum der öffentlichen Schulen einhergehend mit der Notwendigkeit, die Standards zu erhöhen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass sich mehr Schülerinnen und Schüler für diese Fächer interessieren.

Der politische Publizist Andrew Hacker<sup>76</sup> stellte am 12. April 1984 in einer Sammelrezension für den *New York Review of Books* fest, dass in den zahlreichen Berichten und Studien<sup>77</sup> über den Zustand der Sekundarbildung in den Vereinigten Staaten die Schulen sämtlich „durchgerasselt“ (flunk out) seien, was nichts anderes sei als Alarmismus und der Preisgabe einer ganzen Generation gleichkomme. Zudem sagten Berichte zur Veränderung der Schulorganisation wenig darüber aus, wie politisch mit Problemen wie der sozialen und ethnischen Segregation umgegangen werden soll. Bildungsstandards müssen von ihrer Erreichbarkeit her verstanden werden. Wenn Minderheiten aufgrund der Leistungsanforderungen ausgeschlossen werden, ist das Konzept nicht sehr tauglich.

<sup>74</sup> Die nationalen Tests sind strenger, also sind die Ergebnisse schlechter. Die Viertklässler des Staates Mississippi waren im staatlichen Lesetest des Jahres 2005 die besten des Landes, im nationalen Test dagegen die schlechtesten. Aufgrund solcher Daten wird erneut über die Einführung nationaler Standards diskutiert (USA Today June 14, 2007).

<sup>75</sup> Die Zeitschrift erscheint seit 2007 in der SAGE-Verlagsgruppe. Die Zeitschrift wird im Auftrag der American Research Association herausgegeben.

<sup>76</sup> Der liberal-konservative Publizist Andrew Hacker (geb. 1923) ist emeritierter Professor am Department of Political Science des Queens College in New York.

<sup>77</sup> Neben *A Nation at Risk* werden erwähnt *Action for Excellence* (Task Force on Education for Economic Growth), *Educating Americans for the 21<sup>st</sup> Century Mathematics, Science and Technology* (National Science Board Commission on Precollege Education in National Science Foundation) sowie verschiedene Studien einzelner Autoren.

In einem Brief an die Herausgeber des *New York Review of Books* antwortete Annette Kirk auf den Artikel, das jüngste Mitglied der Gardner-Kommission. Sie unterstreicht die Bedeutung von rigorosen akademischen Standards für die Persönlichkeitsbildung. Was von der schulischen Bildung bleibt, ist nicht unbedingt Wissen, wohl aber Selbstdisziplin sowie die Erfahrung, Schwierigkeiten bewältigt und die Erwartungen erfüllt zu haben. Anstrengungen müssen sich bezahlt machen, nur so könne die Jugend auf den Arbeitsmarkt der Zukunft vorbereitet werden, was hohe Ideale der Bildung nicht ausschliesst. Ihr Lieblingssatz in *A Nation at Risk* sei „History is not kind to idlers.“

Dieser Satz leitet den ersten Abschnitt des Kapitels ein, in dem die Gardner-Kommission „the risk“ beschreibt. Der Abschnitt führt gut in die Richtung der Analyse ein:

„History is not kind to idlers. The time is long past when America’s destiny was assured simply by an abundance of natural resources and inexhaustible human enthusiasm, and by our relative isolation from the malignant problems of older civilizations. The world is indeed a global village.<sup>78</sup> We live among determined, well-educated, and strongly motivated competitors. We compete with them for international standing and markets, not only with products but also with the ideas of our laboratories and neighborhood workshops. America’s position in the world may once have been reasonably secure with only a few exceptionally well-trained men and women. It is no longer” (*A Nation at Risk* 1983, S. ).

Gesagt wird, dass der Bericht sich nicht einfach nur auf Industrie und Handel beziehe, sondern alle Aspekte einer demokratischen Bildung berücksichtige und dabei auch auf Chancengleichheit achte. Aber durchschlagend war vor allem die These der durch „a rising tide of mediocrity“ im Bildungswesen stark gefährdete internationale Wettbewerbsfähigkeit der Vereinigten Staaten.

Der wohl am häufigsten zitierte Satz aus *A Nation at Risk* bringt den Befund so auf den Punkt:

„If an unfriendly foreign power had attempted to impose on America the mediocre educational performance that exists today, we might well have viewed it as an act of war”(ebd., S.).

Time Magazine schrieb am 9. Mai 1983, die Evidenz für den Niedergang des amerikanischen Bildungswesens „was depressingly easy to find.“ Tatsächlich scheinen die Indikatoren, die die Gardner-Kommission zu Rate zieht, für einen eindeutigen Befund zu sprechen.

---

<sup>78</sup> Der Ausdruck stammt von dem britischen Maler und Autor Wyndham Lewis (1882-1957). Er verwendet „global village“ in seinem Buch *America and Cosmic Man* (1948). Populär wurde die Metapher des „globalen Dorfes“ durch den kanadischen Medientheoretiker Marshall McLuhan (1911-1980) in seinem Buch *The Gutenberg Galaxy* (1962).

- In internationalen Vergleichsstudien zum Leistungsverhalten belegen amerikanische Schülerinnen und Schüler nie erste und zweite, wohl aber häufig letzte Plätze.
- 23 Millionen amerikanische Erwachsene sind funktionale Analphabeten. Das trifft auf 17% der schulpflichtigen Siebzehnjährigen ebenfalls zu. In den ethnischen Minderheiten kann die Zahl der funktionalen Analphabeten bis zu 40% steigen.
- Der Leistungsdurchschnitt der High School Studenten ist tiefer als zur Zeit des Sputnik-Schocks, obwohl die Bildungsausgaben besonders des Bundes seit 1957 massiv gestiegen sind.
- Die Hälfte der begabten Schülerinnen und Schüler zeigt kein ihrer Begabung angemessenes Leistungsverhalten.
- Der College Board's Scholastic Aptitude Test (SAP) zeigt einen ungebrochenen Rückgang der Schulleistungen in nahezu allen Fächern. In Mathematik betrug der Rückgang 40 Punkte, mündliche Leistungen gingen sogar um 50 Punkte zurück.
- Die Zahl und das Verhältnis der sehr guten Schülerleistungen haben dramatisch abgenommen, umgekehrt sind die Rückstände angewachsen. Nur ein Fünftel der Schüler kann einen überzeugenden Essay schreiben, und nur ein Drittel kann mathematische Aufgaben bearbeiten, die mehrere Lösungsschritte verlangen.
- Der Leistungsstand der Siebzehnjährigen in den Naturwissenschaften geht ständig zurück, ein Viertel des gesamten Mathematikunterrichts besteht aus Wiederholungskursen und Förderangeboten.
- Die getesteten Leistungen von College-Absolventen gehen ebenfalls zurück, die Rückstände können also auch für diese Gruppe nicht wirklich ausgeglichen werden.
- Die Abnehmer von High School-Absolventen müssen hohe Investitionen tätigen, um einfache Kompetenzen des Lesens, Schreibens und Rechnens nachzubessern.
- Ein Viertel der Marine-Rekruten konnte nicht auf dem Stand der neunten Klasse lesen, was die Voraussetzung ist, um Sicherheitsinstruktionen nachzuvollziehen (ebd.).

Diese Zahlen sind umstritten, aber das hat den Effekt von *A Nation at Risk* nicht beeinflusst. Aus heutiger Sicht kann man sagen, dass die These des allgemeinen Niedergangs die Achillesverse des Reports darstellt, weil ein historischer Bezugspunkt fehlt und auch kaum hergestellt werden könnte (Ravitch 2003). Ein Teil der Kritik geht davon aus, dass auch ein empirischer Beweis für die sinkenden Schülerleistungen nicht vorhanden ist, und zwar auch nicht zu dem Zeitpunkt, als der Bericht formuliert wurde (Berliner/Biddle 1995).<sup>79</sup> Doch die Empfehlungen von *A Nation at Risk* haben erst den Rahmen geschaffen, in dem die Diskussionen um School Choice und Vouchers eine ernsthafte Chance erhielten.

---

<sup>79</sup> Die Interpretation von Berliner und Biddle ist heftig kritisiert worden, vor allem im Blick auf die langfristigen Entwicklungen der Schulleistungen (wie sie etwa Stedman/Kaestle 1991 dargestellt haben) und die internationalen Leistungsvergleiche (Stedman 1996).

Im Kern der Vorschläge stehen fünf neue Basisfächer für das Kerncurriculum der letzten vier Jahre an der High School. Diese Fächer sollen mit mehr Stunden als in der Vergangenheit dotiert werden, und sie sollen Standards erhalten. Zu diesem Punkt heisst es in den Empfehlungen:

„We recommend that schools, colleges, and universities adopt more rigorous and measurable standards, and higher expectations, for academic performance and student conduct, and that 4-year colleges and universities raise their requirement for admission. This will help the students to do their best educationally with challenging materials in an environment that supports learning and authentic accomplishment”  
(ebd., S. )

Die Frage der Bildungsstandards wurde danach ebenso zu einem zentralen Thema der Diskussion wie die Stärkung der Schulleitung, die Verantwortung für den Erfolg oder Misserfolg einer Schule, die Organisationsentwicklung oder die Anstellung bzw. Bezahlung der Lehrkräfte. Von Bildungsgutscheinen und Freier Schulwahl war direkt noch keine Rede. Unter den Papieren, die die Kommission in Auftrag gegeben hat, war keines, das sich mit Fragen einer innovativen Bildungsfinanzierung befasst hat (ebd., App. C). Im Bericht selbst wird an die Eltern in ganz traditioneller Weise appelliert, Vorbilder für ihre Kinder zu sein: „You must be a *living* example of what you expect your children to honor and emulate“ (ebd.).

Eltern als frei wählende Kunden waren noch kein Thema. Die Frage ist, wie die Idee des Marktes und das Konzept der Verantwortung der Schulen für den Erfolg der Schulen zusammengebracht wurden. Da spielen Entwicklungen im Bereich der Leistungsmessung ebenso eine Rolle wie die unabhängige Überprüfung der Schulqualität. Die blosser Rhetorik pädagogischer Verantwortung sollte ersetzt werden durch die datenbasierte Überprüfung des Leistungsstandes sowohl der Schülerinnen und Schüler als auch der Schule selbst. Die Ideen gehen in *A Nation at Risk* ein, sind aber schon lange zuvor diskutiert worden.

Externe Schulevaluationen gibt es in den Vereinigten Staaten seit 1893,<sup>80</sup> allerdings nie flächendeckend und regelmässig. Getestet wird an amerikanischen Schulen längst vor der Einführung des Intelligenztests im Jahre 1920.<sup>81</sup> Instrumente wie diesen waren Jahrzehnte lang weder mit der Frage der Bildungsfinanzierung verbunden noch auf das Problem bezogen, wofür genau Schulen Verantwortung übernehmen sollen. Für die politische Karriere der Bildungsgutscheine ist die Zusammenfügung dieser Aspekte wichtig, sie wäre nicht möglich

---

<sup>80</sup> Die erste externe Evaluation des amerikanischen Bildungswesens führte der Kinderarzt Joseph Mayer Rice (1857-1934) durch. Rice wird heute der „Vater der Evaluation“ genannt, weil durch ihn erstmalig die Schulen mit einem Blick von Aussen und vergleichend observiert wurden. Rice war kein Inspektor, sondern ein unabhängiger Beobachter, der für seine erste Studie sechs Monate in Schulen verbrachte, den Unterricht beobachtete und seine Notizen auswertete. Er besuchte insgesamt 36 Schuldistrikte und veröffentlichte seine Resultate. 1893 erschien sein Buch *The Public School System in the United States*.

<sup>81</sup> Der von Lewis Terman (1877-1956) weiter entwickelte Test wurde 1917 in die amerikanische Armee eingeführt und ist als „National Intelligence Test“ seit 1920 in den Schulen verwendet worden. Zehn Jahre später war das etablierte Praxis.

gewesen ohne das Prinzip der Rechenschaftslegung und den Aufbau von effektiven Rückmeldesystemen.

### 3.2. *Neue Formen der Bildungssteuerung*

In dieser Entwicklung wurde die Bildungsökonomie zunehmend zu einer Schlüsseldisziplin (Hanushek 1986). Sie hat einen interessanten Vorlauf. 1970 hatte in einem Hearing des *Select Committee on Equal Educational Opportunity* des amerikanischen Senats ein junger Ökonom aus Stanford zum Thema „Financing Equal Opportunity“ vorgetragen. Henry Levin (1970) nutzte hier erstmalig die Voucher-Idee für ein demokratisches Projekt, das vom Problem der Chancengleichheit getragen wird. Milton Friedman wird heute wesentlich in konservativen Lagern rezipiert, dabei war die Frage, wie der freie Zugang zu den öffentlichen Schulen auf faire Weise bezahlt werden kann, einer der Ausgangspunkte für die Lancierung der Bildungsgutscheine.

Das Konzept *Public Dollars for Private Schools* erschien dreizehn Jahre nach dem Senatvortrag in einem Sammelband zum Problem der Tuition Tax Credits,<sup>82</sup> einer Variante der Bildungsgutscheine (James/Levin 1983). Levin konstatiert in seinem Beitrag zu dem Sammelband die Spannung zwischen dem verfassungsrechtlichen Prinzip der freien Wahl und der politischen Notwendigkeit, eine gemeinsame Verschulung für alle Kinder zu gewährleisten. Angesichts der Disparitäten der öffentlichen Bildung plädiert Levin dann dafür, Wahlmöglichkeiten im öffentlichen Sektor frei zu setzen. Nur so könne Wettbewerb zwischen den Schulen stimuliert werden, und nur Wettbewerb werde die Disparitäten minimieren. Die Fortsetzung der Politik einer nicht auf ihren Erfolg hin kontrollierten direkten Budgetierung der Schulen werde das nicht erreichen.

1966 erschien Wassily Leontiefs Buch *Input-Output-Economics*, mit dem eine vage Idee mathematisch präzise erfasst wurde. Mit Input-Output-Tabellen wurde es möglich, Änderungen von Nachfragen für den Input abzuschätzen, die sich aus einem Wandel des Produkts ergeben. Die Metapher setzte sich schnell durch und wurde in vielen Bereichen verwendet, darunter auch in der Bildungsökonomie. Daneben wurde in den sechziger Jahren das kybernetische Konzept des „Feedbacks“ diskutiert, also die Idee einer Rückkoppelung von Daten, die in den laufenden Prozess zurückübersetzt werden und so einen neuen Input bestimmen. Levin hat 1974 theoretisch gezeigt, wie das Konzept der Verantwortung (accountability) von Schulen mit diesen Vorgaben neu gefasst werden kann.

Der Aufsatz entwickelt das Modell eines Verantwortungssystems. „Verantwortung“ ist nicht lediglich ein moralisches Problem, sondern eines, das sich auf das Ergebnis oder den Output beziehen muss. Die Verantwortung der Schule wird mit der gezielten Evaluation ihrer Leistungen und der dabei je erzielten Resultate in Verbindung gebracht. Die kybernetische Idee der Rückkopplung wird als „loop“ bezeichnet.

---

<sup>82</sup> Die Kredite vergüten bis zu einer bestimmten Summe Ausgaben, die für Bildung investiert worden sind.



„Essentially, an accountability system is a closed loop reflecting a chain of responses to perceived needs or demands; an activity or set of activities that emerges to fill those demands; outcomes that results from those activities; and feedback on outcomes to the source of the demands” (Levin 1974, S. 375).

Das Feedback kann neue Nachfragen (demands) erzeugen oder die bestehenden regenerieren. In beiden Fällen können die vorgängigen Aktivitäten bestätigt werden oder sich verändern, was auch für neue Aktivitäten gilt. Nach dem Feedback können neue oder alternative Ergebnisse (outcomes) erreicht werden. Der Loop ist vollendet, wenn das Feedback die „Quelle der Nachfrage“ (source of demands) erreicht, also den Auftraggeber oder den Abnehmer. „The result is that an accountability system is continuous and dynamic when the linkages are tight and information is generated and transmitted freely” (ebd.).

Die Verantwortung der Schule wird so nicht abstrakt und unverbindlich, sondern konkret und folgenreich definiert, vorausgesetzt die Beobachtung des Prozesses und so eine Datenbasis. Anders kann jeder Akteur Verantwortung reklamieren, ohne zur Rechenschaft verpflichtet zu sein. Oder es kann jeder Verantwortung bestreiten, obwohl eine Zuständigkeit gegeben ist.

- Die Bilanzierung von Resultaten und die Rechenschaft über das Erreichte sind die zentralen Elemente des Modells der Accountability.
- Die Qualität einer Schule wird mit Hilfe von Feedbackschlaufen nach einem Prozess beschrieben.
- Die Schule übernimmt so Verantwortung für ihren eigenen Lernprozess.

Levin unterscheidet „goals“ und „objectives“. *Goals* sind allgemeine Bildungsziele, die nach Prioritäten geordnet und auf mehreren Ebenen abgestimmt sind. Sie reagieren auf politische Prozesse und stellen ein System von gesellschaftlichen Anforderungen dar, auf die das Bildungssystem reagieren muss, ohne dass zwischen diesen Anforderungen und dem, was Schulen leisten, ein direkter Zusammenhang besteht. *Objectives* sind explizite und überprüfbare Teilziele, die im Laufe eines Prozesses erreicht oder verfehlt werden können. Diese Ziele beschreiben den gewünschten Erfolg in verschiedenen Lerndomänen, aber sie dürfen nicht wie eine feste, letzte Grösse betrachtet werden.

Nicht nur die Ziele müssen transparent kommuniziert werden, sondern auch die Erträge. Das fällt dem Erziehungssystem traditionell schwer. Die Rhetorik der Ziele steht in keinem Verhältnis zur Diskussion der Resultate, die in offener Form gar nicht stattfindet (ebd., S. 380f.). 1974 gab es in den Vereinigten Staaten kein entwickeltes System der Schulevaluation, die vorhandenen Ansätze waren je nach Bundesstaat und Schuldistrikt verschieden, eine Steuerung durch empirisch erfasste Resultate fand nicht statt. Zwar stand mit dem SAT-Test<sup>83</sup> ein bewährtes Instrument der Datenerhebung zur Verfügung, das seit 1901 genutzt wurde. Aber für die Kommunikation der Resultate gab es keine geordnete Form des Feedbacks. Output und Input blieben weitgehend unverbunden.

---

<sup>83</sup> Heute: SAT Reasoning Test.

Das sollte sich ändern. Verschiedene Massnahmen, die Levin vorschlug, haben die anschliessende Diskussion nachhaltig bestimmt. Im Kern werden Schulen wie Unternehmen betrachtet, die Ziele erreichen und Bilanzen ziehen müssen. Zu diesem Zweck sollen besondere Agenturen (educational services) eingerichtet werden, die Anreize schaffen, wie die gewünschten Resultate erreicht werden können und die den Weg der Zielerreichung kontrollieren. 1974 war das nicht annähernd der Fall: „The result is that schools now are held accountable not for explicit educational outcomes, but for explicit educational processes and inputs” (ebd., S. 383). Lehrkräfte fühlen sich für ihren Unterricht verantwortlich, aber das wird nur sehr individuell im Blick auf die Zielerreichung auch wirklich kontrolliert.

Selbst wenn Schulleitungen und Behörden (managers of school) nicht bewusst versuchen, Ziele zu erreichen und Leistungen zu steigern, produzieren Schulen doch Resultate, und dies unablässig. „The implementation of specific processes and inputs will create outcomes” (ebd.). „Outcomes“ können unmittelbar solche der Schule sein oder mittelbar solche, die der Gesellschaft zugute kommen oder in ihr Kosten verursachen.<sup>84</sup> Gewollt oder nicht gewollt, die Schule erzielt in jedem Fall Effekte, die in den einen oder anderen Bereich fallen, wobei auch zwischen kurzfristigen und langfristigen Effekten unterschieden werden kann (ebd., S. 387).

Wenn nun evaluiert werden soll, ob diese Effekte den Zielen des Unterrichts entsprechen oder nicht, müssen sie gemessen werden (ebd., S. 383). Und die Daten der Evaluation müssen an die Verantwortlichen zurückgemeldet werden, damit bessere Entscheidungssituationen zustande kommen. „Before the various constituencies and managers of education can decide whether modifications are in order, they need good information on outcomes” (ebd., S. 383f.). Das können Daten aus Einzelevaluationen, aber auch aus Longitudinalstudien sein, die ausdrücklich erwähnt werden (ebd., S. 385). Gesteuert werden damit Ziele, Ressourcen sowie Belohnungen und Sanktionen (ebd., S. 386). Das System lernt von dem, was es an Resultaten produziert, also durch verschiedene Formen von Feedback.

Erst auf diesem Wege wird es möglich, die Qualität der einzelnen Schule zu bestimmen und öffentlich zu machen. Ohne Daten und Kennziffern könnte auch keine Wahl zwischen verschiedenen Schulen stattfinden, weil die Qualität nicht transparent wäre. In diesem Sinne führte die Weiterentwicklung des Konzepts der Accountability direkt auf Fragen der freien Schulwahl und der Bildungsfinanzierung. Wenn Eltern mit Vouchers ausgestattet werden oder auch unabhängig davon wählen sollen, dann müssen sie über die Objekte der Wahl gut und möglichst objektiv informiert sein. Das verlangt Leistungstests und unabhängige Schulevaluationen. Allerdings ist die Steuerung der Schulentwicklung durch Daten nicht auf Schulwahlen und Bildungsgutscheine beschränkt.

Heute beschreibt das Konzept der accountability amtliche Politik. In einem Brief des seinerzeitigen amerikanischen Secretary of Education Roderick Paige an alle Bundesstaaten und Schuldistrikte vom 24. Juli 2002 heisst es über die Stärkung der Verantwortung als Folge des No Child Left Behind-Gesetzes:

---

<sup>84</sup> „Educational outcomes can be thought of in two ways: proximate and ultimate. The proximate outcomes are those effects of schooling such as school induced increases in cognitive proficiencies and alterations of attitudes that are the immediate outputs of the educational process. The ultimate outcomes refer to the social effects of these changes in terms of their benefits or costs to society” (Levin 1974, S. 383).

„Accountability is central to the success of the *No Child Left Behind Act*: States need to set high standards for improving academic achievement in order to improve the quality of education for all students. Under the NCLBA, each State establishes a definition of ‘adequately yearly progress’ (AYP) to use each year to determine the achievement of each school and district. The new definition of AYP is diagnostic in nature, and intended to highlight where school need improvement and should focus their resources. The statute gives States and local educational agencies significant flexibility in how they direct resources and tailor interventions to the need of individual schools identified for improvement. Under the NCLBA, schools are held accountable for the achievement of all students, not just average student performance. Ensuring that all schools are accountable for all students’ meeting State standards represents the core of the bipartisan Act’s goal of ensuring that no child is left behind.”<sup>85</sup>

Heute ist von „Privatisierung der Schulwahl“ die Rede (Belfield/Levin 2005a), ohne an der Grundidee des Gutscheins viel zu ändern. Sie sieht vor, dass Kredite oder Stipendien aus öffentlichen Mitteln gesprochen werden für solche Schülerinnen und Schüler, die ihre angestammte Schule verlassen wollen und dafür angemessene Gründe geltend machen. Die Wahl wird nicht durch Quoten oder bestimmte Optionen eingeschränkt, sondern soll im Rahmen vernünftiger Entfernungen frei sein. Die Eltern erhalten Gutscheine, die sie frei investieren können, was also auch private Schulen einschliesst. Bisher besuchen, wie gezeigt, etwas über 10% der amerikanischen Schülerinnen und Schüler private Schulen. Wenn die Schulwahl frei gestellt wird und öffentliche Gelder eingesetzt werden können, kann sich diese Zahl schnell erhöhen.<sup>86</sup>

Aber diese Idee hat praktisch zu verschiedenen Komplikationen geführt, die sich nicht auf ein einfaches Grundmodell herunter brechen lassen. Das jüngste Urteil des Supreme Court in Sachen Bildungsgerechtigkeit hat nochmals aufgezeigt, wie komplex die Ausgangslage ist und wie stark die Politik an frühere Strategien gebunden ist. Schulwahl ist inzwischen in vielen amerikanischen Distrikten möglich, wenngleich mehr oder weniger eingeschränkt und zugeschnitten auf die örtlichen Bedürfnisse. Oft handelt es sich um einen Service, der die Bezirke für Eltern attraktiv machen soll. Das politische Thema der Bildungsgerechtigkeit hat sich lange an einem ganz anderen Thema entzündet, nämlich der *affirmative action* oder der Zuweisung von Ausbildungsplätzen nach Quoten.

Die Strategie geht zurück auf ein Reglement des Secretary of Labor, das im Herbst 1972 erlassen wurde. Das Reglement verpflichtet alle Unternehmen und auch alle Bildungsinstitutionen, die Aufträge oder Subventionen des Bundes beziehen, Regeln zur Gleichstellung von Minderheiten zu erfüllen. Der Erlass spricht von „protected classes,“ zu denen neben den Minderheiten wie den Blacks und den Hispanics auch die Frauen gezählt wurden. Deren „underutilization“<sup>87</sup> in den Betrieben ebenso wie in den Ausbildungsinstitutionen zeige

<sup>85</sup> <http://www.ed.gov/policy/elsec/guid/secletter/020724.html>

<sup>86</sup> Insgesamt sind im Jahre 2004 für öffentliche und private Bildung auf allen Stufen 1.14 Trillionen Dollar ausgegeben worden.

<sup>87</sup> Der Ausdruck „underutilization“ bezieht sich auf den Grad der Beschäftigung, nämlich „having fewer minorities or women in a particular job classification than would reasonably be expected by their availability.“

Handlungsbedarf an. Es müssen Ziele gesetzt und Zeitpläne erstellt werden, wie für diese Gruppen „full utilization“ erreicht werden könne. Die Mittel sollten nach dem Erfolg dieser Massnahmen eingesetzt werden.

Die Bevorzugung nicht allein aufgrund von Leistungen, sondern aufgrund von Kriterien wie dem Geschlecht, der Rasse oder der Zugehörigkeit zu einer Ethnie ist seitdem flächendeckend praktiziert worden, mit dem Ziel, mehr Diversität zu erreichen und die ethnische oder kulturelle Segregation zu unterlaufen. Zu den Massnahmen im Bildungsbereich zählte das nie sehr populäre „Busing,“ aber auch die gezielte Quotierung von Schulen oder Universitäten. Schulen galten in den siebziger Jahren als besonders geeignet, Chancengleichheit auch in der Beschäftigung der Lehrkräfte zu erreichen (Bonpua 1974). Und Universitäten wiesen weisse Studenten zugunsten von weniger Qualifizierten aus Minderheitengruppen zurück. Bundesstaatliche Gesetze in Kalifornien und Texas unterbanden diese Praxis im Jahre 1996 (Sharper/Reskin 2005).

Begleitet wurden - und werden - die verschiedenen Formen des *affirmative action* von einer nicht enden wollenden öffentlichen Diskussion. Verteidiger des Prinzips der Chancengleichheit (Sterba 2003) und so der *affirmative action* sehen sich Positionen gegenüber, die bereits das Prinzip ablehnen und die Folgen bekämpfen (Kershner 2002).<sup>88</sup> Gerade in der philosophischen Diskussion gibt es kaum übergreifende Argumente, die beide Lager akzeptieren könnten. Weltweit sind Regeln des *affirmative action* inzwischen in vielen Ländern erfolgreich verankert (Sowell 2004), und empirische Evidenz für den Erfolg im Blick auf eine Bildung der Democratic Citizenship liegt auch vor (Gurin/Day/Hurdato/Gurin 2002; Gurin/Nagda/Lopez 2004). Das hat die Diskussion aber nicht beruhigt.

Am 28. Juni 2007 entschied der Supreme Court, dass es für die Gleichstellung der verschiedenen Rassen<sup>89</sup> keine Quoten geben könne. Die Diversität von Schulen dürfe nicht dadurch angestrebt werden, dass Schülerinnen und Schüler nach ihrer Rasse eingeteilt und zugeordnet werden. Die einzige Ausnahme ist eine eng definierte Förderabsicht, also ein pädagogischer Grund. Einteilungen aufgrund der ethnischen Zusammensetzung von Schuldistrikten sind verfassungswidrig. Das Gleiche gilt für Einteilungen, die ungleiche Einschreibungsraten zwischen verschiedenen Schulen eines Distriktes ausgleichen wollen und dafür das Argument der ethnischen Diversität benutzen. Einteilungen jedwelcher Art können nur individuell vorgenommen werden.

Konkret hatte die Ballard High School in Seattle eine weisse Schülerin aus der Nachbarschaft abgewiesen, weil seine Aufnahme die „racial balance“ der Schule gefährdet hätte, die ohnehin bereits mehr als zehn Prozent über dem zulässigen Schnitt des Schulbezirks lag.<sup>90</sup> Das einzige Kriterium für die Abweisung war die Zugehörigkeit zu einer Rasse, und genau das erklärte der Supreme Court für verfassungswidrig. Was „racial tiebreaker policy“<sup>91</sup> genannt wird,

---

<sup>88</sup> Stephan Kershner, Assistenzprofessor an der State University of New York in Fredonia ist im Mai 2006 von seiner Universität nicht zum full professor ernannt worden, weil er öffentlich gegen deren Gleichstellungspolitik Stellung bezogen hatte. Erst nach öffentlichen Protesten erhielt Kershner die Anstellung.

<sup>89</sup> *Race* im Original.

<sup>90</sup> Seattle Times Friday, June 29, 2007.

<sup>91</sup> Durchbrechung des Gleichstands (nach dem „tiebreak“ im Tennis).

sollte die Diversität der Schulen erhöhen, also ausschliessen, dass die gegebene ethnische Zusammensetzung in den Quartieren auch die Zusammensetzung der Schulen bestimmt. Diese Politik ist nunmehr ausgeschlossen.

Im Bezirk der Public Schools of Seattle ist die Schulwahl frei gestellt, allerdings bestanden bislang Aufnahmequoten, die auf eine „racial balance“ abzielten. Schon vor dem Urteil des Supreme Court ist die Praxis der „open-choice“ in Frage gestellt worden, wengleich nicht mit juristischen Argumenten, sondern mit Hinweis auf die Kosten. Das School Board diskutierte am 27. September 2006 alternative Möglichkeiten der Zuordnung von Schülern, weil die Transportkosten die Möglichkeiten der Stadt und konkret des Steueraufkommens für die Schulen übersteigen. Die Kosten allein in diesem Bereich betragen bei rund 46.000 Schülerinnen und Schüler rund 25 Millionen Dollar pro Jahr.

Die Folge dieser Politik ist ein Multimillionen-Dollar-Defizit im Budget des Distrikts. Einsparungen wären möglich, wenn die Wahlmöglichkeiten der Eltern begrenzt würden. Bis 2006 wurde „free busing“ für alle Kinder gewährleistet, die nicht in der Nachbarschaft ihrer Wohnung zur Schule gingen. Wegen dieser grosszügigen Regelung sind die Transportkosten in Seattle wesentlich höher als in den anderen grossen Schuldistrikten des Bundesstaates Washington.<sup>92</sup> Die Hälfte der Kosten zahlt der Staat, die andere Hälfte der Schuldistrikt, finanziert durch lokale Besitzsteuern.<sup>93</sup>

Die freie Schulwahl wurde vor mehr als zehn Jahre eingeführt und galt als ein Qualitätsmerkmal der Schulen in der Stadt Seattle. Neue Pläne sehen nunmehr vor, die Schüler bestimmten Schulen zuzuweisen und dann nur noch eine Wahl zuzulassen. Die Eltern können dann nicht mehr im gesamten Bezirk frei wählen. Derzeit gilt noch die alte Regelung. Eine komplette Rückkehr zum alten System der Nachbarschaftsschulen wird vor allem aus dem Grunde ausgeschlossen, dass die Qualität der Schulen unterschiedlich ist und nicht alle akademische Standards erreichen. Die Eltern begrüssen daher die Freiheit der Schulwahl (Seattle Public Schools 2007).

Der andere vom Urteil des Supreme Court betroffene Schulbezirk war der Jefferson County Public Schools in Louisville, Kentucky. Im Bundesstaat Kentucky besteht keine Schulwahl im Blick auf private Schulen und auf öffentliche nur soweit, als „low performance schools“ betroffen sind. Im Bezirk von Louisville wurde bis zum Urteil des Supreme Court eine Politik der „managed choice“ verfolgt. Der Bezirk ist am 1. April 1975 aus der Zusammenlegung der Schulen der Stadt Louisville und des umliegenden Jefferson County entstanden, und zwar nach einer erfolgreichen Klage verschiedener Bürgerrechtsorganisationen, die eine Durchmischung der Rassen anstrebten. Die Schulen in der alten Innenstadt<sup>94</sup> hatten einen hohen Anteil von Schülern aus afro-amerikanischen Familien, was im Umland nicht der Fall war.

Das galt als Segregation *de facto* und sollte durch die Zusammenlegung der Bezirke geändert werden. Nach 1975 wurde ein verpflichtendes Busing für alle Schülerinnen und Schüler

<sup>92</sup> Im fiskalischen Jahr 2004/2005 verursachte ein Schüler in Seattle durchschnittlich \$560.96 Transportkosten, in Lake Washington dagegen nur \$268.31.

<sup>93</sup> Zahlen nach: Seattle School Choice may be Limited: Seattlepi.com Wednesday, September 27, 2006.

<sup>94</sup> Dort lebten um 1970 nur noch etwa 100.000 Einwohner, heute sind es nach dem Zensus des Jahres 2000 256.231.

eingeführt. Die Schulen erhielten „racial guidelines,“ auf die die Quotierung zurückgeht. 1984 wurde für die Sekundarschulen ein Plan vorgestellt, der den Bezirk in Zonen aufteilte. 1992 wurden den Eltern erstmals Möglichkeiten der Schulwahl eröffnet. Seit 1996 war das Ziel, an jeder Schule des Bezirks Einschreiberaten von 15 bis 50 Prozent afro-amerikanischer Schülerinnen und Schüler zu erreichen. Neun Magnet-Schools benutzen das Kriterium der Rasse, um eine Diversität ihrer Schülerschaft zu erreichen, die durch Nachbarschaft ausgeschlossen ist.

Noch in den siebziger Jahren sind starke Antipathien gegen das Busing nachzuweisen. Je stärker die rassistischen Vorurteile beschaffen waren, desto stärker war auch die Ablehnung des Busing (McConahay 1982). Heute kann die offizielle Schulpolitik durch Alternativen unterlaufen werden, die allerdings noch sehr marginal sind. Im Bezirk der Jefferson County Public School gibt es verschiedene Schulen, die mit dem Programm Knowledge is Power (KIPP)<sup>95</sup> arbeiten und derzeit rund 9.000 Schülerinnen und Schüler unterrichten. Der gesamte Bezirk hat mehr als 97.000 eingeschriebene Schüler, die über 150 Schulen besuchen. Der Distrikt ist einer der grössten Schulbezirke in den Vereinigten Staaten, der über ein Budget von jährlich fast \$900 Millionen verfügt und mehr als 18.000 Angestellte beschäftigt. Das Transportsystem ist mit über 1.500 Fahrzeugen das viertgrösste der Vereinigten Staaten.

Die Elementarschulen des Bezirks sind in Cluster von fünf bis zehn Schulen aufgeteilt, zwischen denen die Eltern wählen können, wenn sie ihr Kind nicht in die Nachbarschaftsschule schicken wollen, weil sie deren Programm nicht für adäquat für ihr Kind halten oder weil sie das Programm einer anderen Schule bevorzugen. Auch die meisten Magnet Schulen akzeptieren Schüler aus dem gesamten Distrikt. Die Wahl erfolgt wiederum nach Programm; die einzelnen Schulen bieten Curricula mit unterschiedlichen akademischen Schwerpunkten an. Wird der Schüler oder die Schülerin von der betreffenden Schule akzeptiert, übernimmt der Bezirk die Transportkosten unabhängig von der Entfernung zwischen der Wohnung des Schülers und dem Ort der Schule.<sup>96</sup>

Nach dem Urteil des Supreme Court fragt sich noch mehr, wie es mit der Bildungspolitik weitergehen soll, wenn eine Zuweisung nach Quoten ausgeschlossen ist. Das Urteil bestätigt in gewisser Hinsicht die Basisidee von Bildungsgutscheinen und freier Schulwahl. Individualität wird höher gewichtet als staatliche Regelungsmacht, sofern diese sich an Merkmalen wie dem der Rasse orientiert. Der Zugang zur Bildung darf mit diesem Merkmal weder geöffnet noch verschlossen werden. Andererseits sind Voucher-Programme bislang eng definiert und nur für bestimmte Gruppen aufgelegt worden. Universelle Programme gibt es zur Zeit nirgendwo. Die Zurückhaltung spiegelt sich nicht oder nur in bestimmter Hinsicht in den Meinungsumfragen, die in den Vereinigten Staaten eine besondere Macht haben.

---

<sup>95</sup> Das Programm steht für ein Netzwerk von freien Schulen in „under-resourced communities.“ Die Schulen bereiten auf das College vor. Es gibt derzeit 57 lokal geführte KIPP-Schulen in 17 Bundesstaaten sowie in der Stadt Washington, DC. Die Schulen werden von rund 14.000 Schülern besucht, von denen 80% aus einkommensschwachen Familien stammen. Ebenfalls 80% der Schüler sind schwarz oder hispanisch.

<http://www.kipp.org/>

<sup>96</sup> <http://www.jefferson.k12.ky.us/AboutUs/Choice.html>

### 3.3. „Vouchers“ und „Choice“ in Meinungsumfragen

In Umfragen votieren Eltern aus Minderheiten *für* die Einführung von möglichst freien Schulwahlen und stimmen auch mehrheitlich für die Einführung von Bildungsgutscheinen. In einer Umfrage des Joint Center for Political and Economic Studies<sup>97</sup> zur Präsidentschaftskampagne des Jahres 2000<sup>98</sup> waren dies 57 Prozent der schwarzen Bevölkerung gegenüber 49 Prozent der Gesamtbevölkerung (Bositis 2000, S. 23).<sup>99</sup> Zwei Jahre zuvor unterstützen 48.1% der schwarzen Bevölkerung die Einführung von Bildungsgutscheinen, wobei der Anteil der Frauen mit 54.3% höher lag als der Anteil der Männer mit 41%. Die Ablehnung der Gesamtbevölkerung zu diesem Zeitpunkt betrug 50.2%, mit einem grösseren Anteil der Männer (54.1%) gegenüber den Frauen (46.6%).<sup>100</sup>

2002 unterstützten 57.4% der schwarzen Bevölkerung Vouchers, allerdings wuchs die Opposition von 37% im Jahre 2000 auf 43% im Jahre 2002 (Bositis 2002, S.7). Die Unsicherheit in den Antworten war gross, weil konkretes Wissen kaum vorlag. Die bis dahin wenigen Versuche waren zur Bevölkerung kaum vorgedrungen. Immerhin antworteten drei Viertel der Befürworter, dass sie ihre Kinder in eine nicht-öffentliche Schule schicken würden, falls sie an einem Voucher-Programm partizipieren könnten. Auf die Frage, wie viel zusätzliche Mittel sie persönlich investieren würden, antwortete fast die Hälfte der Befragten, dass sie das nicht wüssten (don't know). Diejenigen, die eine Antwort geben konnten, sprachen mehrheitlich von Aufwendungen zwischen \$1.000 und \$2.000 jährlich (ebd., S. 8,17).

1999 ergab eine Umfrage des National Public Radio (NPR),<sup>101</sup> dass die Eltern die Schulwahl wünschen, an der lokalen Kontrolle der Schulen festhalten wollen und mehrheitlich auch bereit sind, höhere Steuern zu zahlen. Drei Viertel der Befragten wären bereit, mindestens \$200 pro Jahr mehr zu bezahlen, wenn das Geld direkt in die Verbesserung der Schulen investiert werden würde. Nur 16% würden nicht einmal \$100 zusätzlich bezahlen. 83% der Befragten unterstützen eine Angleichung der Schulfinanzierung (equalizing school funding), wenn damit gemeint ist, dass reichen Schulbezirken Mittel abgezogen werden, um ärmere zu unterstützen. Das Budget der reichen Schulen sollte nach oben hin begrenzt werden, „so that poor districts are not left behind.“

---

<sup>97</sup> Das 1970 gegründete Zentrum ist eine Nonprofit-Organisation, das ursprünglich das Training von neu gewählten schwarzen Amtsträgern zum Ziel hatte. Heute ist es ein unabhängiges Forschungsinstitut, das Themen der schwarzen Bevölkerung untersucht.

<sup>98</sup> George W. Bush unterstützte schon als Gouverneur von Texas Voucher-Programme und kündigte im Wahlkampf des Jahres 2000 an, dass die Bundesmittel bei seinem Wahlsieg „portable“ seien, also nicht gebunden an feste Positionen im Haushalt. Konkret schlug er vor, dass Schüler Vouchers bis zu \$1.500 erhalten sollten, wenn sie schlechte (low-performing) Schulen besuchen, die innerhalb von drei Jahren keinen Wandel zum Besseren zeigen (New York Times February, 29, 2000).

<sup>99</sup> Die Frage lautete: „Would you support a voucher system where parents would get money from the government to send their children to the public, private, or parochial school of their choice?“ ( Bositis 2000, S. 23). Befragt wurden 850 erwachsene Amerikaner sowie 850 Erwachsene repräsentativ für die Gesamtbevölkerung sowie 850 Afro-Amerikaner repräsentativ für diese Bevölkerungsgruppe.

<sup>100</sup> <http://jointcenter.org/DB/detail/NOP.htm#Education>

<sup>101</sup> National Public Radio wurde 1970 gegründet. Es handelt sich um eine unabhängige Non-Profit Organisation, die aus öffentlichen und privaten Geldern finanziert wird. Ihr Zweck ist die Koordination der öffentlichen Rundfunkanstalten in den Vereinigten Staaten.

In dieser Studie unterstützen 42% aller Befragten Voucher-Programme, während 54% sie ablehnen. Bei Eltern mit Kindern in Schulen sinkt die Opposition auf 51%, während die Zustimmung auf 46% ansteigt. Allerdings steigt die Zahl derer, die Unkenntnis zeigt, wenn man danach fragt, ob sie genügend wissen, um eine Meinung zu haben. 52% derjenigen, die ein Voucher-Programm unterstützen, würden in Kauf nehmen, dass die öffentlichen Schulen dadurch weniger Geld zur Verfügung hätten. Ebenfalls 52% derjenigen, die Voucher-Programme ablehnen, geben an, sie bleiben auch dann bei ihrer Meinung, wenn das bedeuten würde, dass Kinder aus armen Familien nicht auf bessere Schulen wechseln können.

66% der Eltern mit Kindern in öffentlichen Schulen geben an, Bildungsgutscheine nicht nutzen zu wollen, selbst wenn damit das Schulgeld einer anderen Schule vollumfänglich finanziert werden könnte. Öffentliche Charter-Schools werden mehrheitlich unterstützt, allerdings geben auch hier 63% der Befragten an, darüber nicht genügend zu wissen, um eine Meinung abgeben zu können. 71% der Eltern mit Kindern in einer öffentlichen Schule, geben dieser Schule auf einer Fünferskala<sup>102</sup> Bewertungen zwischen A und B. Schulen in der Nachbarschaft werden schwächer bewertet und nur 23% der Eltern bewerten die Schulen der Nation mit A oder B. Bei der Einschätzung von Problemen wie Disziplin, Gewalt oder überfüllte Klassen rangieren die Schulen in der Nachbarschaft weit vor den Schulen der Nation.<sup>103</sup> 23% der befragten Eltern hatten bereits eine Schulwahl getroffen, nämlich ihre Kinder von einer nicht zufrieden stellenden Schule in eine bessere geschickt (NPR/Kaiser/Kennedy School Education Survey 1999).<sup>104</sup>

2002 ergab eine Studie des Center for Education Reform (CER),<sup>105</sup> dass 76 Prozent der Befragten<sup>106</sup> das Konzept der freien Schulwahl unterstützen, wobei das Konzept auf öffentliche, private und konfessionelle Schulen gleichermassen bezogen war. In diesem Sinne wurde nach dem „open enrollment“ gefragt, das keinen Begrenzungen unterliegt. Die grösste Zustimmung zur freien Schulwahl kam von der Gruppe der Afro-Amerikaner. Auch die Frage, ob ärmere Familien öffentliche Gelder erhalten sollten, wenn sie ihre Kinder auf private oder konfessionelle Schulen schicken wollen, wurde in dieser Studie mehrheitlich bejaht.<sup>107</sup> Der Nachteil aller dieser Studien ist die punktuelle Erhebung, die keinen Prozess beobachten kann.

---

<sup>102</sup> A, B, C, D, and F für „Fail.“

<sup>103</sup> Die Befragung wurde zwischen dem 25. Juni und dem 19. Juli 1999 durchgeführt. Befragt wurden 1.422 Erwachsene, darunter 570 Eltern. Träger der Studie waren neben dem NPR die Kaiser Family Foundation und die Kennedy School of Government der Harvard University.

<sup>104</sup> Weitere Ergebnisse der Studie waren: 89 Prozent der Befragten unterstützen die Einführung von standardisierten Tests zur Messung der Kompetenz der Lehrkräfte. 95 Prozent favorisieren standardisierte Tests zur Ermittlung des Förderbedarfs für Schülerinnen und Schüler. 87 Prozent sprechen sich für Tests aus, die sicherstellen, dass die Leistungen der Schüler an nationalen Bildungsstandards gemessen wird. Und mehr als die Hälfte (57 Prozent) wünscht sich Tests für ein Ranking der Schulen.

<sup>105</sup> Das Zentrum in Washington, DC wird durch Spenden finanziert und koordiniert Schulreformen in mehr als 40 amerikanischen Bundesstaaten. Die Gründerin, die Journalistin und Politikberaterin Jeanne Allen, ist auch die Direktorin.

<sup>106</sup> Befragt wurden 1204 Erwachsene, die Befragung wurde von Zogby International Polling durchgeführt.

<sup>107</sup> <http://www.edreform.com/index.cfm?fuseAction=section&pSectionID=28cSectionID=668placeholder=6>



Die am meisten beachtete Umfrage ist der jährliche PhiDeltaKappa/Gallup-Poll über die öffentlichen Einstellungen zur öffentlichen Schule. Die Umfrage wird seit 1969 durchgeführt.<sup>108</sup> Die 36. Umfrage im Jahr 2004 ergab, dass 57% der Befragten mit Kindern in öffentlichen Schulen, ihre Kinder in private Schulen<sup>109</sup> einschreiben lassen würden, sofern das Schulgeld voll durch Bildungsgutscheine (full tuition) beglichen wäre. Nur 38% würden unter diesen Voraussetzungen ihr Kind in einer öffentlichen Schule belassen. Gleichzeitig sprechen sich 56% der Befragten allgemein gegen Bildungsgutscheine aus.<sup>110</sup> Die Zahl derer, die ihre Kinder in private Schulen schicken würden, nimmt ab, wenn nicht das volle Schulgeld, sondern nur die Hälfte in Bildungsgutscheinen bezahlt werden würde.

Die Resultate werden auch durch lokale Studien bestätigt. 2003 veröffentlichte das Center for School Change der University of Minnesota die Ergebnisse einer Umfrage unter 625 registrierten Wählern. Demnach stimmen 75% der Befragten dem Satz zu, dass die Familien das Recht haben sollten, zwischen verschiedenen öffentlichen Schulen zu wählen. 80% unterstützen sogar stark ein Programm für Wahlen im nachobligatorischen Bereich. 63% sprechen sich dafür aus, dass die Anstellung oder Entlassung der Lehrkräfte mehr als bisher von der einzelnen Schule aus kontrolliert werden müsste. Und 59% unterstützen die Idee, öffentliche Charter-Schools zu gründen. Ähnliche Resultate gibt es für Georgia (Enlow 2007).<sup>111</sup>

Die allgemeine Akzeptanz (nation-wide) von Bildungsgutscheinen ist im 38. PDK/Gallup-Poll vom September 2006 weiter gesunken und liegt nunmehr bei 36% aller Befragten. Die höchste Zustimmung wurde mit 46% 2002 erreicht, das Ergebnis vom 2006 liegt etwa auf dem Niveau, das Mitte der neunziger Jahre erreicht wurde. Die Wertschätzung von Charter Schools nimmt zu, sie ist von 42% auf 53% gestiegen, allerdings wissen viele der Befragten nicht, dass Charter Schools öffentliche Schulen sind. Fast drei Viertel (71%) der Befragten setzt sich für die Reform des bestehenden Systems ein, nur ein Viertel (24%) wünscht sich eine grundlegend andere Alternative.

Die Wertschätzung der öffentlichen Schule ist umso höher, je näher die Befragten der Schule in der Nachbarschaft sind. Die Schulen der Nation erhalten nur von 21% der Befragten einen A- oder B-Wert. Die Zahl liegt bei 49%, wenn die Schulen in der Gemeinschaft angesprochen sind. Die Zahl steigt auf 56%, wenn Eltern mit Schulkindern gefragt werden und auf 64%, wenn Eltern die Schule einschätzen sollen, die ihr ältestes Kind besucht. Öffentliche Unterstützung für Schulreform (school improvement) ist umso wahrscheinlicher, je mehr sich die Vorschläge auf die örtlichen Schulen und Distrikte beziehen.

---

<sup>108</sup> Alle Studien sind im Internet zugänglich: <http://www.pdkintl.org/kappan/kpollpdf.htm>

<sup>109</sup> 36% würden eine „church-related private school“ wählen und 20% eine „non-church related private school“ (Rose/Gallup 2004, S.17).

<sup>110</sup> Die Frage lautete: „Do you favour or oppose allowing students and parents to choose a private school to attend at public expense?“ (Rose/Gallup 2004, S. 17) Eine Nachuntersuchung von Wirthlin Worldwide stellte diese Frage der Hälfte von 1001 Befragten, der anderen Hälfte eine vergleichbare Frage in einer sprachlich neutraleren Form. In diesem Fall votierten 63% für Vouchers. Die zweite Frage lautete: „Do you favor or oppose allowing students and parents to choose any school, public or private, by using public funds?“ Diese Studie wurde von der Milton&Rose D. Friedman-Stiftung in Auftrag gegeben.

<sup>111</sup> Die Umfrage wurde durchgeführt von Strategic Vision, LLC, Atlanta, im Auftrag unter anderem der Milton&Rose D. Friedman Foundation.

Daher ist die Zustimmung zum *No Child Left Behind Act* der Bush-Administration eher gering. Mehr als die Hälfte der Befragten kennt das Gesetz fünf Jahre nach seiner Verabschiedung nicht und kann daher kein Urteil abgeben. Von den verbleibenden 45% hat je ein Drittel eine positive und eine negative Einstellung. 37% sagen, das Gesetz mache keinen Unterschied „in the performance of schools in the community.“ 21% sagen sogar, das Gesetz beeinträchtigt die Schulen (Rose/Gallup 2007). Insgesamt ergibt das ein Bild der örtlich geprägten Schulentwicklung, in einem System, in dem fast die Hälfte der Lehrkräfte nach den ersten fünf Jahren Anstellungen die Profession verlässt und zugleich mehr Wahlmöglichkeiten bestehen als je zuvor.

Ein Drittel der amerikanischen Schulkinder besuchen heute eine andere Schule als die, die der Schulbezirk in der Nachbarschaft für sie vorsieht, und Millionen von Eltern suchen sich ihre Nachbarschaft danach aus, welche Schulen existieren und was sie wählen können (ebd., S. 45). Gleichzeitig lehnen Eltern Kooperationen mit Gewinn orientierten Unternehmen im Schulbereich ab und opponieren auch gegen eine direkte Kontrolle der Schule durch die Administration. Sie sprachen sich damit für die Beibehaltung der unabhängigen Schuldistrikte aus und so auch der School Boards.

Ein Bürgermeister, sagen 67% der Befragten, soll eine Schule auch dann nicht regieren können, wenn sie versagt, also die Leistungen der Schüler hinter den staatlichen Standards zurückbleiben (ebd.). 75% der Befragten finden im übrigen, dass es schlecht (bad) ist, wenn die Lehrkräfte nur im Blick auf Leistungstests unterrichten. Gleichzeitig treten 63% dafür ein, dass der Anschluss der High School mit einem qualifizierten Examen verbunden sein sollte (ebd., S. 46). Die Befragten geben auch an, dass die Bewertung der Leistung einer Schule allein mit Tests in den Fächern Englisch und Mathematik die übrigen Fächer stark beeinträchtigen und dass daher auch andere Fächer getestet werden sollten (ebd., S. 51). Verbesserungen der Schüler im Laufe des Schuljahres werden höher bewertet als Testresultate (ebd., S. 51/52).

Im Zusammenhang mit dem *No Child Left Behind Act* wurde die Frage gestellt, ob die Eltern ihre Kinder in einer Schule, die den Anforderungen nicht genügt und als verbesserungswürdig eingestuft wird, belassen oder sie in eine Schule schicken würden, die den Anforderungen genügt. Auf diese Frage antworteten 80% der Befragten, dass sie ihre Kinder in den besuchten Schulen belassen würden, auch wenn sie „in need of improvement“ ist, sofern zusätzliche Anstrengungen unternommen werden, die Qualität zu verbessern (ebd., S. 51). Auf die Frage, wer am Versagen der Schulen schuld ist, die Schulen selbst oder das Gesetz, das die Regeln von Gelingen und Scheitern vorgibt, antworten 48%, das Scheitern sei den Schulen anzulasten, 41% machen dafür das Gesetz verantwortlich (ebd., S. 52).

Meinungsumfragen sind in den Vereinigten Staaten politische Grössen, die Handlungen veranlassen oder auch unterbinden können. Daher ist nicht erstaunlich, dass das erste grosse Voucher-Programm in den Vereinigten Staaten mit einer Mehrheit in der Zielgruppe realisiert wurde. Der PhiDeltaKappa/Gallup-Poll fragt nach Vouchers seit 1970.<sup>112</sup> Die Zustimmung lag nur einmal, nämlich 1983 - als *A Nation at Risk* veröffentlicht wurde - über 50%. Danach sank

---

<sup>112</sup> Die Frage lautete im Jahre 1991 so: “In some nations, the government allots a certain amount of money for each child’s education. The parents can then send the child to any public, parochial, or private school they choose. This is called the ‘voucher system.’ Would you like to see such an idea adopted in this country?” (Elam/Rose/Gallup 1991, S. 7).

der Wert und wurde erst 1991 wieder erreicht, mit einem Sprung von 6% gegenüber der letzten Befragung 1987. Die grösste Gruppe unter den Befürwortern waren

- „nonpublic school parents“ (66%),
  - „people with children under 18“ (58%),
  - „inner city dwellers“ (57%)
  - und „nonwhites and blacks“ (beide je 57%)
- (Elam/Rose/Gallup1991, S. 7).

Die Zustimmung zur Schulwahl betrug in den Jahren 1990 und 1991 zwei Drittel der Befragten, und zwar quer durch die statistischen Kategorien. Unabhängig von Einkommen, Rasse, Geschlecht, aber auch von Bildungsstand, Region und Grösse des Wohnortes befürworteten zwischen 60 und 65% der Befragten die freie Wahl zwischen öffentlichen Schulen. Die einzige Anomalie war das Alter, in der Gruppe der 18-29Jährigen votierten 71% für die freie Schulwahl, in der Gruppe der über 50Jährigen waren es 50% (ebd., S. 8). Damit ist eine klare Meinungsmehrheit vorhanden, die vermutlich auch mit der Bildungspolitik der Regierung Bush zu tun hat, die deutlich in diese Richtung votierte.

### 3.4 *Das Milwaukee Parental Choice Program*

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

Das Projekt wurde nach fünf Jahren aufgrund der enttäuschenden Resultate abgebrochen. Zudem waren die Wahlmöglichkeiten eng begrenzt und von der Administration kontrolliert. Ein auf Konsumenten hin orientierter Bildungsmarkt war nach drei Jahren Dauer nicht festzustellen (Levinson 1976). Zudem waren die Leistungen der Schüler nicht zufrieden stellend, was aber auch mit der gleichzeitigen Umstellung des Curriculums zu tun haben konnte (Wortman 1978). Ein ähnliches Projekt ist in den siebziger Jahren für New Hampshire geplant gewesen (Mason 1975), aber nie wirklich realisiert worden. Abstimmungsinitiativen sind im gleichen Jahrzehnt in Michigan und Maryland initiiert worden, scheiterten aber an der Urne.

Das zunehmende Interesse für Vouchers hatte nicht nur etwas mit den Präferenzen der Republikaner zu tun. Vielmehr wurden Bildungsgutscheine für die Entwicklung der Innerstädte interessant (Tannenbaum 1990), als Anreiz für Eltern, die nach alternativen Möglichkeiten für die Bildung ihrer Kinder suchen, bislang jedoch weder über Wahlmöglichkeiten noch über ausreichende Mittel verfügten. Die Idee stand hinter dem Versuch in Milwaukee, mit dem nicht

beabsichtigt wurde, einen allgemeinen Bildungsmarkt einzurichten. Die Stadt Milwaukee stellt das MPCP heute auf ihrer Homepage so vor:

„The Milwaukee Parental Choice Program allows students from low-income families who resides in the City of Milwaukee to attend any participating private school located in the city at no charge if certain eligibility criteria are met.”<sup>113</sup>

Die Stadt Milwaukee hatte im Jahre 2006 573.378 Einwohner. Milwaukee ist das Zentrum der Milwaukee-Racine-Waukesha Metropolitan Area, eine Region, die im gleichen Jahr 1.753.355 Einwohnern zählte. Die Einwohnerzahl der Stadt ist seit 1960 kontinuierlich gesunken,<sup>114</sup> der Verlust im Jahre 2006 betrug 4%. Im Bundesstaat Wisconsin leben 91% Weiße und 6.48% Schwarze, in der Stadt Milwaukee leben 46.7% Weiße und 39.5% Schwarze sowie 13.3% Hispanics, die im Bundesstaat nicht zählbar sind. Die Metropolitan Area galt noch zu Beginn des 21. Jahrhunderts als die am meisten segregierte Region der Vereinigten Staaten.

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

In dieser Situation forderten mehrere Führer der schwarzen Bevölkerung von Cleveland, einen eigenen Schuldistrikt nur für Schwarze einzurichten. Das wurde von der Administration abgelehnt, im Gegenzug brachte Annette Polly Williams, die seit 1980 im Abgeordnetenhaus von Wisconsin vertreten ist, die Idee der Schulwahl mit Gutscheinen als Alternative zu einem eigenen Schulbezirk ins Spiel. Danach begann eine eigenwillige Koalition aus Minderheitengruppen, Republikanern und konservativen Juristen (Bolick 2003, S. 15ff.), die bis heute anhält und die auch vom demokratischen Gouverneur Jim Doyle, der seit 2003 im Amt ist, nicht in Frage gestellt wird.<sup>115</sup>

Das erste Gesetz zur Einführung von Bildungsgutscheinen stammt von Annette Polly Williams. Für die New York Times war sie damit eine von dreizehn Reformern, die die Welt der Erziehung im 20. Jahrhundert verändert haben.<sup>116</sup> Dem Gesetz gingen Erfahrungen mit Magnet-Schools in Cleveland voraus, die Teil der Desegregationspolitik waren. Innerstädtische Schulen

<sup>113</sup> <http://www.ci.mil.wi.us/router.asp?docid=3361>

<sup>114</sup> Die Stadt Milwaukee hatte 1960 741.324 Einwohner, das ist die Spitze der Bevölkerungsentwicklung, die seit 1850 stetig zugenommen hat. Von 1950 bis 1960 betrug der Zuwachs 16.3%, danach sinkt die Zahl, mit dramatischen Verlusten in den achtziger Jahren.

<sup>115</sup> Doyle unterzeichnete am 10. März 2006 ein Gesetz, das die Obergrenze der Schüler, die am Voucher-Programm teilnehmen, von 14.500 auf 22.500 festlegt. Die Demokraten in den beiden Häusern des Bundesstaates Wisconsin stimmten mehrheitlich dagegen.

<sup>116</sup> William H. Honan: Looking Back at Forward Thinkers. New York Times November 2, 1997 (Subday).

wurden renoviert, die Curricula wurden stärker an akademischen Standards ausgerichtet, die Klassengrößen wurden gesenkt und weisse Kinder wurden mit Bussen in die Schulen gebracht. Allerdings erhielten nur wenige schwarze Kinder Zugang, weil für die Aufnahme die bisherigen Schulleistungen ausschlaggebend waren „So we had these better schools right in the heart of our urban community, but the students that lived around these schools could not go to them“ (The Model for the Nation, 2002).

Der Schulbezirk der Milwaukee Public Schools ist der grösste im Bundesstaat Wisconsin. Im Jahre 2006 waren 95.600 Schülerinnen und Schüler eingeschrieben, die mit einem Personal von 6.100 Lehrkräften in 223 Schulen unterrichtet wurden. Der Vorschlag des Superintendenten für das Finanzjahr 2008 sieht ein Schulbudget von \$959.9 Millionen Dollar vor, gegenüber dem Vorjahr wäre das eine Steigerung um 23.7 Millionen, obwohl sich voraussichtlich 3.5 % weniger Schüler einschreiben werden (MPS 2007, S. 1). Im Schuljahr 2006/2007 sind mehr als \$110,5 Millionen für das Voucher-Programm ausgegeben worden.<sup>117</sup> Nur wenige Schuldistrikte in Wisconsin verfügen über ein höheres Budget.

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

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

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

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

Aus der Mission gehen drei allgemeine Ziele hervor:

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

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

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

---

<sup>117</sup> Für den MPS bedeutete das eine Reduktion von 7.2% des Haushaltes. Die Zahl steigt ständig, 2006/2007 waren das fast \$50 Millionen (Kawa 2007, S. 8).

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

Das Milwaukee Parental Choice Program begann im Schuljahr 1990/1991 mit 337 Schülerinnen und Schülern in sieben privaten Schulen, die als „non-sectarian“<sup>118</sup> bezeichnet werden. Das entsprechende Gesetz (Act 336) ist 1989 verabschiedet worden. Im Schuljahr 2006/2007 waren 17.275 Schüler im Programm eingeschrieben, die 124 Schulen besuchten, nachdem im Jahre 2005 die beiden Kammern des Bundesstaates Wisconsin ein Gesetz verabschiedet hatten, das ein Überschreiten der bisherigen Obergrenze von 16.500 Einschreibungen erlaubte. In den ersten fünf Jahren sind die Zahlen nur unwesentlich gestiegen, 1994 besuchten 802 Schüler 12 private, „non-sectarian schools“ nach ihrer Wahl, 1997 waren es 1.545 Schüler in 23 dieser Schulen. Die Zahl lag um etwa hundert Schüler niedriger als ein Jahr zuvor.

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

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

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

- Es sind dies Privatschulen wie die Atlas Preparatory Academy, Inc. (691 Schüler aus dem MPCP),<sup>119</sup>
- katholische Schulen wie die Messmer Catholic Schools (945 Schüler)<sup>120</sup> oder die Saint Anthony School (966 Schüler)<sup>121</sup>,

<sup>118</sup> Das sind Privatschulen ohne religiösen Hintergrund.

<sup>119</sup> <http://www.atlasprep.net/home.aspx> Es handelt sich um eine Elementarschule an drei Standorten in der Mitte der Stadt Milwaukee. Die Schule ist 2001 gegründet worden und erhielt bei wachsender Schülerzahl im Jahre 2005 einen Zuschuss \$862.466 aus dem MPCOP (Why not lift the cap? 2006, S. 2).

<sup>120</sup> <http://www.messmerhigh.com/> Die Messmer High School wird ergänzt durch eine Elementarschule. Die Schule ist am 13. September 1927 eröffnet worden. Sie trägt den Namen von Sebastian Messmer (1847-1930), der von 1903 bis 1930 Erzbischof von Milwaukee war. Messmer stammte aus Goldach im Kanton St. Gallen und war der letzte europäische Erzbischof von Milwaukee. Bis 1984 kam die Diözese von Milwaukee für den Unterhalt auf. Wegen steigender Kosten und sinkender Einschreibquoten wurde die Schule geschlossen, im gleichen Jahr jedoch als unabhängige katholische Schule neu eröffnet. Vom Budget der Schule müssen jährlich über 1.2 Million aus Spenden aufgebracht werden.

- islamische Schulen wie die Salam School (300 Schüler),<sup>122</sup>
- kleinere jüdische Schulen wie die Yeshiva Elementary School (129 Schüler),<sup>123</sup>
- Schulen mit einem klassischen Bildungsprogramm wie die Veritas Academy (13 Schüler)<sup>124</sup>
- oder die evangelikale Word of Life Evangelical Lutheran School (17 Schüler)<sup>125</sup>.

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

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

Wie nimmt man am Voucher-Programm von Milwaukee teil? Der entscheidende Faktor ist das Einkommen der Familien oder Haushalte, aus denen der Schüler oder die Schülerin kommen, die am Programm teilnehmen wollen. Derzeit gilt: „To be eligible to attend a choice school for the first time, a pupil’s total family income must not exceed 175% of the federal

---

<sup>121</sup> <http://www.stanthonysschool.org/home.html> Die katholische Schule ist 1872 gegründet worden und ist eine der ältesten Schulen der Stadt Milwaukee. Sie hat drei Standorte und bietet ein Programm für die Elementarschule und die High School an. 2005 erhielt die Schule aus dem Voucher-Programm \$688.448 (Why not lift the cap? 2006, S.2).

<sup>122</sup> <http://www.salamschool.net/> Die Schule bietet ein Programm von der vierten bis zur achten Klasse. Im Schuljahr 2006/2007 waren 387 Schüler eingeschrieben, die weitaus meisten kommen also aus dem Voucher-Programm. Die Schule beschäftigt 48 Lehrkräfte und Mitglieder des Staffs. Der erste Satz des Programms lautet so: „Salem school is an Islamic school located in the City of Milwaukee and it dedicates itself to quality academic education in an Islamic environment.“ Die Vision bezieht sich auf Allah als dem einzigen Gott. Die „basic tenets of Islam“ sind verpflichtende Inhalte des Unterrichts.

<sup>123</sup> Die koedukative jüdische Privatschule hatte im Schuljahr 2006/2007 199 Schülerinnen und Schüler. Sie führt die Vorschulstufen und reicht bis zur achten Klasse. 18 Lehrkräfte unterrichten, die Lehrer-Schüler-Relation beträgt 1:11, der Schultag dauert acht Stunden. Die Schule erhielt in den Jahren 2000 bis 2005 Subventionen (grants) ausserhalb des MPCP in Höhe von \$75.000 (Angabe nach Media Transparency).

<sup>124</sup> <http://www.veritas-academy.com> Die katholische Schule, 1995 gegründet, bietet ein Curriculum mit drei Jahren Lateinunterricht und klassischer Literatur auf allen Stufen. Basis der Schulphilosophie ist die *fides et ratio* Enzyklika aus dem Jahre 1998. 11 Lehrkräfte unterrichten Klassen auf allen Stufen mit einer durchschnittlichen Grösse von 8 Schülern. Die Schule fordert ausdrücklich auf, am Voucher-Programm teilzunehmen.

<sup>125</sup> <http://www.crownoflifeonline.com/school.htm> Die Schule gehört zur Crown of Life Kirche. Die Kirche unterhält eine Sonntagsschule und Katechismusklassen. Daneben bietet sie eine christliche Tagesschule an, die zur achten Klasse reicht. Das Ziel wird so beschrieben: „Our aim is to provide for the temporal and the eternal welfare of the children through a careful study of God’s Word and world.“

poverty level” (Kava 2007, S. 1). Das sind \$23.553 für einen zweiköpfigen Haushalt und \$29.538 für einen dreiköpfigen. Ein Schüler oder eine Schülerin bleiben für die Fortsetzung des Programms wählbar, solange das Familieneinkommen weniger als 220% der Armutslinie ausmacht. Für den Wiedereinstieg in das Programm und für Geschwister von Teilnehmenden gelten besondere Bestimmungen.

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

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

Geregelt ist auch das religiöse Bekenntnis:

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

Teilnehmende Schulen können vom Programm ausgeschlossen werden, wenn sie wenigstens einen der vier Standards nicht erreichen, die Einschreibfrist (1. Februar) verfehlen, falsche Angaben über ihren Besitz, ihre Flüssigkeit und das vom Staat vorgeschriebene Finanzmanagement machen, keine unabhängige Finanzkontrolle zulassen und zu hoch überwiesene Mittel nicht innerhalb einer bestimmten Frist zurückzahlen (ebd., S. 4). Das MPS muss einzig die Transportkosten übernehmen und erhält dafür besondere Mittel. Die Organisation des MPCP untersteht dem Wisconsin Department of Public Instruction.<sup>126</sup>

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

<sup>126</sup> <http://www.dpi.state.wi.us/sms/choice.html>



Der allgemeine Zweck des Programms, armen Familien Alternativen zur Verfügung zu stellen, wurde erreicht. 93% der am Programm beteiligten Schüler waren „non white“ und kamen aus Familien mit einem Jahreseinkommen von etwa \$12.000. MPCP ist für diese Gruppe eine echte Alternative, weil bis zur Einführung des Programms für diese Gruppen auch kirchlich subventionierte Privatschulen mit einem vergleichsweise tiefen Schulgeld<sup>127</sup> nicht in Frage kamen. Das Programm zieht nicht die besten Schüler in Privatschulen ab. Die Zufriedenheit der Familien mit dem Programm ist hoch und das Engagement für die Schule nimmt zu, was auch dazu geführt hat, dass die Absenzen niedriger waren als in der öffentlichen Schule. Die Schulen profitieren von den Kontrakten mit dem MPS. Zwei der ursprünglich sieben Privatschulen standen bei Beginn des Programms vor dem Bankrott, heute sind diese beiden Schulen solvent.

Auf der negativen Seite stehen zum Teil überraschende Resultate. Erstens verliert die öffentliche Schule aktive Eltern, die ihr Engagement und ihre Unterstützung in private Schulen investieren.<sup>128</sup> Diejenigen Eltern, die MPCP wählen, sind verglichen mit einer Zufallsstichprobe von MPS-Eltern wohl arm und unzufrieden mit der öffentlichen Schule, aber zugleich besser gebildet und so mehr interessiert an der Bildung ihrer Kinder. Zweitens bleiben nicht alle Schüler im Programm, etwa 30% verlassen die Voucher-Schulen nach einem Jahr.<sup>129</sup> Der Effekt kumuliert: Von den 341 Schülern der ersten Kohorte blieben nur 85 im Programm, der Rest kehrte an die öffentlichen Schulen zurück. Drittens gingen im Verlaufe des Programms drei Schulen bankrott und eine musste schliessen. Betroffen waren davon 350 Schüler, für die mitten im Schuljahr eine neue Schule gefunden werden musste.<sup>130</sup> Viertens zeigte sich im Leistungsbereich kein sichtbarer Unterschied zwischen Schülern der öffentlichen und solchen der Voucher-Schulen.

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

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

---

<sup>127</sup> 1991 betrug das Schulgeld der katholischen Privatschulen in Milwaukee \$1.100 pro Jahr.

<sup>128</sup> Diesen Effekt bestätigen auch andere Studien (Abernathy 2005, S. 101ff.).

<sup>129</sup> Diese Gruppe graduierte nicht, hätte aber an die Schule zurückkehren können und tat das nicht.

<sup>130</sup> Diese Schüler wurden nie getestet, so dass ihre Leistungen auch nicht in die Auswertung eingingen.

durch verschiedene Kriterien bei der Auswertung der Ergebnisse.<sup>131</sup> Aussagen hinsichtlich der Überlegenheit der öffentlichen oder der privaten Schulen lassen sich damit weder belegen noch begründen.

Weitere Studien zeigen, dass die Zulassungsbedingungen in den MCPC-Schulen einer „open admission policy“ folgen, also nicht unfair sind (Fuller/Mitchell 2000), wobei die Autoren zu Recht darauf hinweisen, dass die öffentlichen High Schools zum Teil hoch selektive Eingangsvoraussetzungen haben. Ein andere Studie beschreibt, dass der Grad der Segregation in den öffentliche Schulen von Milwaukee erheblich höher ist als in den Schulen, die am MCPC-Programm teilnehmen (Foster 2006). Die Frage allerdings, wie „effektiv“ Schulwahlen sind (Greene et al. 1999), lässt sich aufgrund der vorliegenden Daten aus Milwaukee kaum beantworten. Bei dem Streit wird übersehen, wie klein die Zahlen damals waren und dass aus den Befunden keine Rückschlüsse gezogen werden können, ob Voucher-Programme generell erfolgreich sein können oder nicht. Genau dazu aber wurden die schmalen Befunde aus einem seinerzeit ganz kleinen Projekt aber verwendet.

Inzwischen hat das Projekt, verglichen mit den Anfängen, ganz andere Dimensionen angenommen. Im Januar 2006 wurde eine fünfjährige Longitudinalstudie angekündigt, die als School Choice Demonstration Project von der Georgetown University in Washington, DC durchgeführt wird.<sup>132</sup> Finanziert wird die Studie von verschiedenen Stiftungen,<sup>133</sup> sie wird auch von den Milwaukee Public Schools unterstützt, während die Lehrgewerkschaft opponiert. Eine Schwierigkeit dieser Studie besteht darin, dass nicht alle Voucher-Schulen an staatlichen Tests teilnehmen und dazu auch nicht verpflichtet werden können. Verglichen werden sollen die Schulleistungen in MPS-Schulen, Charter-Schools und Privatschulen, die am Voucher-Programm teilnehmen. Die Ergebnisse dieser Studien bleiben abzuwarten.

---

<sup>131</sup> “Greene, Peterson, and Du (1997) compare the test scores of choice students with those of the group of students who applied to the program but were not accepted (the ‘unsuccessful applicants’); Witte, Sterr, and Thorn (1995) compare choice students with a random sample of students from the Milwaukee public schools, and Rouse (1998) compares selected choice students with both the unsuccessful applicants and the students in the Milwaukee public schools” (Rouse 1998a, S. 63).

<sup>132</sup> <http://www.georgetown.edu/research/scdp/> Leiter des Projekts ist Patrick J. Wolf. Das Projekt wird in Kooperation mit Forschern wie Jay Greene und John Witte durchgeführt, die vorher zu gegensätzlichen Aussagen über den Erfolg von MPCP gelangt sind. Wolf ist inzwischen an der University of Arkansas tätig.

<sup>133</sup> Etwa die Anne E. Casey Foundation, die Joyce Foundation oder die Walton Family Foundation. Diese Stiftungen trugen 2006 40% der Gesamtkosten, die sich auf \$9 Millionen belaufen.

#### 4. Weitere Befunde aus den Vereinigten Staaten und Übersee

In einem Briefing-Paper für das Cato-Institute in Washington, DC hielt Milton Friedman 1995 fest: Angesichts der technologischen Revolution und der Globalisierung der Märkte ist es unumgänglich, das Erziehungssystem vollständig und radikal umzubauen. Erreicht werden kann das nur durch den weitgehenden Rückzug des Staates aus der Organisation der Bildung, die Freisetzung von Marktkräften und den Aufbau einer „private, for profit industry.“ Unternehmer können auch die Bildung besser organisieren als der Staat. Der praktikabelste Weg für den Transfer der Mittel von der Regierung zu privaten Unternehmen sei „to enact in each state a voucher system that enables parents to choose freely the schools their children attend“ (Friedman 1995).

Mit dieser Idee stehe es aber nicht zum Besten, seitdem er - Friedman - vor vierzig Jahren die Voucher-Idee ins Spiel brachte:

„Many attempts have been made in the years since to adopt educational vouchers. With minor exceptions, no one has succeeded in getting a voucher system adopted, thanks primarily to the political power of the school establishment, more recently reinforced by the National Education Association and the American Federation of Teachers, together the strongest political lobby body in the United States.“

Bis 1995 hatten die Befürworter der Voucher-Idee verschiedene Abstimmungen verloren, etwa die über Proposition 174 in Kalifornien 1993,<sup>134</sup> aber ausgenommen das MPCP in Milwaukee gab es keine praktischen Erfahrungen, wie ein solches System von Bildungsgutscheinen funktionieren würde. Dass „viele Ansätze“ unternommen wurden, „educational vouchers“ durchzusetzen, trifft für die politische Lobby zu, nicht jedoch für die pädagogische Praxis. Die historischen Formen wie in Maine oder Vermont waren noch nicht als Beispiele für die Praktikabilität der Voucher-Idee entdeckt.

Hinzu kommt, dass weder in Milwaukee noch ein Jahr später in Cleveland davon die Rede war, eine profitorientierte Bildungsindustrie aufzubauen. Die Bildungsgutscheine wurden eingesetzt zur Förderung von einkommensschwachen Familien, und das sollte, wie Annette Williams 2002 festhielt, *kein* Einstieg sein in ein System, das aus „for-profit schools“ besteht (The Model for the Nation, 2002).<sup>135</sup> Solche Schulen gibt es inzwischen, aber sie machen nur einen verschwindend geringen Anteil aus. Ein Beispiel ist das Unternehmen Mosaica Education,<sup>136</sup> das in sieben Bundesstaaten sowie im District of Columbia über 40 Charter Schools

<sup>134</sup> Bis 2001 war keine der insgesamt 10 Initiativen an der Urne erfolgreich.

<sup>135</sup> „I’m opposed to for-profit schools. When a school is for-profit, I believe many of the needs of the students will not be addressed because you must limit services based on overhead. The public school has a very high overhead. If \$8.000 is allocated for students in the public schools, less than half actually goes to the education of children“ (The Model for the Nation, 2002).

<sup>136</sup> <http://www.mosaiceducation.com/>

führt, die von etwa 11.000 Schülern besucht werden. Die Firma übernimmt das Management der Schulen und ist gewinnorientiert. Die Schulen selbst sind Non-Profit Organisationen, die Dienstleistungen einkaufen, zu denen auch das Curriculum gehört. 1997 hat Mosaica Education die erste Schule eröffnet.<sup>137</sup>

Wie das Voucher-System funktionieren und wohin es führen soll, sagte Friedman 1995 so:

„Vouchers can promote rapid privatization only if they create a large demand for private schools to constitute a real incentive for entrepreneurs to enter the industry. That requires first that the voucher be universal available to all who are entitled to send their children to government schools, and second that the voucher, though less than the government now spends per pupil in education, be large enough to cover the costs of a private profit-making school offering a high-quality education. If that is achieved there will in addition be a substantial number of families that will be willing and able to supplement the voucher in order to get an even higher quality of education. As in all cases, the innovations in the ‘luxury’ product will soon spread to the basic product” (Friedman 1995).

Dieser Weg in Richtung Privatisierung ist in den Vereinigten Staaten bislang nicht beschritten worden. Die Zahl der staatlichen Versuche ist auch 2007 noch klein und beschränkt auf die Förderung von Bedürftigen (4.1). Private Varianten zeigen dagegen einen grösseren Radius. Die Schulwahl ist inzwischen in den meisten Bundesstaaten frei gestellt und gehört zu den bewährten Politikstrategien. Ein zentraler Punkt der Auseinandersetzung dreht sich um die Frage, ob private Schulen besser sind als öffentliche (4.2). Die ideologische Zuspitzung des Streites verlangt nach einer Erklärung (4.3). Beispiele aus Übersee zeigen, dass die amerikanische Entwicklung nur sehr begrenzt über sich hinausweist (4.4).

#### *4.1. Staatliche Systeme mit Bildungsgutscheinen*

Zwölf Jahre nach Friedmans Vortrag im Cato-Institute ist weder ein Luxusprodukt in Sicht noch ein Transfer auf das Basisprodukt. Im Jahre 2007 gibt es in den Vereinigten Staaten acht gut identifizierbare neuere Voucher-Programme,<sup>138</sup> in denen staatliche Mittel gebunden an bestimmte Zielsetzungen für private Schulen eingesetzt werden. Drei der Programme beziehen sich auf Städte, die fünf anderen auf Bundesstaaten.

- Milwaukee, WI (seit 1990): 17.400 Schüler; Kosten 2006/2007: \$110 Millionen.
- Cleveland, OH (seit 1995): 6.300 Schüler; Kosten jährlich etwa \$19 Millionen.

<sup>137</sup> 2001 erfolgte eine Erweiterung des Unternehmens durch den Erwerb von Advantage Schools, Inc.

<sup>138</sup> Angaben nach dem Voucher-Strategy Center der National School Board Association, einem Watchdog der Voucher-Bewegung: <http://www.nsba.org>

- Washington, DC (Beginn 2004): 1.800 Schüler; Kosten jährlich etwa \$14 Millionen.
- Florida (Beginn 1999): 17.300 Schüler; Kosten 2005/2006: \$107 Millionen. Zwei weitere Projekte.
- Arizona (Beginn 2006): Zwei kleine Projekte; Kosten jährlich \$2.5 Millionen.
- Georgia (Beginn 2007).
- Ohio (Beginn 2005): 2.200 Schüler.
- Utah (Beginn 2004, Ausweitung 2007).

Die fünf Bundesstaaten werden nicht alle republikanisch regiert.<sup>139</sup> In Utah ist ein Referendum hängig. 2004 war dort ein kleines Projekt für „children with disabilities“ gestartet, das 2007 zu einem universellen Voucher-Programm ausgeweitet werden sollte. Dagegen haben die Wähler Einspruch erhoben, die Abstimmung findet im November 2007 statt.<sup>140</sup> Ein ähnliches Projekt ist vorher in Colorado juristisch gescheitert. Der Supreme Court des Landes erklärte im Jahre 2003 das Voucher-Programm des Staates für verfassungswidrig. Der Grund war, dass das Gesetz die lokale Kontrollklausel in der Verfassung verletzt. Das Gesetz ist 2004 von der Legislative neu formuliert, aber bislang nicht neu vorgelegt worden.

Das Voucher-Programm von Arizona bezieht sich auf Kinder mit Behinderungen einerseits und Pflegekinder andererseits. Das Programm soll im Schuljahr 2007/2008 beginnen. In Ohio richtet sich das eine Programm an autistische Kinder, das andere an Schüler von Schulen, die auf dem Ratingsystem des Staates als gefährdet eingestuft werden. Das Projekt in Georgia richtet sich allein an Eltern behinderter Kinder. Das entsprechende Gesetz ist 2007 vom Senat beschlossen und am 18. Mai 2007 von Gouverneur Sonny Perdue unterzeichnet worden. Das Programm beginnt mit dem Schuljahr 2007/2008 und wird von rund 100 Schulen durchgeführt, die nicht über ein sonderpädagogisches Programm verfügen müssen. Die Höhe des Bildungsgutscheins richtet sich nach dem Grad und der Art der Behinderung, übersteigt aber nicht die durchschnittlichen Aufwendungen des Staates für ein Schulkind oder das Schulgeld der privaten Schulen, welche von beiden auch niedriger sein mag.

Die Heritage Foundation sah im September 2006<sup>141</sup> noch drei weitere Bundesstaaten mit Voucher-Projekten, nämlich Maine, Vermont und Wisconsin. Bei Wisconsin handelt es sich um das Projekt in Milwaukee, das bislang nicht auf den ganzen Bundesstaat ausgedehnt wurde. In Maine und Vermont sind die historischen Stipendienprogramme gemeint, die aber kaum als Voucher-Gründungen betrachtet werden können. Hier erhalten traditionell Schülerinnen und Schüler aus ländlichen Bezirken Stipendien, mit denen sie sich in Schulen ihrer Wahl einschreiben können, wobei die Wahl nicht nur öffentliche Schulen umfasst. Ein politisches Projekt neuer Art ist damit nicht verbunden.

---

<sup>139</sup> John Ellis Bush, der Bruder des Präsidenten, war von 1999 bis 2007 Gouverneur von Florida. Er wurde abgelöst von Charles Joseph Christ Jr., der ebenfalls der Republikanischen Partei angehört. Janet Napolitano, seit 2003 Gouverneurin von Arizona, gehört der Demokratischen Partei an. Ihre beiden Vorgänger waren Republikaner. Sonny Perdue ist der erste republikanische Gouverneur von Georgia seit 1872. Der Republikaner Robert A. Taft III war von 1999 bis 2007 Gouverneur von Ohio. Er wurde abgelöst von dem Demokraten Ted Strickland. Der Republikaner Jon Meade Huntsman, Jr. ist seit 2005 Gouverneur von Utah.

<sup>140</sup> In einer Umfrage, die am 9. Juli 2007 veröffentlicht wurde, sprachen sich 57% der Befragten gegen das Programm aus (Derseret Morning News, Monday, July 7, 2007).

<sup>141</sup> School Choice: 2006 Progress Report September 18, 2006:

<http://www.heritage.org/research/education/bg1970.cfm>

Allerdings zeigt eine spezielle Untersuchung der „town tuitioning“ in Vermont und Maine, dass in beiden Staaten mit einem System der Schulwahl gute Leistungen erzielt werden, die Wahl offen ist, also keine bestimmte demografische Gruppe unterstützt wird, und dass mit der Eröffnung von Wahlmöglichkeiten die Ausgaben sinken können.<sup>142</sup> Fast ein Drittel aller Gemeinden in Maine vergeben Stipendien, in Vermont sind es fast 40%. In Vermont erhalten etwa 20% der 32.2763 Schülerinnen und Schüler in öffentlichen Schulen Stipendien ihrer Gemeinden, in Maine sind es 18% von 61.540. Die Schulen stehen in Wettbewerb und können ihr Budget verbessern, wenn sie gewählt werden. Der Wettbewerb ist leistungsfördernd (Hammons 2002; siehe auch schon Maddaus/Mirochnik 1992).<sup>143</sup>

Vorbild für das Projekt in Georgia ist in Teilen das Voucher-Programm in Florida, das unter Gouverneur Jeb Bush als das erste staatsweite Programm lanciert wurde und das aus drei verschiedenen Teilen besteht:

- Das Florida Opportunity Scholarship,
- das McKay Scholarship
- und das Corporate Tax Credit Scholarship Program.

Die drei Programme waren Teil eines Pakets zur Schulreform, das als „Florida’s A+ Plan“ kommuniziert wurde. Im ersten Fall geht es weder um arme Familien noch um behinderte Kinder. Das Opportunity Scholarship Program (OSP) zielt auf Schulen, die in zwei von vier Jahren eine F-Beurteilung erhalten und so die staatlichen Standards unterschreiten. Solche Schulen heissen „failed public schools“ (OSP 2006).<sup>144</sup> Die Schüler können diese Schulen verlassen und in andere Schulen wechseln, entweder in öffentliche ohne Bildungsgutscheine oder in private mit Gutscheinen. Das OSP begann 1999 mit ganzen 57 Schülern. Im Jahr 2004/2005 wählten von den berechtigten Schülerinnen und Schülern aus „failed schools“ 763 Schüler eine private Schule. Die Höhe der Gutscheine betrug im Schuljahr 2006/2007 \$4.206, die meisten Schulen im Programm waren religiöse Schulen.

Daneben gibt es in Florida die John M. McKay Scholarships for Students with Disabilities, die seit dem Schuljahr 2000/2001 vergeben werden. Das Voucher-Projekt in Georgia schliesst hier an, nicht am OSP. Ein McKay Scholarship ermöglicht Schülerinnen und Schüler mit sprachlichen oder geistigen Behinderungen, deren Eltern mit den Schulen unzufrieden sind, einen Bildungsgutschein zu beantragen und entweder eine öffentliche oder eine private Schule zu besuchen. Dieses Programm ist das grösste der drei Voucher-Projekte in Florida, im Schuljahr 2005/2006 erhielten 17.300 Schülerinnen und Schüler Gutscheine, in der Höhe zwischen \$4.805 bis \$20.703.<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> Berechnet wurde das mit einem theoretischen Modell, das angibt, was es den Staat kosten würde, Gewinne im Leistungsbereich zu erzielen, die im Wettbewerb frei entstehen (Hammons 2002, S.18f.).

<sup>143</sup> Im März 2006 stimmten die Wähler von Swans Island in Maine, einer Gemeinde ohne Sekundarschule einem Programm zu, mit dem Eltern aus öffentlichen Geldern Bildungsgutscheine erhalten, die sie für private oder öffentliche Schulen einsetzen können. Die privaten Schulen schliessen religiöse ein.

<sup>144</sup> Die “failed public schools” werden öffentlich gemacht. Im Schuljahr 2006/2007 waren dies in acht Distrikten 20 Schulen. <http://www.floridaschoolchoice.org/Information/OSP/>

<sup>145</sup> Durchschnittlich \$6.927. Angaben nach dem Florida Department of Education (Juli 2006).

Bis heute haben an den beiden ersten Projekten rund 34.000 Schülerinnen und Schüler teilgenommen, allerdings längst nicht alle in Privatschulen. Die Kosten für den Staat beliefen sich für das Schuljahr 2006/2007 auf rund \$196 Millionen. Damit wird das grösste Voucher-Projekt in den Vereinigten Staaten finanziert. Hinzu kommt noch das Corporate Tax Credit Scholarship Program von 2001, das von Nonprofit-Organisationen organisiert wird und auf Spenden aufbaut. Unternehmen, die diese Organisationen und ihre Programme unterstützen, erhalten je nach Höhe ihrer Beiträge Steuererleichterungen. Die Organisationen eröffnen Möglichkeiten zur Schulwahl für Kinder aus einkommensschwachen Familien.

Diese Schüler können nur private Schulen auswählen. Im Schuljahr 2006/2007 erhielten 16.629 Schüler eine solche Unterstützung, 40% davon waren Schwarze. Die weitaus meisten Schulen waren religiöser Natur, nur knapp 16% der Schüler besuchten im genannten Schuljahr nicht-religiöse Privatschulen. Es gibt zwei Organisationen, nämlich Florida P.R.I.D.E. und Children First, die sich den Markt teilen. Eine dritte, die Academy Prep Foundation, Inc., versorgt nur 0.1% der Schülerschaft. Die weitaus meisten Schüler besuchen Elementarschulen, nur 1.6% aller Teilnehmenden ist in der 12. Klasse einer High School eingeschrieben, im Kindergarten sind das 15.5% und in der ersten Primarklasse 15.0% (CTC 2007).

Der Supreme Court von Florida hat das Opportunity Scholarship Program mit einem Votum von 5 gegen 2 für verfassungswidrig erklärt. Der Kern des Urteils vom 5. Januar 2006 lautet:

„It (e.g. the OSP; J.O.) diverts public dollars into separate private systems parallel to and in competition with the free public schools that are the sole means set out in the Constitution for the state to provide for the education of Florida’s children. This diversion not only reduces money available to the free schools, but also funds private schools that are not ‘uniform’ when compared to each other or the public system.<sup>146</sup> Many standards imposed by law on the Public schools are inapplicable to the private schools receiving public monies. In sum, through the OSP the state is fostering plural, nonuniform systems of education in direct violation of the constitutional mandate for a uniform system of free schools” (Supreme Court of Florida 2006, S. 4).

Die Wahl privater und religiöser Schulen ist nach dem Urteil unterbunden worden. Die beiden anderen Programme sind von dem Entscheid des Supreme Court nicht berührt, und im OSP ist es auch weiterhin möglich, scheiternde Schulen zu verlassen und andere öffentliche Schulen zu wählen.

Eine Studie von Harris/Herrington/Albee (2007) untersucht, weshalb Florida der erste Bundesstaat war, der in grösserem Umfang Bildungsgutscheine eingeführt hat. Eine Erklärung bezieht sich auf das politische Klima, also Floridas mässigem Konservatismus und die Offenheit für Privatisierung. Hinzu kommen demographische Faktoren, nämlich die eher niedrige Geburtenrate und die gleichzeitige Ansiedlung vieler Senioren, die das Land konservativ machen.

---

<sup>146</sup> Artikel IX, 1a der Verfassung von Florida schreibt vor: „Adequate provision shall be made by law for a uniform, efficient, safe, secure, and high quality system of free public schools.” Das Urteil bezieht sich auf die Frage, ob OSP das Kriterium „uniform“ verletzt.

Trotz dieser für Voucher-Projekte günstigen politischen Situation wären die entsprechenden Gesetze ohne die verschiedenen Initiativen vom Gouverneur Jeb Bush kaum realisiert worden.

Sie standen von Anfang an auf rechtlich schwankendem Boden, was vom Urteil des Supreme Court bestätigt wurde. Alle drei Gutscheinprogramme unterlaufen das so genannte Blaine-Amendment<sup>147</sup> in den Verfassungen der weitaus meisten Bundesstaaten. Das Amendment untersagt, mit öffentlichen Geldern religiöse Gruppen zu unterstützen, es ist nicht Teil der Bundesverfassung, gilt aber für Florida und 38 andere Gliedstaaten. Dass dieser Verfassungszusatz in Maine und Vermont fehlt, erklärt im Übrigen, dass dort auch religiöse Schulen gefördert wurden.

Die Rechtslage war längst vor dem Urteil bekannt, aber das hat die politischen Kampagnen nicht beeinflusst. Zwischen 1970 und 2000 sind in Florida mehrere Bildungsreformen durchgeführt worden. Seit dem Education Accountability Act von 1973, der mehrmals abgeändert wurde, wird die Qualität der Schulen mit Hilfe eines landesweiten Leistungstests sowie anderer Instrumente jährlich eingeschätzt. Die Schule erhalten eine Bewertung auf einer Skala von A bis F. Mit diesen Prüfungen versucht der Staat, die Schulen für ihre Leistungen mehr als bisher verantwortlich zu machen. Es gibt vor allem eine Erklärung, weshalb die Regierung Floridas Accountability als zentralen Begriff ihrer Reformen versteht, die öffentlichen Schulen sind in einem vergleichsweise schlechten Zustand.

Das belegen einige Zahlen. Florida gibt pro Schüler und Jahr weniger Geld aus als die meisten anderen Bundesstaaten. Mit \$6.439 im Schuljahr 2002/2003 liegt der Staat erheblich unter dem Landesdurchschnitt von \$8.044. Staaten mit einem etwa gleich grossen Schülerpopulation wie Illinois (\$8.287) oder New York (\$11.961) liegen weit höher als Florida (NCES 2005). Mehr als ein Fünftel der Bewohner Floridas haben keinen High School-Abschluss. Der Staat erhält mehr Bundesmittel zur Förderung leistungsschwacher Schüler als alle anderen Staaten, ausgenommen drei in ähnlicher Lage. 1998, als Jeb Bush zum ersten Male für das Amt des Gouverneurs kandidierte, hatten die High Schools in Florida eine Drop-Out-Rate von 48%, die Hälfte der Viertklässler konnte nicht auf Basisstufe lesen und mehr als ein Drittel der Neuntklässler zeigte im Schnitt D- oder F-Leistungen.<sup>148</sup>

Voucher-Programme sind schon während der neunziger Jahre von Jeb Bush propagiert worden. Während der verschiedenen Kampagnen veränderten sich die Argumente. Ursprünglich argumentierte Bush, dass Gutscheine eine Lösung des schulischen Mikromanagements wären. Danach argumentierte er, dass Gutscheine die Wahlfreiheit des Bürgers steigern und sichern würden. 1998 propagierte er weniger die Wahlfreiheit und fokussierte mehr auf die Belohnung guter Leistungen der einzelnen Schulen. 1998 wurde Jeb Bush Gouverneur von Florida, und zum ersten Mal existierte in Florida eine politische Kontrolle durch die Republikaner. Seit 1877 waren in Florida nur zweimal und dies kurzfristig Republikaner im Amt des Gouverneurs. Obwohl die Voucher-Programme zum Teil auch von Demokraten unterstützt wurden, war die politische Kontrolle der Republikaner ein zentraler Faktor für die schnelle Umsetzung des Projekts.

---

<sup>147</sup> Benannt nach James G. Blaine (1830-1893), der über drei Legislaturperioden Sprecher des Repräsentantenhauses war. 1875 brachte Blaine den Verfassungszusatz zur Abstimmung, der im Repräsentantenhaus eine Mehrheit fand, im Senat jedoch nicht.

<sup>148</sup> Washington Post Tuesday, June 15, 2004.



Neben dieser Kontrolle der Republikaner existierten drei andere politische Faktoren, die die Einführung der Bildungsgutscheine beeinflussten: Floridas Rassenpolitik, Floridas Privatisierung ihrer staatlichen Dienstleistungen und Floridas allgemeine, konservative politische Haltung. Nach der *Brown v. Board of Education* Entscheidung 1954 wurde die Freiheit der Schulwahl als Argument für die Segregation verstanden. Heute werden Voucher-Programme auch in Florida von der „Black community“ und der „Hispanic community“ unterstützt, und zwar von den Hispanics stärker als von den Schwarzen, die traditionell mehr die Demokratische Partei unterstützen. Generell ist die Privatisierung staatlicher Dienstleistungen ein zentraler Bestandteil in Floridas politischem Programm, was wiederum die Debatte um die Bildungsgutscheine ermöglichte und förderte. Ein Beispiel dieser Tendenz ist der Versuch Floridas staatliche, \$15 Milliarden schwere Krankenkasse zu privatisieren. Beispiele der erwähnten konservativen Tendenz in Florida sind die schwachen Gewerkschaften und das staatliche Verbot des Streikens.

Die politische Debatte um Bildungsgutscheine ergab verschiedene juristische Anfechtungen, einerseits aufgrund der verfassungsrechtlichen Trennung von Kirche und Staat und andererseits wegen der Anforderungen eines „uniformen“ und „öffentlichen“ Schulsystems. Angesichts dieser Rechtslage dürfen Gesetze oder Regierungsmassnahmen laut der Verfassung bzw. des „Lemon Tests“<sup>149</sup> des Obersten Gerichts nur zugelassen werden, wenn sie

- säkulare Zwecke verfolgen,
- Religion nicht primär verhindern oder fördern
- und nicht exzessiv Politik mit Religion vermischen.

In diesem Sinne verwarf das Oberste Gericht das Opportunity Programm, weil es einerseits öffentliche Gelder in private Institutionen investierte und andererseits private Schulen ins Programm einschloss, diese aber die staatlichen und rechtlichen Bedingungen erfüllen mussten und dadurch ein nicht uniformes Bildungssystem kreierten. Als Antwort auf dieses Problem könnten entweder die Gutscheine auf öffentlichen Schulen gekürzt oder die Begriffe „uniform“ und „öffentlich“ in Floridas Verfassung neu aufgefasst werden. Damit zeigt sich eine Paradoxie: Einerseits ermöglichte das spezielle politische Umfeld in Florida die Einführung von Vouchers, andererseits wird diese Form der Bildungsfinanzierung durch die Verfassung in Frage gestellt und begrenzt.

Die Wirksamkeit der Voucher-Programme in Florida ist nur in Teilen kontrolliert und überprüft worden. Eine Studie des Manhattan Institute konstatiert Steigerungen der Schreibleistungen in den „failed schools“ zwischen 1999 und 2000 nach Einführung des *Florida Comprehensive Assessment Test* (FCAT) (Greene 2001). Der Test und die Furcht, Schüler und so Geld zu verlieren, werden als Ursache für die Steigerung der Leistungen angesehen.<sup>150</sup> Eine Nachuntersuchung ergab, dass die Lehrkräfte herausgefunden haben, wie der Schreibtest funktioniert und ihre Schüler gezielt darauf vorbereitet haben, wie sie das Minimum erreichen

---

<sup>149</sup> Der 15. Oberste Richter der Vereinigten Staaten und Vorsitzende des Supreme Court, Warren E. Burger (1907-1995), hatte 1971 im Fall *Lemon v. Kurtzman* einen Test vorgeschlagen, mit dem geprüft werden soll, ob ein Gesetz eine Religion unterstützt. Der Test hat drei Teile: „First, the statute must have a secular legislative purpose; second, its principal or primary effect must be one that neither advances nor inhibits religion; finally, the statute must not foster ‚an excessive government entanglement with religion‘.“

<sup>150</sup> St. Petersburg Times, February 16. 2001. The New York Post, February 21, 2001.

können, ab dem der Test bestanden ist. Der Zweck war, eine weitere F-Bewertung zu vermeiden, nicht die Schüler zu fördern (Kupermintz 2001).

Eine weitere Studie des Manhattan Institute von Juni 2003, in der Eltern der am Programm teilnehmenden Kinder<sup>151</sup> interviewt wurden, erbrachte eine weit höhere Zufriedenheit verglichen mit den Erfahrungen in früheren Schulen, was angesichts der besseren Ausstattung und des Zuschnitts der neuen Schulen nicht überrascht. Diese Studie hat keine Leistungsdaten erhoben (Greene/Forster 2003). Ansonsten gibt es vierteljährliche Berichte der Regierung mit ausgewählten statistischen Angaben, die über Wirksamkeit wenig aussagen. Eine soziologische Studie der Ressourcen und der Leistungsdaten der öffentlichen Schulen zeigen eher negative Effekte des Projekts „Florida A+“ (Borman/Lee 2003).

Eine nochmalige Nachuntersuchung der Testdaten im OSP-Projekt zeigt einen kleinen Zuwachs der Leseleistungen im Test des Staates Florida. Im nationalen Norm Reference Test (NRT) ist der Zuwachs noch kleiner und kaum nennbar. Die Mathematikleistungen waren höher, aber nur in der vergleichsweise kleinen Gruppe, die high-stakes getestet wurde. Erklärt werden kann das mit den früheren Leistungen dieser Gruppe. Im Blick auf die Schule besteht Evidenz, dass der Grund für die zu konstatierenden, wenngleich sehr unterschiedlichen Leistungsverbesserungen im Vermeiden der F-Bewertung liegt und nicht auf den Druck der Vouchers zurückgeführt werden kann (Figlio/Rouse 2006).

Ein nochmals anderer Fall ist das Voucher-Programm der Stadt Washington, DC. Dieses Projekt ist im März 2004 lanciert worden und umfasst zunächst fünf Jahre. Es ist das erste Voucher-Programm, das mit Bundesmitteln finanziert wird.<sup>152</sup> Begünstigt sind etwa 1.800 Studierende, die Gutscheine im Wert von bis zu \$7.500 erhalten. Auch dieses Projekt dient ausschliesslich der Förderung von „low income families.“ Es wird durchgeführt von dem Non-Profit Unternehmen Washington Scholarship Fund, das seit Herbst 1997 private Voucher-Programme durchgeführt hat. Das staatliche Projekt begann mit einem Budget von \$14 Millionen. Die Begünstigten können ihre „low performing public schools“ verlassen und sowohl nicht-religiöse private als auch religiöse Privatschulen wählen.

Im ersten Jahr haben sich nur 1.200 beitragsberechtigte Schüler aus öffentlichen Schulen eingeschrieben. Der Fund entschied, 200 von 521 Schülern aus Privatschulen, die sich gemeldet hatten, in das Programm aufzunehmen. Wählbar ist, wer aus einem Haushalt kommt, in dem für eine vierköpfige Familie nicht mehr als \$36.000 pro Jahr zur Verfügung stehen, das sind 185 Prozent der Armutslinie des Bundes. Der erste Jahrgang von Vouchers wurde mit einem Lotterieverfahren vergeben, und zwar getrennt zwischen den Schülern in öffentlichen und privaten Schulen. Der Auftrag des Kongresses<sup>153</sup> beschreibt die Bedingungen der Teilnahme. Er ist erteilt worden unter der Auflage, das Projekt rigoros zu evaluieren. Die erste Studie ist im Juni 2007 veröffentlicht worden.

---

<sup>151</sup> Durchgeführt wurden Telefoninterviews mit 600 Eltern, deren Kinder aktuell am Programm teilnehmen und 215 Eltern, deren Kinder früher teilgenommen haben.

<sup>152</sup> Eine Umfrage von Zogby International, die im Auftrag der National School Board Association durchgeführt wurde, zeigte Ende des Jahres 2002 heftigen Widerstand der Wähler des District of Columbia gegen das Projekt. Drei Viertel der Befragten sprachen sich dagegen aus, dass private Schulen Bildungsgutscheine erhalten können. <http://www.nsba.org/site/doc>.

<sup>153</sup> District of Columbia School Choice Incentive Act of 2003 (verabschiedet im Januar 2004).

Die methodisch sehr verbesserte Studie, die nach dem RCT-Verfahren<sup>154</sup> vorgeht und eine Gruppe von OSP-Schülern mit einer gleich grossen Gruppe von Schülern aus öffentlichen Schulen vergleicht, kommt zu dem Ergebnis, dass das OSP-Programm keine statistisch signifikanten Unterschiede, weder positive noch negative, im Leistungsstand der Schüler verglichen mit der Kontrollgruppe hervorgebracht hat. Verglichen wurden, wie üblich, die Leistungen in Lesen und Mathematik. Das gleiche Ergebnis gilt für Schüler, die vorher öffentliche Schools in Need of Improvement (SINI) besucht haben. Die Gruppe ist bildungspolitisch besonders relevant. Auch für sie konnten keine Auswirkungen der neuen Schule auf die Leistungen beobachtet werden.

Schüler aus anderen Schulen und so mit besseren Vorkenntnissen könnten leicht profitiert haben, aber dieser Befund wird mit Vorsicht interpretiert, weil Mehrfachvergleiche nahe legen, dass er falsch sein könnte. Für alle anderen Subgruppen, die gebildet wurden, leistungsschwache Schüler, Jungen und Mädchen, Elementar- und Sekundarschüler sowie Programm-Kohorten gilt der Befund, dass keine signifikanten Auswirkungen auf die Leistungen festgestellt werden konnten. Dagegen hat das OSP-Programm positiv substantielle Auswirkungen auf die Sichtweisen der Eltern, und zwar sowohl was die Sicherheit als auch, was die allgemeine Zufriedenheit mit der Schule betrifft. Bei den Schülern gibt es diese Differenz nicht. Die Berichte über gefährliche Situationen in den Schulen und die allgemeine Zufriedenheit unterscheiden sich zwischen den beiden Gruppen nicht (U.S. Department of Education 2007).

Frühere Evaluationen des privaten Programms des Washington Scholarship Programs hatten klare Leistungssteigerungen der afro-amerikanischen Schüler nach zwei Jahren (1998-2000) in Lesen und Mathematik festgestellt (Wolf/Peterson/West 2001). Aber beide Programme sind nur begrenzt vergleichbar und auch die Methode der Evaluation ist nicht identisch. Die Aussagen der neuen Studie nach nur einem Jahr können nicht generalisiert werden. Anders als Florida steht aber klar die Frage der Wirksamkeit des Scholarship Programs im Zentrum. Die Frage, wie und wo in Zukunft die Bundesgelder investiert werden sollen, wird sich nicht zuletzt an der Evaluation dieses Projekts entscheiden.

Aber das Bild der Schulentwicklung in den Vereinigten Staaten ist nicht auf Voucher-Programme hin zu verengen. Diese Diskussion ist auch so sehr mit der Entwicklung des Kapitalismus verknüpft worden (Wahlberg/Bast 2003), dass gelegentlich sogar der Begriff „vouchers“ vermieden wird und wieder von „scholarships“ die Rede ist. Aber echte Voucher-Programme sind nicht dominant. Das Bild kennt mächtigere Varianten, andere Entwicklungslinien und auch Diskussionszentren, etwa die Frage, ob öffentliche Schulen weniger leistungsfähig sind als private oder welche anderen als staatliche Stipendien es geben kann.

## *4.2 Private Vouchers, Steuererleichterungen und Schulwahl*

---

<sup>154</sup> Randomized Controlled Trial (RCT). Leiter des Projekts ist Patrick Wolf.

Neben diesem schmalen Sektor von staatlichen Programmen gibt es in den meisten Bundesstaaten und vielen amerikanischen Grosstädten zahlreiche Projekte, die privat finanziert werden. Diese Projekte sind wesentlich weniger umstritten, weil ja nicht das öffentliche Steueraufkommen betroffen ist. Im Jahre 2000 gab es mehr als 75 solcher Projekte, vier Jahre später schon mehr als hundert. Geschätzt wird, dass die Fördersumme \$500 Millionen übersteigt. Stiftungen finanzieren solche Programme ebenso wie Privatpersonen, die zumeist entweder religiöse oder konservative Richtungen vertreten und oft, aber nicht immer, Privatschulen zur Wahl stellen. Geschätzte 100.000 Schülerinnen und Schüler haben zwischen 1994 und 2004 an den entsprechenden Programmen teilgenommen (Kefer 2004).

Selbst die Befürworter von staatlichen Voucher-Programmen schätzen, dass im Jahre 2007 nicht mehr als 150.000 Schülerinnen und Schüler mit öffentlichen Bildungsgutscheinen an privaten Schulen eingeschrieben sind (Lips/Feinberg 2006, S. 2). Was die Zahlen angeht, ist noch ein Vergleich aufschlussreich. Etwa eine Million Schulkinder werden zuhause unterrichtet, meistens von ihren Eltern, die weder eine private noch eine öffentliche Schule für ihr Kind wollen. Die Finanzierung erfolgt aus dem Einkommen der Eltern und kennt in aller Regel keine Steuererleichterungen. In den meisten amerikanischen Bundesstaaten kann Home Schooling nicht einmal als Non-Profit-Unternehmen betrieben werden. Und niemand hat bislang Vouchers für Home Schooling erhalten.

Eine Studie, die privat finanzierte Voucher-Programme in Dayton, Ohio, New York City sowie das erwähnte Projekt in Washington, DC vergleicht, kommt zu dem Schluss, dass in allen drei Städten die Leistungen der afro-amerikanischen Schüler verglichen mit Schülern der gleichen Ethnie in öffentlichen Schulen anwachsen, und zwar mit einem moderat grossen Effekt. Bei anderen ethnischen Gruppen, die von öffentlichen auf private Schulen wechseln, gibt es diesen statistischen Effekt nicht, und zwar weder positiv noch negativ (Howell/Wolf/Peterson/Campbell 2002). Der Evaluationsbericht nach drei Jahren des Projekts in New York, das von der School Choice Scholarships Foundation (SCFS)<sup>155</sup> finanziert wird, bestätigt diesen Befund, sagt aber auch, dass Schüler, die ein Stipendium erhalten haben, Leistungen auf etwa dem Niveau zeigen, das Schüler in öffentlichen Schulen erreichen.

Eine Nachuntersuchung der Daten des Evaluationsberichts bestreitet, dass der einzig grössere Effekt im Leistungsbereich, der starke Gewinn der schwarzen Schüler, tatsächlich haltbar ist. Wenn nämlich die Gruppe in die statistische Analyse einbezogen wird, die am Eingangstests nicht teilgenommen hat, wohl aber an den Tests danach, dann verringert sich der Leistungszuwachs der Schwarzen erheblich (Krueger/Zhu 2004). Die Aussage der Evaluationsstudie, wonach zwischen Schülern mit einem Stipendium an privaten und solchen an öffentlichen keine signifikante Differenz im Leistungsverhalten zu beobachten ist, gilt bei erheblichen Unterschieden zwischen den beiden Schularten: Die beteiligten Privatschulen waren durchschnittlich kleiner als die öffentlichen, auch die Klassengrösse war kleiner und die Lernbedingungen waren besser.

---

<sup>155</sup> Das Programm ist inzwischen eingestellt. Das Experiment begann im Mai 1997. Verteilt wurden 1.300 Gutscheine im Wert von bis \$1.400 jährlich an Kinder aus einkommensschwachen Familien. Zugelassen waren Kinder in öffentlichen Kindergärten sowie Schülerinnen und Schüler aus den ersten vier Elementarklassen von öffentlichen Schulen in New York City.

Schüler in Privatschulen erhielten mehr Hausaufgaben, Privatschulen kommunizierten besser mit den Eltern und die Eltern in diesen Schulen zeigten eine höhere Zufriedenheit als die Eltern in den öffentlichen. 53% der Schüler, die ein Stipendium erhielten, nutzten es für die gesamte Dauer von drei Jahren, 24% nutzten das Stipendium überhaupt nicht und 12% nur im ersten Jahr. Die beiden Hauptgründe für die Nichtnutzung oder Rückgabe des Stipendiums bezogen sich auf die Kosten, die mit dem Bildungsgutschein nicht abgedeckt wurden, sowie auf die Nichterreichbarkeit einer geeigneten Schule. Wer das Stipendium annahm und nutzte, verfügte über ein höheres Einkommen als diejenigen, die es nicht nutzten. Ein Schulwechsel kommt bei Schülern in privaten nicht häufiger vor als bei Schülern in öffentlichen Schulen. Eine gleiche Prozentzahl bleibt in beiden Schularten während des Schuljahres anwesend (Meyer et al. 2002).

Eine höhere Zufriedenheit der Eltern mit Kindern in privaten gegenüber Eltern mit Kindern in öffentlichen Schulen stellte im Mai 2003 auch ein offizieller Report fest, der Daten aus Elternbefragungen zwischen 1993 und 1999 auswertete. Die Eltern mit Kindern in öffentlichen Schulen, die die Schule wählen konnten, waren zufriedener als Eltern in „assigned schools,“ also Schulen, die ihnen zugewiesen wurden. Verglichen damit war die Zufriedenheit der Eltern mit Kindern in Privatschulen aber nochmals deutlich höher. Die Aussagen beziehen sich auf Faktoren der Qualitätswahrnehmung wie die akademischen Standards des Unterrichts, die Professionalität der Lehrkräfte oder Ordnung und Disziplin. Leistungsdaten wurden nicht erhoben. Insgesamt haben die Möglichkeiten der Schulwahl deutlich zugenommen (NCES 2003).

Allein im Bundesstaat New York gibt es verschiedene Programme, in denen Schülerinnen und Schüler mit privaten Stipendien unterstützt werden. Ein Beispiel ist *A Brighter Choice Scholarships* (ABCS), das seit 1997 existiert und Zuschüsse bis zu jährlich \$2.000 verteilt. Das Programm wird von der Philanthropin Virginia Manheimer<sup>156</sup> unterstützt und dient hauptsächlich zur Unterstützung einer Schule, nämlich der Giffen Memorial Elementary School in der Innenstadt von Albany, New York.<sup>157</sup> Daneben werden auch Stipendien an Schülerinnen und Schüler vergeben, die „low performing schools“ in den Städten Albany, Schenectady und Troy, New York besuchen. Die Höhe dieser Zuwendung beträgt bis zu \$1.000.

Ein weiteres Beispiel aus New York ist der Inner-City Scholarship Fund (ICSF), der schon 1971 gegründet wurde und den Besuch katholischer Schulen unterstützt. Gefördert werden etwa 1.700 Schülerinnen und Schüler, die 118 innerstädtische Schulen der Erzdiözese von New York besuchen. 34% der Schüler sind nicht-katholischer Herkunft, 89% kommen aus Minderheitenfamilien und 68% haben einen Armutshintergrund.<sup>158</sup> Eine andere Variante sind die Student/Sponsor Partnerships. Das Programm begann 1986 und sieht individuelle Sponsoren vor, die auch als Mentoren tätig sind. Gefördert werden Schülerinnen und Schüler in 21 nicht-

---

<sup>156</sup> Virginia Manheimer ist unter anderem Vorsitzende der Foundation for Educational Reform and Accountability in New York. Sie ist die frühere Frau des Börsenmaklers Richard Gilder, der als ultrakonservativ gilt und sich ebenfalls als Mäzen einen Namen gemacht hat.

<sup>157</sup> Die Schule hat derzeit 478 Schülerinnen und Schüler. Bei Beginn des Projekts wurde ein Viertel der Schülerschaft mit „Gilder-Vouchers“ gefördert.

<sup>158</sup> In welchen Dimensionen sich die Entwicklung bewegt, zeigt ein Beispiel: Im Mai 2007 stiftete der Finanzier Robert Wilson \$22,5 Millionen für den Children's Scholarship Fund, der mit dem ICSF zusammenarbeitet. Mit dem Geld können rund 3.000 neue Stipendien finanziert werden.

öffentlichen High Schools in New York City. Auch hier gelten Regeln der besonderen Bedürftigkeit.<sup>159</sup>

Eine nationale Organisation ist die Children's Education Opportunity (CEO) America, die von dem konservativen Milliardär und Mäzen J. Patrick Rooney gegründet wurde. Dessen Firma, die Golden Rule Insurance Inc. in Indianapolis, begann seit 1991 mit der Vergabe von Stipendien an zunächst 500 Schüler. Dahinter stand die erste private Voucher-Organisation, der Educational Choice Charity-Trust, der gegenwärtig mehr als 1.850 Schülerinnen und Schüler von der ersten bis zur achten Klasse unterstützt. 1994 wurde CEO America eingerichtet, eine Clearing-Stelle für privat finanzierte Voucher-Programme. Zwischen 1996 und 2005 erhielt CEO private Spenden von mehr als \$48 Millionen, das Geld kam vor allem von konservativen Stiftungen.<sup>160</sup> Die Organisation ist in den meisten Bundesstaaten präsent und vergibt zumeist dreijährige Stipendien. Unterstützt werden finanziell benachteiligte Kinder, deren Eltern sich mit dem Voucher eine Schule ihrer Wahl aussuchen können, privat, öffentlich oder religiös.

1998 gründeten die beiden Sponsoren John T. Walton und Theodore J. Forstmann den Children's Scholarship Fund (CSF), der ebenfalls im ganzen Land operiert. Aus diesem Fonds wurden bislang mehr als 86.000 Schülerinnen und Schüler in mehr als 7.000 Schulen gefördert. Aktuell sind es mehr als 25.243, die Zuschüsse erhalten und so eine Privatschule nach der Wahl ihrer Eltern besuchen können. Bezahlt wird nicht das ganze Schulgeld, die Eltern müssen durchschnittlich 50% der Kosten selber tragen. Das Programm fokussiert auf Elementarerziehung und so auf früher Förderung. Gefördert werden „low income families“ aus den inneren Bezirken in über 40 amerikanischen Grosstädten.<sup>161</sup>

Eine Studie aus dem Jahre 2000 untersucht die Effekte eines vom CSF finanzierten Programms in Charlotte, North Carolina. Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen: Die Leistungen der Schülerinnen und Schüler, die ein Stipendium für Privatschulen erhalten haben, verbesserten sich in den Mathematik- und Lesetests. Die Eltern dieser Schüler bewerteten die Schule ihrer Kinder hinsichtlich ihrer Qualität weit höher als Eltern mit Kindern in öffentlichen Schulen. Auch die Schulzufriedenheit der Privatschuleltern ist signifikant höher. Die privaten Schulen waren kleiner und hatten auch kleinere Klassen, aber das erklärt den Effekt der Leistungsverbesserung nicht. Nahe gelegt wird, dass der Effekt vor allem durch die Möglichkeit zu wählen, erreicht wird (Greene 2000).

Eine wenig diskutierte Variante von Bildungsgutscheinen sind Tuition Tax Credits, die es in verschiedenen amerikanischen Bundesstaaten, also nicht nur in Florida, gibt. Das älteste Gesetz in Iowa stammt aus dem Jahre 1987. Hier können Steuerzahler einen nicht-zurückzahlbaren Kredit von 25% der ersten \$1.000 beantragen, die für Bildung ausgegeben werde. Berücksichtigt werden können Ausgaben für Schulgeld, Lehrmittel oder aussercurriculare Aktivitäten. Ähnliche Gesetze gelten für Minnesota, Arizona, Illinois, Florida und Pennsylvania und Rhode Island. In Minnesota ist die Vergabe des Kredits an eine Einkommensgrenze gebunden, was nicht gilt für einen Steuererlass. In Arizona kann jeder Steuerzahler einen Kredit

<sup>159</sup> Angaben nach: <http://www.nyschoolchoice.com/scholarships/>

<sup>160</sup> Die Angabe nach Media Transparency.

<sup>161</sup> <http://www.scholarshipfund.org/>

bis zu \$200 beantragen. Florida und Pennsylvania unterstützen damit Unternehmen für Spenden in non-profit Scholarship Funding Organizations.<sup>162</sup>

Auch das sind aber noch keine grossen Bewegungen. Anders verhält es sich in den Vereinigten Staaten mit dem Thema School Choice. Etwa eine Million Schüler besuchen derzeit Charter Schools. In fast allen Bundesstaaten bestehen Wahlmöglichkeiten in der einen oder anderen Form. Für August 2006 gelten folgende Zahlen: Vierzig Bundesstaaten sowie der District of Columbia haben Gesetze zur Führung von Charter Schools. Die Gesetze entstanden zwischen 1991 (Minnesota) und 2002 (Iowa und Tennessee). Wahlen innerhalb der Schuldistrikte erlauben 15 Staaten. Doppelte Einschreibung (dual enrollment) zwischen High School und College existiert in 38 Staaten, in 18 sind die entsprechenden Regelungen verpflichtend, um qualifizierten Schülern der High School Gelegenheit zu geben, bereits College-Klassen zu besuchen, Home-Schooling ist in allen Bundesstaaten legal.

Damit bestehen mehr Wahlmöglichkeiten als je zuvor, wobei der Zuwachs im Wesentlichen auf die gestiegene Zahl der Charter Schools zurückzuführen ist. Der Stand der Entwicklung ist auf verschiedenen Webseiten gut dokumentiert.<sup>163</sup> Die Forschung zum Leistungsverhalten der Schüler in Charter Schools (Bilfulco/Ladd 2004; Sass 2004; Hanushek/Kain/Rivkin 2002) zeigt einen Einbruch in den ersten zwei Jahren nach Aufnahme und danach einen Anstieg sowie eine Annäherung an die Leistungen der Schüler in den anderen öffentlichen Schulen. Die Studien zeigen auch, dass Schüler, die sich beworben hatten, aber die in einem Lotterieverfahren nicht an Charter Schools aufgenommen wurden, keine ansteigenden Leistungen zeigten. Eine Untersuchung von Charter Schools in Chicago zeigt ausserdem, dass der Leistungszuwachs sich auf die unteren Elementarklassen bezieht, nicht auf die oberen (Hoxby/Rockoff 2004).

Eine Literaturanalyse aus dem Jahre 2006, die auch methodische Kritik übt, gelangt zu dem Schluss, dass die seit 2001 vorliegenden 58 Studien wenn, dann zu sehr gemischten Resultaten kommen. Das hängt vor allem mit dem Objekt zusammen. Charter Schools sind in jeder Hinsicht sehr unterschiedlich, wer nach „ihrer“ Qualität fragt, macht die Antwort unmöglich, ähnlich wie es unmöglich ist auf die Frage nach „der“ Qualität amerikanischer Autos zu antworten. Manche Schulen liegen an der Spitze des Leistungsspektrums, andere ganz unten. „Any attempt to discuss ‚the average charter school‘ is destined to mask this diversity“ (Hassel/Godard Terrell 2006, S.8f.). Gleichwohl zeigen die meisten Studien Gewinne der Charter Schools in zumindest einigen Bereichen. „Most of the ... studies show charter students or schools out-gaining their district peers, at least in some significant category of schools.“ (ebd., S. 9).

Grosse bildungspolitische Ziele wie die Reduzierung der Segregation nach Ethnien oder Minderheiten lassen sich durch Charter Schools offenbar nicht realisieren. Eine Studie aus North Carolina zeigt, dass farbige wie weisse Charter Schools nicht nur segregiert bleiben, sondern verglichen mit den anderen öffentlichen Schulen den Grad der Segregation sogar noch erhöhen. Schwarze Schüler wählen sich Peers aus der gleichen Gruppe und wechseln an die Charter Schools mit mehr schwarzen Peers als zuvor. Das gilt auch für die Gruppe der weissen Schüler. Die Eltern wünschen sich eher gemischte Schulen, die aber nicht

<sup>162</sup> Angaben nach People for the American way: <http://www.pfaw.org>

<sup>163</sup> US Charter Schools: <http://www.uscharterschools.org/> Oder auch die Datenbank der Heritage Foundation: <http://www.heritage.org/Research/Education/SchoolChoice/>

entstehen. Stark segregierte Schulen wirken sich negativ auf die Leistungen aus, das gilt auch für Charter Schools, die nicht gedacht sind, die rassische und ökonomische Segregation zu vertiefen (Bifulco/Ladd 2006).

Charter Schools sind, wie gezeigt, öffentliche Schulen mit anderen Organisationsformen. Es sind keine Privatschulen und sie werden auch nicht mit Bildungsgutscheinen finanziert. Diese Schulen stellen für Eltern bestimmter Minderheiten eine Alternative dar, die gewählt wird, um schlechte oder ungeeignete Schulen verlassen zu können, ohne zugleich auch den öffentlichen Sektor zu verlassen. Offenbar ist das für diese Zielgruppen eine durchaus geeignete Steuerung, die durch die Freisetzung der Schulwahl und die Bereitstellung eines neuen Angebots möglich wurde. Nachbarschaftsschulen alter Art hätten diesen Effekt nicht ermöglicht, ohne dass die Kunden in Privatschulen hätten ausweichen müssen.

Eine zentrale Frage in der gesamten bildungspolitischen Diskussion ist die oft vermutete Unterlegenheit der öffentlichen gegenüber den privaten Schulen im Leistungsbereich. Diese Frage hatte einen wesentlichen Anteil an der politischen Karriere der beiden Themenbereiche freie Schulwahl und Bildungsgutscheine gehabt. Die Karriere hat nicht also nur mit dem Wandel des politischen Klimas zu tun, sondern auch mit der Steuerung durch Forschung und mit der Verarbeitung ihrer Aussagen. Einen starken Bezugspunkt der Forschung in den sechziger und siebziger Jahren stellte die „Coleman-Study“ des Jahres 1966.<sup>164</sup> Es war die grösste und differenzierteste Studie über Schuleffekte, die bis zu diesem Zeitpunkt überhaupt vorlag.

Der Bildungssoziologe James Coleman war Vorsitzender einer Kommission „Equality of Educational Opportunity,“ die nicht, wie oft angenommen wird, der amerikanische Kongress, sondern das seinerzeitige United States Department of Health, Education and Welfare eingesetzt hatte. Der Civil Rights Act von 1964 hatte die Untersuchung der Chancengleichheit nahe gelegt. Die Hauptthese der Coleman-Kommission war, dass wesentlich die Armutskulturen den Schulerfolg behindern, von denen wiederum vor allem die Schwarzen betroffen sind. Zu den Befunden gehörten die starke Segregation zwischen schwarzen und weissen Schülern, die grossen Unterschiede in den Schulleistungen zwischen beiden Gruppen sowie der geringe Einfluss der Schule verglichen mit dem der Herkunftsfamilien (Coleman et. al. 1966).

Die am 4. Juli 1966 veröffentlichte Studie untersuchte ausschliesslich öffentliche Schulen. 1980 wurden in den nationalen Survey *High School and Beyond* auch private Schulen eingeschlossen. Nunmehr gab es einen anderen Befund, nämlich dass Privatschulen, vor allem katholische, höhere akademische Leistungen hervorbringen als öffentliche High Schools (Coleman/Hoffer/Kilgore 1982). Das widerspricht nicht unbedingt der These des dominanten Einflusses der Herkunft, aber der Befund ist im politischen Umfeld der achtziger Jahre so wahrgenommen worden, als seien Privatschulen *an sich*, als Typus oder aufgrund ihrer ökonomischen Verfasstheit, den öffentlichen Schulen überlegen. Die Idee der möglichst weitgehenden Privatisierung hat mit dem Befund zu tun, Privatschulen hätten einen positiven Effekt auf das Leistungsverhalten der Schüler, und dieser Effekt sei signifikant höher als in den öffentlichen Schulen.

---

<sup>164</sup> Die Studie wurde mehr als 2.700 Mal in akademischen Fachzeitschriften zitiert, mit dem Höhepunkt im Jahr 1975 (Gamoran/Long 2006, S.3f.).



Das U.S. Department of Education hat im Juli 2006 eine statistische Studie veröffentlicht, die die Leistungen in den privaten und in den öffentlichen Schulen vergleicht. Basis der Studie sind die Ergebnisse der NAEP-Leistungstests des Jahres 2003 in Mathematik und Lesen der vierten und achten Jahrgangsstufe.<sup>165</sup> Auftrag der Studie war es, nicht einfach die Ergebnisse darzulegen, sondern Unterschiede zu erfassen, die sich dann ergeben, „when selected characteristics of students and/or schools were taken into account.“

- Zu den Charakteristika auf Seiten der Schüler zählten das Geschlecht, Rasse und/oder Ethnie, ein eventueller Status der Behinderung und die Identifikation „English language learner.“
- Zu den Schulcharakteristika zählten die Grösse und der Ort sowie die Zusammensetzung der Schüler- und der Lehrerschaft.

Das Ergebnis besagt, dass Schülerinnen und Schüler in den Privatschulen nur dann höhere Leistungen erzielen, wenn die Testergebnisse unbereinigt (unadjusted) sind, also einfach nur die Zahlen verglichen werden. Fügt man die Charakteristika von Schüler und/oder Schule hinzu, ändert sich das Bild dramatisch. Es heisst in der Studie zusammenfassend:

„In both reading and mathematics, analyses employing unadjusted NAEP scores indicated that the average private school mean score was higher than the average public mean score, and the difference was statistically significant. Including selected student characteristics in the model, however, resulted in a substantial reduction in the difference in all four analyses“ (U.S. Department of education 2006, S. V).

Gemeint sind die je zwei Analysen in der vierten und achten Klasse. Alle vier Analysen zeigen eine mehr als deutliche Reduktion des Abstandes zwischen den öffentlichen und den privaten Schulen.

„The reduction varied from 11 to 15 score points. For grade 4 reading and grade 8 mathematics, the average difference in adjusted school mean scores was no longer significant. For grade 4 mathematics, the difference was significant, and the adjusted school mean was higher for public schools. Only for grade 8 reading was the difference still significant with a higher school mean for private schools“ (ebd.).

Einen Vorteil im Leistungsbereich haben Privatschulen also nur in einem Bereich, nämlich den Lesefähigkeiten am Ende der achten Klasse, wenn Charakteristika der Schülerschaft berücksichtigt werden. Die Veränderung liegt hier nicht im Einbezug der Schulcharakteristika.

„For all four analyses with student characteristics like gender and race/ethnicity incorporated in the model, the inclusion of school characteristics (e.g., teacher

---

<sup>165</sup> Am Test der vierten Jahrgangsstufe nahmen über 6.500 öffentliche und über 530 private Schulen teil. Im Falle der achten Jahrgangsstufe waren es mehr als 5.500 öffentliche und mehr als 550 private Schulen. Die NAEP-Tests sind national repräsentativ. Die Analyse ist als hierarchical linear modeling (HLM) durchgeführt worden.

experience, type of school location, school size) had little impact of the average difference between the two types of schools” (ebd.).

Das bestätigt insofern die Befunde der Coleman-Studie, wonach die Unterschiede zwischen den Schulen für die Leistungen eine geringere Bedeutung haben als die Unterschiede zwischen den Schulen. Das darf allerdings nicht so verstanden werden, als sei es egal, wo man zur Schule geht. Was Coleman oft zugeschrieben wird, nämlich „schools makes no difference“, ist eine Aussage des Soziologen Seymour Lipset *über* die Coleman-Studie (Hodgson 1975, S. 22).

Mitte Dezember 2005<sup>166</sup> hatte eine unbereinigte Studie die Überlegenheit *aller* Privatschulen, also nicht nur der katholischen, gegenüber den öffentlichen Schulen ergeben. Die Studie unterscheidet im Blick auf die religiösen Privatschulen zwischen katholischen, lutherischen und konservativ-christlichen. Untereinander bilden sie eine Leistungshierarchie. In bestimmten Lernbereichen und bezogen auf verschiedene Jahrgänge (vierte, achte und zwölfte Klasse) sind die katholischen besser als die lutherischen und diese wiederum sind besser als die konservativ-christlichen. Alle drei Arten von religiösen Schulen wie generell die Privatschulen erzielen in den Bereichen Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften und Schreiben bessere Leistungen als die öffentlichen Schulen, und zwar in allen Jahrgängen (Student Achievement in Private Schools 2006).

Das Konzept der freien Schulwahl einhergehend mit der Finanzierung durch Bildungsgutscheine ist vor allem von den afro-amerikanischen Minderheiten in den Innerstädten befördert worden. Das lässt sich am Beispiel von Milwaukee gut zeigen. In einem programmatischen Aufsatz vom Herbst 1990 votierten Walter C. Farrell von der University of Wisconsin in Milwaukee und Jackolyn Mathews von der Rufus King High School in Milwaukee genau für dieses Konzept, das somit eng begrenzt und auf eine bestimmte Zielgruppe eingeschränkt wäre (Farrell Jr./Mathews 1990). Aber kann man deswegen sagen, die Entwicklung der Schulwahl in den Vereinigten Staaten sei zurück geblieben und andere Länder seien weit voraus (Salisbury/Tooley 2005)? Und wenn ja, warum ist das der Fall?

### 4.3 Amerikanische Kommentare zum Streit um Vouchers

In einer jüngeren Studie fragen die beiden Bildungsökonominnen Clive Belford und Henry Levin (2005), wieso die Debatte um Bildungsgutscheine weniger eine Analyse der empirischen Tatsachen als ein Konflikt um konkurrierende Ideologien ist. In der Tat drängt sich dieser Eindruck auf, wenn man vor allem die angelsächsischen Politikstrategien untersucht. 50 Jahre seien die Bildungsgutscheine alt, schrieb Milton Friedman im Frühjahr 2006, aber der Kampf beginnt erst. „Just as the breakup of the Ma Bell Monoploy led to a revolution in communications, a breakup of the school monopoly would lead to a revolution in schooling” (Friedman 2006, S. 25). Von den vorliegenden Studien her kann man diese Auffassung nicht unterstützen, schon weil das Experiment noch nicht gemacht ist; doch die Voucher-Theorie findet

---

<sup>166</sup> Web-Release December 12, 2005.

zahlreiche Anhänger, was auch für die Gegenseite gilt. Das Experiment ist nicht gemacht und gleichwohl steht der Ausgang fest.

Belford und Levin schlagen vor, zwischen zwei Theorielagern zu unterscheiden, die Liberalen (libertarians) auf der einen und die Vertreter einer Vertragstheorie der Gesellschaft auf der anderen Seite. Die prominenten Vertreter sind Milton Friedman und John Rawls. Für sie ist typisch, dass sie Theorien vorlegen, um die herum sich Anhänger versammeln.

- Libertarians setzen die Wahlfreiheit als oberstes Prinzip voraus und glauben, dass die Zunahme der Wahlmöglichkeiten in einem privaten Markt die Effizienz der öffentlichen Bildung verbessern und zugleich mehr Gerechtigkeit herstellen wird.
- Die Befürworter eines Gesellschaftsvertrags argumentieren, dass Bildung positive externe Effekte (positive external effects) produziert, wenn sie öffentlich, von öffentlichen Geldern finanziert und demokratisch aufgebaut ist.

Oft wird in der Debatte um Bildungsgutscheine angenommen, dass öffentliche Bildungssysteme ineffizient funktionieren, und dass Bildungsgutscheine eine Antwort auf dieses Problem sein können. Allgemein wird der Begriff so definiert: „An educational voucher approach would provide government-issued certificates to parents that could be used at any school approved by the government to provide educational services“ (Levin 2002). Viele Ökonomen sehen den Markt als besseren und effizienteren Problemlöser an als den Staat, was auch für den Bildungsbereich gelten soll; diese theoretischen Annahmen können aber nicht als Beweis für ihre Wirksamkeit in der realen Welt verstanden werden. Das zentrale Problem bei der Gutscheindebatte ist, dass empirische Studien über die Wirksamkeit der Bildungsgutscheine zu sehr zu unterschiedlichen Ergebnissen gekommen sind, und dementsprechend keine einheitliche Antwort auf die Gutscheinfrage gefunden wurde.

In den allgemeinen Diskussionen über Bildung existieren im Allgemeinen vier grundlegende Ziele der Schule. Sie soll gewährleisten:

- Wahlfreiheit,
- Leistungsfähigkeit,
- Gerechtigkeit
- und sozialer Zusammenhalt.

Die Wahlfreiheit unterstreicht die freie Wahl der Schule, die mit den Werten und Erziehungspraktiken der Familie konsistent sind. Die Leistungsfähigkeit versucht die maximalen bzw. höchsten Bildungsergebnisse mit den gegebenen Ressourcen zu erreichen. Gerechtigkeit hingegen bezieht sich auf das Ziel, Bildung für alle - unabhängig von gesellschaftlichen und finanziellen Positionen und Ressourcen - gleich zugänglich zu machen. Der Begriff „sozialer Zusammenhalt“ (social cohesion) versteht die öffentliche Bildung als ein zentrales Element der menschlichen Entwicklung, nämlich als die geordnete Einführung in Wirtschaft, Politik, Gesellschaft und Demokratie.

Faktisch existierten nicht ein, sondern mehrere Programme, die Bildungsgutscheine vorsehen. Die unterschiedlichen Programme können hinsichtlich der vier Bildungsziele mit drei Indikatoren näher gefasst werden:

- *Finances*: Modus und Höhe der Finanzierung
- *Regulation*: Vorschriften für das Programm
- *Support services*: Unterstützungssysteme und Dienstleistungen.

Die Finanzen beziehen sich auf die Grösse des Gutscheinprogramms und die unterschiedliche Allokation der öffentlichen Gelder. Die Frage der Finanzen weist vor allem auf die Entscheidung hin, ob Gutscheine nur von benachteiligten und/oder behinderten Kindern oder von allen Schülern einlösbar sind. Diesbezüglich muss auch definiert werden, ob die Familie noch zusätzliches Schulgeld zahlen muss oder kann.

Die Rechtsvorschriften beziehen sich auf die Bestimmungen, welche Schulen und welche Schüler in die jeweiligen Gutscheinprogramme miteinbezogen werden. Die Rechtsvorschriften können einerseits die Uniformität der Prüfungen oder des Curriculums der Schulen im Namen der sozialen Kohäsion fordern oder andererseits die Benutzung der Gutscheine auf eine spezifische Bevölkerungsgruppe im Namen der Gerechtigkeit beschränken. Dienstleistungen beziehen sich vor allem auf die Frage, inwiefern Information über die Gutscheinprogramme und den Transport zu anderen Schulen gewährleistet wird, um die Wahlfreiheit, die Gerechtigkeit und die Leistungsfähigkeit der Schulen zu garantieren.

Unter diesen Voraussetzungen lassen sich vier Modelle für den Einsatz von Bildungsgutscheinen unterscheiden,

- das Wahlfreiheitsmodell,
- das Leistungsfähigkeitmodell,
- das Gerechtigkeitsmodell
- und das Modell für den sozialen Zusammenhalt.

Ein Gutscheinprogramm, das die *Wahlfreiheit* maximieren soll, müsste viele verschiedene Schulen umfassen, würde entweder Gutscheine anbieten oder zusätzliches, privates Geld von den Familien für das Schulgeld abverlangen, würde die einheitlichen Rechtsvorschriften verringern, müsste ausreichend Information über das Programm anbieten und hohe Transportkosten tragen, weil der Radius der Wahl möglichst gross sein soll. Generell befürworten Libertarians ein solches Programm, ziehen jedoch einen niedrigen Gutscheinwert und geringe Dienstleistungen vor, um staatliche Beteiligung bzw. die Kosten zu minimieren.

Ein Gutscheinprogramm, das die *Leistungsfähigkeit* der öffentlichen Bildung maximieren soll, stützt sich auf das Wahlfreiheitsmodell, weil die Wahlfreiheit die theoretische Grundlage der Leistungsfähigkeit ist. Dieses Modell versucht das Angebot der verschiedenen Schulen mit den Wünschen bzw. Nachfragen der Familien zusammen zu bringen. Um dies zu erreichen, werden hohe Gutscheine bevorzugt, um die Teilnahme, die Wahlfreiheit und schliesslich den Wettbewerb zu fördern. Allgemeine Vorschriften wären gering und Dienstleistungen wie Information und Transport würden vermehrt angeboten, um den Wettbewerb wiederum zu steigern.

Ein Gutscheinprogramm, das die *allgemeine Gerechtigkeit* unterstützen möchte, müsste - aus finanzieller Sicht - entschädigende oder ausgleichende Gutscheine für benachteiligte oder behinderte Schüler einführen. Privates Geld zusätzlich dürfte nicht abverlangt und auch nicht gezahlt werden. Die zentrale Rechtsvorschrift in diesem Kontext hat zu bestimmen, wer die Gutscheine benutzen darf. Das entspricht weitgehend dem Status quo: alle öffentlichen Voucher-Programme in Amerika sind auf benachteiligte Schüler oder auf Schüler in schwachen Schulen begrenzt. Um Diskriminierung zu verhindern, werden die Schüler im Gerechtigkeitsmodell mit Hilfe von Losverfahren ausgewählt. Transport und Information wären auch in diesem Modell notwendige Dienstleistungen.

Ein Gutscheinprogramm, das den *sozialen Zusammenhalt* anstrebt, verlangt ein in einem hohen Minimum einheitliches Bildungsniveau für alle, um zivile Verantwortung und Partizipation zu befähigen und zu fördern. Gutscheine in diesem Modell müssten so gestaltet werden, dass alle Schüler Zugang zu Schulen hätten, an denen sie in Begegnung mit Schülern aus unterschiedlichen Verhältnissen in Kontakt kommen würden. Was angestrebt wird, ist Diversität. Um das sicherzustellen, müsste die Wahl der Schulen zum Teil vorgegeben oder begrenzt sein. Die Vorschriften würden versuchen, gemeinsame Elemente in Curriculum und Schulalltag einzuführen. Informations- und Transportdienstleistungen wären dabei notwendig, um die Heterogenität an den einzelnen Schulen zu gewährleisten.

Der Konflikt der verschiedenen Ansichten über Bildung ergibt sich aus einem grundsätzlichen Unterschied: Die Schule wird einerseits als eine Erfahrung aufgefasst, die von privaten Werten und Zielen gesteuert wird, daher der Vorrang von Elternwahlen und damit von Verantwortung; andererseits ist damit eine Erfahrung verbunden, die künftige Bürgerinnen und Bürger auf gesellschaftliche Ziele hin bilden soll. Dieses Ziel kann nicht zur Wahl stehen, wenn die öffentliche Bildung weiterhin legitim sein soll. Die Frage ist, auf welchem Wege es am besten erreicht werden kann. Diese Frage steht im Zentrum der Diskussion über Bildungsgutscheine.

Die Position der „Libertarians“ setzt die individuelle Freiheit als höchste Priorität. In der amerikanischen Rechtsprechung von *Pierce v. Society of Sisters* (1925) bis *Zelman v. Simmons-Harris* (2002) wird die Wahlfreiheit der Eltern als wichtiger Bestandteil der Gestaltung von Bildungsprogrammen deklariert. Die „Libertarians“ gehen davon aus, dass eine Zunahme an Wahlfreiheit durch den Wettbewerb auch die Wirksamkeit der Schulen und die Gerechtigkeit fördern wird. Im Allgemeinen werden Vorschriften und eine Begrenzung der privaten Ausgaben für Bildung als unnötig und teuer bezeichnet und dadurch generell minimiert oder abgelehnt. Eine offene Frage, die von den Libertarians nicht beantwortet wird, ist, inwiefern Bildungsgutscheine den sozialen Zusammenhalt beeinflussen werden oder gar bedrohen können.

Die „social contract“ Position argumentiert hingegen, dass die Schule vor allem positive externe Effekte (positive externalities) produziert, und diese am besten mit einer öffentlichen und demokratisch-verwalteten Schule erzeugt werden. Ein solches Schul- bzw. Gutscheinsystem wäre an sich das Gerechteste. Weil jedoch Bildungsgutscheine auch als eine Bedrohung des sozialen Zusammenhalts angesehen werden können, versucht diese Position die Uniformität der öffentlichen Schulen und die klare Trennung von konfessionsgebundenen Schulen rechtlich zu gewährleisten. Die „social contract“ Position argumentiert, dass sie mit einem solchen, gerechten

Gutscheinprogramm längerfristige Wirksamkeit - wie demokratische Partizipation, zivilen Gehorsam, Toleranz und Teilnahme an sozialen und wirtschaftlichen Institutionen - erzeugt.

Dementsprechend erscheinen die beiden Positionen als konträr entgegengesetzt oder als binäre Opposition. Beide stützen sich wenig auf empirische Ergebnisse und versuchen nicht, die Frage der Bildungsgutscheine durch objektive Befunde zu beantworten. Der Bezug zur Forschung ist wenn, dann eigensinnig; rezipiert wird, was zur vorgefassten Meinung passt. Für die Zunahme der Positionierung von konträren Ideologien gibt es unterschiedliche Gründe:

- Die juristischen Entscheide über Fragen der Bildungsgutscheine sind zum Teil gegensätzlich, zum Teil auch widersprüchlich, und lassen die spezifische Gestaltung der Bildungsprogramme immer noch offen.
- Bildungsgutscheine können als ein neuer, lukrativer Markt angesehen werden, der einerseits große Investoren zur Unterstützung und andererseits Gegner dieser Vermarktung der Bildung zur Ablehnung bewegt.
- Die kleinen oder grossen Voucher-Programme haben zum Teil beträchtliche und ganz unterschiedliche Auswirkungen auf die Form und Verwaltung der öffentlichen Bildung.
- Es existieren verschiedene Parteien mit unterschiedlichen, jedoch immer partikularen Interessen für oder gegen die Bildungsgutscheine, wie zum Beispiel die Lehrerverbände, die ihre Arbeitsstelle sichern möchten oder die Konzerne, die mit den Bildungsgutscheinprogrammen einen neuen Markt erschließen möchten.

Das Problem mit dem empirischen Beweis der Bildungsgutscheinprogramme ist, dass die Ergebnisse der Untersuchungen sehr umstritten und uneindeutig sind. Gewisse Untersuchungen (z.B. des Milwaukee Parental Choice Program) haben lediglich die akademischen Leistungen und nicht auch die Leistungsfähigkeit der Schulen analysiert. Untersuchungen der Beziehung zwischen Bildungsgutscheinen und dem sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft ist auch sehr umstritten. Trotz der vielen unterschiedlichen Untersuchungen kann gesagt werden, dass keine stichhaltigen Beweise für oder gegen die einzelnen Behauptungen existieren. Zusätzlich muss gesagt werden, dass das, was als empirischer Beweis deklariert wird, jedoch oft ein Versuch ist, die Ideologie der eigenen Kampagne auf eine „wissenschaftliche“ Art und Weise zu präsentieren.

Also trotz der Versuche, die Auswirkungen der Voucher-Programme wissenschaftlich zu untersuchen, muss gesagt werden, dass die politische Debatte vor allem entlang der unterschiedlichen Ideologien und nicht anhand der - zum Teil umstrittenen - empirischen Beweise geführt wird. Viele dieser unterschiedlichen Ansichten können nicht in Einklang gebracht werden. Zentral bei dieser Auseinandersetzung ist, dass die Auswirkungen der Gutscheinprogramme zu einem weitgehenden und radikalen Wandel führen können, weil sie einerseits eine lukrative Vermarktung der Schule ermöglichen und andererseits eine grundlegende Umstrukturierung des Schulsystems verlangen würden. Aber warum gibt es dann so wenige Versuche?

Eine Studie von D'Entremont und Huerta (2007) diskutiert die geringe Benutzung der Bildungsgutscheine trotz der oben erwähnten Zunahme der Wahlmöglichkeiten. Dabei müssen die politischen und juristischen Hindernisse betrachtet werden, die einer breiten Realisierung von

Voucher-Programmen im Wege stehen. Befürworter von Bildungsgutscheinen machen selbst Politik. Sie versuchen, Unterstützung bei den verschiedenen Minderheiten zu gewinnen, deren Kinder oft „failing schools“ besuchen. Wahlmöglichkeiten würden Alternativen eröffnen und mit Voucher-Programmen lässt sich der Eintritt in Privatschulen finanzieren. Diese Strategie findet, wie gezeigt, bei den Benachteiligten Anklang, aber erzeugt beim Mittelstand in den Vororten auch Widerstand. Einerseits wird dessen lokale Entscheidungsmacht untergraben und andererseits werden die lokalen Ressourcen umverteilt. Die „suburban communities“ befürchten, dass die Bildungsgutscheine die Gemeindegrenzen und die sozialen Netzwerke auflösen und gleichzeitig die Zahl der Einschreibungen an Immatrikulationszahlen der öffentlichen Schulen mindern werden.

Nach der Entscheidung im Fall *Zelman v. Simmons-Harris* wurde eine grosse Ausweitung der Voucher-Programme erwartet, die jedoch nie eintrat. Trotz medialer und politischer Publizität sind Zielgruppen, die mit Bildungsgutscheinen ausgerüstet sind, eine immer noch marginale Erscheinung. Vouchers werden als Stipendien definiert, die öffentlich finanziert sind und den Zugang zu Privatschulen ermöglichen, konfessionslosen wie religiösen. Die Finanzierung mit Gutscheinen wird anhand klassischer Prinzipien der Ökonomie gerechtfertigt und propagiert. Gegen diese Strategie werden in aller Regel drei Argumente ins Feld geführt. Sie verweisen darauf, dass

- Bildungsgutscheine Steuergelder von den öffentlichen Schulen abziehen würden,
- nur gut situierte Schüler aufgrund ihrer Ressourcenvorteile die Gutscheine nützen könnten
- und Gutscheine den sozialen Zusammenhalt und die politische Demokratie gefährden.

Tatsächlich zeigt die Analyse der amerikanischen Praxis, dass alle gegenwärtigen Voucher-Programme auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen zielen, um allgemeine Bildungsressourcen umzuverteilen. Trotz dieses eigentlich demokratischen Befundes begrenzen strategische, politische und juristische Hindernisse die Ausweitung der Voucher-Programme.

Die Befürworter argumentieren, dass Bildungsgutscheine die Kosten der öffentlichen Bildung reduzieren würden, weil private Schulen weniger Geld pro Schüler ausgeben. Die Gegenseite erklärt, dass Gutscheinprogramme neue Kosten für das öffentliche Bildungssystem verursachen werden. Die Kosten werden aufgrund der für die Programme nötigen zusätzlichen Administration steigen, aber auch neue Dienstleistungen im Blick auf Kommunikation und Transport sowie durch etwaige Gerichtsverfahren. Eine solche Kostenerhöhung könnte akzeptiert werden, wenn sich die Qualität der Schulen und die Leistungen der Schüler verbessern. Für diese Annahme gibt es derzeit aber keinen wirklichen Beweis. Die Studien über die Wirksamkeit der Bildungsgutscheine zeigen sehr gemischte Ergebnisse auf, was wiederum keine empirischen Beweggründe für den politischen Kampf für oder gegen Schulgutscheine aufdeckt. Insofern spielt die Empirie auch für d'Entremont und Huerta nur eine kleine Rolle im Diskurs um Bildungsgutscheine.

Meinungen über Schulgutscheine werden oft aufgrund persönlicher Ideologien gebildet. Verfechter der Gutscheine sind hauptsächlich Konservative, Befürworter der individuellen

Handlungsfreiheit (libertarians) und Personen oder Gruppen, die Bildung als ein privates und nicht als ein öffentliches Gut verstehen. Unterstützt wird die Szene der Befürworter von mächtigen Stiftungen und „Think Tanks,“ die auch einen Teil der Forschung finanzieren. Im Hintergrund des Kampfes für die generelle Einführung von Bildungsgutscheinen steht eine doppelte Strategie. Einerseits werden Daten und Befunde präsentiert, die das öffentliche Bildungssystem als krisenhaft und in Teilen gescheitert hinstellen. Bildungsgutscheine erscheinen dann andererseits als die neue und beste Lösung des Problems. Oft werden Bildungsgutscheine für benachteiligte Bevölkerungsgruppen auch von Demokraten und Liberalen propagiert.

Trotz dieser Befürwortung existiert ein starker Widerstand gegen die Gutscheine, weil sie als Bedrohung des *öffentlichen* Schulsystems und Einstieg in eine Privatisierung aufgefasst werden, die den Staat aus der Verantwortung nimmt. Die Idee von Friedman, einen freien Bildungsmarkt aufzubauen, stösst nicht auf Zustimmung, im Gegenteil. Zwei weitere Gründe für die schwache Unterstützung der Bildungsgutscheine sind, dass einerseits weniger gebildete Familien niedrigere Niveaus und Erwartungen der Schule gegenüber besitzen und dass andererseits wenige Familien wissen, wie die Gutscheinprogramme genau funktionieren. Insofern sind persönliche Ideologien, Intransparenz und mangelnde Information Erklärungen dafür, dass Gutscheinprogramme nur geringe Unterstützung erfahren.

Der zentrale Einwand des Staates gegen Bildungsgutscheine ist, dass mit öffentlichen Geldern keine religiösen und konfessionsgebundenen Institutionen unterstützt werden können, was durch die Blaine Amendments in den Verfassungen der Bundesstaaten untersagt ist. Die Analyse verschiedener Beispiele zeigt, dass Gutscheinprogramme, die nicht explizit öffentliche Ziele verfolgen, als verfassungswidrig erklärt werden können. Im Allgemeinen kann gesagt werden, dass Gerichte Gutscheinprogramme dann unterstützen, wenn sie nicht mit dem öffentlichen Schulsystem konkurrieren, sondern Qualität und Ergebnis der öffentlichen Schulen zu verbessern suchen. Zentral bei den juristischen Barrieren ist, dass Voucher-Programme ihre Absichten im Sinne der öffentlichen Zwecksetzung der Bildung identifizieren und deklarieren müssen.

Eine Analyse der Gutscheinprogramme weist auf Konflikte zwischen privaten und öffentlichen Interessen hin, die eine gängige Zurückweisung der Bildungsgutscheine in vorstädtischen Gemeinschaften erklären könnte. Öffentliche Bildung in den Vereinigten Staaten ist, wie gezeigt, traditionell von lokaler Entscheidungsmacht bestimmt. Insofern ist bürgerliche Selbstverwaltung trotz Zentralisierung eine fundamentale Prämisse des amerikanischen politischen Denkens. Lokale Kontrolle wird auch als effizienter und effektiver als ein grosser Beamtenapparat empfunden. Es wird argumentiert, dass die lokale Kontrolle die Qualität der Schule grundsätzlich absichert und erhält. Die Verpflichtung zur eigenen lokalen Verwaltung in den vorstädtischen Gemeinschaften führt zu einem Phänomen, das als einheitliche Politik (unitary politics) bezeichnet wird, und das die Community durch gemeinsame, normative Übereinkünfte zusammenhält. In diesem Sinne können staatlich autorisierte Bildungsgutscheinprogramme die einheitliche Politik und die lokale Verwaltung der Schule bedrohen, wenn sie die Bedürfnisse des Individuums bzw. des Schülers höher setzen als die der Community.



Verschiedene Untersuchungen zeigen eine hohe Korrelation zwischen der Qualität einer Schule bzw. den Schulnoten der Schüler und den Hauspreisen auf. Ein Anstieg der durchschnittlichen Testergebnisse korreliert mit einer Erhöhung der Hauspreise. In diesem Sinne kann gesagt werden, dass die Wahl oder die Qualität des Wohnorts oft mit der Wahl und Qualität der öffentlichen, schulischen Dienstleistungen übereinstimmt. Bildung wird da als ein privates Gut und eine finanzielle Investition der Familie aufgefasst. Dementsprechend können Bildungsgutscheine als eine Bedrohung für die privaten Investitionen der Vorortbewohner aufgefasst werden, weil sie den Zugang zu Schulen in Vororten für Familien mit niedrigen Einkünften ermöglichen und dadurch die Exklusivität der Qualität der Vorortsschulen minimieren und die Hauspreise bedrohen können.

Die Wahl des Wohnorts ist auch stark von Familien und Freunden beeinflusst, weil man in der Nähe von Menschen mit ähnlichen Werten und Überzeugungen leben will. Dieses Wahlverhalten zielt auf das Management von sozialem Kapital und kann als eine Art von Tribalismus bezeichnet werden. Bildungsgutscheine werden in diesem Kontext als eine Bedrohung für die lokalen, sozialen Ressourcen angesehen, weil fremde Schüler mit anderen Wertsystemen in die eigenen Schulgemeinden kommen und die sozialen Netzwerke oder den Status Quo untergraben können. Wie weit das „white flight“ geht, ist, wie gesagt, umstritten, aber die sozialen Wahlen oder Abwahlen von Schulen dürfen nicht unterschätzt werden.

Bildungsgutscheine können so als eine Bedrohung der lokalen, abgesicherten Schulqualität verstanden werden, weil „schlechtere“ Schüler aus benachteiligten Familien andere „bessere“ Schulen besuchen. Damit soll mehr Diversität erreicht werden, was von den Betroffenen oft als soziale Bedrohung interpretiert wird. Das heisst nicht, Schülerinnen und Schüler aus einkommensschwachen Familien in sozial benachteiligten Quartieren *verursachen* niedrige Schulqualität oder soziale Unruhen, sondern es zeigt lediglich die Beweggründe auf, wieso Gutscheinprogramme in vorstädtischen Gemeinschaften abgelehnt werden können. Was für die Bewohner der Innenstädte eine echte Chance ist und von ihnen auch so wahrgenommen wird, wirkt für die Vororte wie eine Bedrohung.

Zusammengefasst existieren einerseits politische und juristische Barrieren und andererseits vorstädtische Opposition, die zusammen die Ausweitung der Gutscheinprogramme begrenzen. Die politischen und juristischen Barrieren erklären sich aus den unterschiedlichen und oft unklaren Ergebnissen über die Folgen der Gutscheinprogramme, weiter aus Mangel an Interesse, unzureichende Information und die Einschränkung der finanziellen Unterstützung auf Bildungsinstitutionen, die dem öffentlichen Bildungserfolg dienen. Zudem dürfte auch die Höhe der Vouchers eine Rolle spielen. Der vorstädtische Widerstand entsteht hauptsächlich aus der Angst vor dem Verlust der lokalen Selbstverwaltung, der Abwertung der finanziellen Investitionen, und der Furcht, die Schulqualität könnte sich verschlechtern. Befürchtet wird auch, die sozialen Netzwerke und Gemeinschaften könnten sich auflösen. In diesem Sinne erzeugen Bildungsgutscheine eine bislang sehr scharfe Konfliktlinie zwischen privaten und öffentlichen Auffassungen und Zielen der Bildung.

Der Politologe Joseph P. Viteritti (2005) beschreibt in einer Fallstudie, wie aus einer Idee der freien Schulwahl eine Politikstrategie wurde. Die Studie geht davon aus, dass inzwischen ein Konsens besteht, der aufgrund eines Übergangs von marktwirtschaftlichen Überlegungen zu gerechtigkeitsspezifischen Argumenten zustande gekommen sei. Die Idee der Bildungsgutscheine

wird üblicherweise mit Milton Friedman assoziiert, welcher glaubte, dass die damit verbundene Ermöglichung des freien Wettbewerbs im Bildungssektor zu höherer Effizienz führen würde. Diese rein ökonomische Argumentationsweise war jedoch weder besonders neu, noch erreichte sie zu dieser Zeit besondere Aufmerksamkeit.

Mehr Resonanz erlebte Friedmans Idee, als er argumentierte, dass die Kinder der Unterschicht, welche die schlechtesten Schulen besuchten, am meisten davon profitieren würden. Ronald Reagan war Präsident der USA und zollte der Idee der Bildungsgutscheine Unterstützung. Der Plan der Bildungsgutscheine wurde jedoch mit der Sozialabbau-Politik Reagans assoziiert, weshalb er vor allem Widerstand der Armen hervorrief, obwohl er laut Friedman gerade für diese attraktiv gewesen wäre. Reagan legte dem Senat drei Gesetzesvorschläge zu Bildungsgutscheinen vor, welche allesamt abgelehnt wurden. Auch auf staatlicher Ebene hatten die Vorstösse zur Einführung von Bildungsgutscheinen keinen Erfolg. Sie scheiterten entweder in Referenden wie in Kalifornien und Michigan oder innerhalb der Legislative wie Oregon und Colorado.

Die ersten Erfolge für Pläne mit Bildungsgutscheinen gelangen dort, wo sie wie in Milwaukee und Cleveland als Unterstützung für die Armen dargestellt wurden und wo sie über eine breite politische Basis verfügten, also nicht nur von den Republikanern unterstützt wurden. Sie waren denn auch nicht, wie von Friedman vorgeschlagen, universal, sondern wurden nur für Kinder aus bedürftigen Familien verwendet. Mehr Erfolg als die Idee der Bildungsgutscheine hatte die Einführung der Charter Schools, die auch von Demokraten unterstützt werden, die Bildungsgutscheine ablehnen. Was deren Zukunft angeht, sieht Viteritti einen entstehenden Konsens und nicht weitere Ablehnung.

Die Gründe dafür liegen in den Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen, der öffentlichen Meinung und der Politik. Was die Erfahrungen anbelangt, so gibt es gemäss Viteritti keine Anzeichen, dass dort, wo sie eingeführt werden, die Ausbildung Schaden nehmen würde oder die schlechter gestellten Schüler benachteiligen würden. So zeigen die bisherigen Studien im Allgemeinen, dass Charter Schulen oder durch Gutscheine finanzierte Schulen ähnliche Resultate erzielen, wie jene in den Distriktschulen. Am besten funktioniert die Politik der freien Schulwahl dort, wo neben Voucher-Schulen auch Charter Schulen und Distriktschulen existieren. Ausserdem sollten alle Schulen, welche öffentliche Finanzierung erhalten, rechenschaftspflichtig sein. Um über die bisherigen Erfahrungen jedoch noch besser Bescheid zu wissen, sollten mehr Studien auf die Resultate der Schüler fokussieren und sie sollten berücksichtigen, dass frei wählbare Schulen weniger Finanzierung erhalten als die Bezirksschulen.

Im Blick auf die öffentliche Meinung zeigt sich, dass Programme der freien Schulwahl wesentlich als Hilfe für bedürftige Familien betrachtet werden. So glauben Eltern, welche in einem solchen Programm partizipieren, dass ihre Kinder nun besser versorgt sind, als in den öffentlichen Bezirksschulen. Umfragen zeigen, dass afroamerikanische und lateinamerikanische Eltern in städtischen Gebieten die Idee der Bildungsgutscheine am konsistentesten befürworten. Ausserdem nimmt die Unterstützung bei zunehmender Information zu. Als wichtigste Gründe zur Teilnahme in Programmen der freien Schulwahl werden die Qualität der Ausbildung, die Sicherheit in den gewählten Schulen und die religiösen Werte genannt. Trotz dieser positiven Beurteilung würden die meisten Eltern ihre Kinder am liebsten in benachbarte Schulen schicken.

Eine weitere Argumentationslinie, weshalb die freie Schulwahl einen entstehenden Kompromiss darstellt, liegt in der Politik. Die Diskussion um Charter Schulen beispielsweise

entwickelte sich von einer Diskussion über das Für und Wider zu einer Diskussion darüber, wie deren Richtlinien am besten ausgestaltet werden. So wurde die Ablehnung von Charter Schulen zunehmend politisch unkorrekt, was mit der positiven Erfahrung zu tun hat, die diese Schulen offenbar bereitstellen. Sie stellen eine inzwischen akzeptierte Lösung dar, ohne mit wirklichen Systemfragen wie die Privatisierung der öffentlichen Schulen verbunden zu sein.

Auch Viteritti sieht als eine wichtige Grösse für die Umsetzung von Voucher-Programmen die Haltung der städtischen Aussenbezirke. Deren Unterstützung ist notwendig in den städtischen Legislativen und gleichzeitig sind sie an Projekten der schulischen Desegregation am wenigsten interessiert, wie die Erfahrung mit Busing gezeigt hat, als Schüler aus den armen städtischen Bezirken in die Schulen der reichen Aussenbezirke transportiert wurden. Die Folge der ablehnenden Haltung der urbanen Bezirke könnte sein, dass die Programme mit Bildungsgutscheinen auf die Stadtzentren beschränkt bleiben. Dies ist insbesondere deshalb wahrscheinlich, weil Umfragen zufolge die Bewohner der reicheren Aussenbezirke bereit wären, mehr für Programme für die Ausbildung von Schülern aus armen Familien in den Stadtzentren auszugeben. Sie würden sich somit vom Problem freikaufen.

Vouchers sind kein amerikanisches Monopol, und sie sind auch keine uniforme Grösse. Beispiele aus Europa und Übersee zeigen eine erstaunliche Bandbreite. Die Entwicklung hat verschiedene Motive, durchaus nicht nur ökonomische sondern auch gerechtigkeits-theoretische. Elemente von Markt und Wettbewerb sind ebenso zu verzeichnen wie die Eröffnung von Wahlmöglichkeiten und eine Stärkung der Elternmacht. Die Systeme sind unterschiedlich erfolgreich, wie sich an drei Beispielen aus Übersee zeigen lässt. Chile steht für ein radikales Experiment mit Privatisierung, Neuseeland steht für eine spezielle Variante der freien Schulwahl und Taiwan steht für eine Entwicklung, die von Unternehmerinteressen gesteuert wurde.

#### *4.4 Beispiele aus Übersee*

Der Vergleich mit dem Ausland hat oft den Zweck, Defizite im Inland kenntlich zu machen und Unterstützung für eigene Projekte zu gewinnen. Das ist nichts Neues, die Vorzüge des Auslandes waren schon im 19. Jahrhundert ein beliebtes Argument, um für bestimmte Massnahmen zu werben, mit denen die angeblichen oder tatsächlichen Rückstände im eigenen Land aufgeholt werden sollten. Abschreckende Beispiele dienen dem umgekehrten Zweck, aber sie werden weitaus seltener gewählt (Gonon 1998). Die amerikanische Erziehungspublizistik kümmert sich so gut wie nie um ausländische Erfahrungen, die fremd und fern erscheinen. Das ist anders, wenn - wie im Falle von Vouchers und School Choice - kontroverse Politikstrategien diskutiert werden, die Unterstützung oder Kritik erhalten sollen (etwa: Plank/Sykes 2003).

Oft werden bestimmte europäische Länder wie die Niederlande oder Schweden als positive Beispiele zitiert, daneben aber auch Länder wie Chile, Kolumbien, Neuseeland oder Taiwan, die in der einen oder anderen Weise Systeme von Bildungsgutscheinen aufgebaut und/oder die Schulwahl frei gesetzt haben. Allerdings lassen sich die Bildungssysteme kaum auf die Vereinigten Staaten übertragen, und auch die Reformprojekte sind nur sehr begrenzt überhaupt vergleichbar, geschweige denn übertragbar. Gleichwohl geht es in der Publizistik

immer um die Frage, ob die Einführung von Bildungsgutscheinen und freier Schulwahl in diesen Ländern mit Erfolg verbunden war oder nicht. Im Erfolgsfalle soll aus dem Befund abgeleitet werden, wie beide Projekte in den Vereinigten Staaten mehr als bisher unterstützt werden können. Das Ausland wäre so der Beweis, dass möglich und erfolgreich ist, was im Inland noch bekämpft wird.

Programme mit Bildungsgutscheinen gibt es ausserhalb Europas in verschiedenen Ländern. Die Programme sind unterschiedlich angesetzt und verfolgen sehr verschiedene Zielsetzungen. Es gibt keine genaue Übersicht über alle Programme, zumal auch die Terminologie nicht einheitlich ist. Legt man einen weiten Begriff von „Bildungsgutschein“ zugrunde, dann haben fast alle Entwicklungs- und Schwellenländer Förderprogramme in der einen oder anderen Form. Meist handelt es sich wie in Sambia, Brasilien, El Salvador oder Nicaragua um Stipendien für Kinder aus armen Familien. Gelegentlich unterstützt der Staat auch privates Management öffentlicher Schulen, in Bolivien etwa erhält die katholische Kirche dafür Mittel. Im Tschad werden Kommunen unterstützt, damit der Unterhalt der Schulen finanziert werden kann. In Ghana und Indien sowie weiteren Ländern werden staatliche Stipendien für den Besuch privater Schulen eingesetzt (matching-grant schemes).

Die Regierung in Paraguay unterstützt mit Gutscheinen allein die Berufsbildung, in Thailand erhalten arme Schüler, die auf dem Land wohnen, Fahrräder für den Besuch städtischer Schulen. In Marokko und Mozambique gehen Stipendien an Mädchen in ländlichen Gebieten. Pakistan unterstützt private Mädchenschulen mit staatlichen Zuwendungen, daneben gibt es auch hier Programme zur Förderung der Kommunen. In Belize und Lesotho besteht eine public-church-partnership, die dazu gedacht ist, die Kosten zu senken. Mexiko setzt zielgerichtet Vouchers ein, um die arme und indigene Bevölkerung zu unterstützen. Das Bild also ist bunt. Nicht überall handelt es sich wirklich um Bildungsgutscheine, die - wie in Zimbabwe - per capita eingesetzt werden, und die Zwecksetzung reicht von der Förderung bestimmter Gruppen, oft der Mädchen, bis zur kommunalen Schulentwicklung (West 1997, S. 88ff.; Patrinos 2001).

Gut dokumentiert sind etwa die folgenden Länder:

- **Bangladesch:**  
Female Secondary School Assistance Project (FSSAP) seit 1993; Pilotprojekt 1982 bis 1992; Zweck: Stipendien für Mädchen zur Erhöhung der Einschreibrate in der Sekundarschule.<sup>167</sup>
- **Brasilien:**  
Programm „Bolsa Escola“ im Bundesdistrikt, als Pilotprojekt seit 1995; bedürftige Familien erhalten ein minimales Monatsgehalt, um den Schulbesuch der Kinder sicherzustellen;<sup>168</sup> daneben gibt es noch das Programm „Poupanca Escola,“ mit dem Sparkonti für Kinder angelegt werden; die Konti werden mit jedem erfolgreich absolvierten Schuljahr aufgestockt.<sup>169</sup>

<sup>167</sup> In den neunziger Jahren betrug die Einschreibrate der Mädchen 33%, einen Abschluss machten sogar nur 29%. Nur die Elementarschule ist frei, für die Sekundarschule fallen hohe Kosten an, die viele Eltern nur für Jungen aufbringen wollen (Liang 1996).

<sup>168</sup> 1997 wurden mit einem Budget von umgerechnet \$28.7 Millionen 44.382 Kinder aus 22.493 Familien unterstützt. Das Programm ist für den Besuch von Primarschulen eingerichtet, also für Kinder und Jugendliche zwischen sieben und vierzehn Jahren (US Department of Labor 2007).

<sup>169</sup> Mit beiden Programmen sank die Drop-Out-Quote von über 11% auf 0.4% im Jahre 1996.

- **Chile:**  
Radikale Umstellung des Bildungssystems nach 1973; Privatisierung durch Schulwahlen und Bildungsgutscheine; Autonomie von Schulen als Unternehmen mit weit gehenden Freiheiten; Rollback nach 1991.
- **Elfenbeinküste:**  
Unterstützung privater Primar- und Sekundarschulen durch staatliche Mittel in grösserem Umfang seit 1995;<sup>170</sup> die öffentlichen Schulen halten angesichts der demographischen Entwicklung der Nachfrage nicht stand.<sup>171</sup>
- **Hongkong:**  
Unterstützung für Vorschulen und Kindergärten mit Gutscheinen für die Eltern ab 2007; wählbar sind rund 80% der Kinder; der Zweck ist die Verbesserung der Schuleingangsvoraussetzungen; die Unterstützung kann für Kinder, die älter sind als zwei Jahre und acht Monate, in Non-Profit-Vorschulen und Kindergärten eingesetzt werden.<sup>172</sup>
- **Kolumbien:**  
Das Programm „Plan de Ampliacion de Cobertura de la Educacion Secundaria (PACES)“ stellt seit 1992<sup>173</sup> Bildungsgutscheine für den Besuch der Sekundarschule bereit; 40% der Sekundarschulen werden privat geführt, die Gutscheine unterstützen Kinder aus armen Familien für den Besuch von Privatschulen. Die Zuteilung erfolgt durch ein Losverfahren.<sup>174</sup>
- **Neuseeland:**  
Freie Schulwahl und Wettbewerb seit 1988, starke Instrumente zur Kontrolle der Schulqualität; keine nationalen Tests und keine Bildungsgutscheine.
- **Puerto Rico:**  
Schulwahlprogramm seit 1993. Schülerinnen und Schüler, die aus einer öffentlichen in eine private Schule wechseln wollen, erhalten einen Gutschein im Wert von \$1.500; in gleicher Höhe erhalten öffentliche Schulen einen Gutschein, wenn sie von Schülern anderer Schulen gewählt werden, öffentliche oder private. Der Zweck ist die Förderung armer Familien.<sup>175</sup>
- **Taiwan:**

---

<sup>170</sup> Im Jahre 1997 erhielten 162.000 Schülerinnen und Schüler Vouchers für Privatschulen im Gegenwert von \$103 Millionen. Der Wert des Gutscheins liegt zwischen \$200 und \$233 im Sekundarschulbereich. Damit lässt sich Zehntel der Kosten der besten Privatschulen bezahlen (Gauri/Vawda 2002).

<sup>171</sup> Die Bevölkerung wuchs von knapp 4 Millionen im Jahre 1961 auf über 17 Millionen im Jahre 2003. Die Elfenbeinküste wurde 1960 unabhängig. Der drei Jahre lange Bürgerkrieg zwischen 2002 und 2005 hat das Schulsystem schwer beschädigt. Mehr als die Hälfte aller Schulkinder konnte nicht weiter ausgebildet werden und fast drei Jahre lang wurden keine nationalen Prüfungen abgehalten. Ein Neuaufbau konnte erst nach Unterzeichnung des Friedensvertrages vom 4. März 2007 beginnen.

<sup>172</sup> Die Kosten bis Ende des Schuljahres 2011/2012 werden auf \$255 Millionen geschätzt. Der einzelne Voucher für einen Halbtagesplatz hat einen Wert von HK\$24.000, das sind umgerechnet rund \$3.000 pro Jahr und Kind. Der Wert verdoppelt sich für einen Ganztagesplatz (New Initiatives 2007).

<sup>173</sup> Das Programm wurde im November 1991 verabschiedet.

<sup>174</sup> Im ersten Jahr nahmen allein in Bogota 14.607 Schülerinnen und Schüler an PACES teil. Bis 1997 wurden über 125.000 Gutscheine verteilt. Zu diesem Zeitpunkt deckte der Voucher etwas mehr als die Hälfte des Schulgeldes ab. 20% bezahlten die Gemeinden, 80% der Zentralstaat (Bettinger 2005).

<sup>175</sup> Das Jahreseinkommen der Familien muss unter \$18.000 liegen, damit eine Berechtigung besteht. Der Freistaat Puerto Rico ist mit den Vereinigten Staaten assoziiert. Das No-Child-Left-Behind-Gesetz gilt auch für Puerto Rico.

Pilot-Programme für Vorschule und Kindergarten seit 1998; Generalisierung des Voucher-Systems nach den Wahlen im Jahre 2000; Durchsetzung von unten und interessenbasiert.

Im Folgenden werde ich drei dieser Systeme näher diskutieren und die Folgen des Systemwechsels abschätzen. Es sind Fallbeispiele, die sich auf Chile, Neuseeland und Taiwan beziehen. Chile ist interessant, weil eine Umstellung des gesamten Bildungssystems vorgenommen wurde und kein zweites Beispiel existiert, das in der Veränderung so weit gegangen wäre. Neuseeland hat die Schulwahl verbessert und zahlreiche Massnahmen zur Qualitätssicherung eingeführt, ohne einen kompletten Systemwechsel vorzunehmen. Und an Taiwan lässt sich zeigen, dass die Einführung von Bildungsgutscheinen auch eine klare Interessenpolitik sein kann.

In Chile wurde nach dem Sturz der sozialistischen Regierung Allende 1973 eine neo-liberale Reform des Bildungswesens eingeleitet, die 1975 begann und auf Beratungen der chilenischen Junta durch Milton Friedman zurückzuführen ist. Etwa 25 chilenische Ökonomen<sup>176</sup> hatten zwischen 1955 und 1963 unter der Leitung von Friedman und Arnold Harberger<sup>177</sup> an der Universität von Chicago studiert. Sie hiessen in Chile die „Chicago Boys“ und besetzten nach 1973 hohe Positionen in den Ministerien und Planungszentren (Valdes 1995).<sup>178</sup> Im März 1975 kam Friedman zu Vorträgen nach Santiago. Er traf mit dem Chef der Junta, General Augusto Pinochet, zusammen und nahm ihn ein für eine radikale Politik der Entstaatlichung. Mehr Effizienz in der Bildung gehörte zu den Versprechungen der Junta, die bis zu den freien Wahlen von 1989<sup>179</sup> regierte. 1982 sprach Friedman mit Blick auf die Ökonomie vom „Miracle of Chile,“ das dem Wirtschaftswunder von Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg gleichkomme.<sup>180</sup>

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

Es sollte ein freier Markt entstehen, auf dem öffentliche und private Schulen in Wettbewerb um die Schüler und so die Wahlen der Eltern stehen sollten. Ein Schlüsselement dabei war die Veränderung der Beschäftigungsverhältnisse für die Lehrkräfte. Aus Beamten im öffentlichen Dienst wurden Angestellte der einzelnen Schule, die jeweils die Löhne festlegen

<sup>176</sup> Das Zentrum war die Universidad Catolica de Chile.

<sup>177</sup> Arnold Harberger war von 1954 bis 1982 als full professor an der Universität von Chicago tätig.

<sup>178</sup> Sergio Castro war Finanzminister in Chile von 1974 bis 1982, Pablo Baraona war von 1976 bis 1979 Wirtschaftsberater der chilenischen Zentralbank, Juan Carlos Mendez war von 1975 bis 1981 Verantwortlicher für den Haushalt, etc.

<sup>179</sup> Bereits 1988 hatte sich in einer Volksabstimmung eine Mehrheit gegen eine weitere Amtsdauer von Pinochet als Staatspräsident ausgesprochen.

<sup>180</sup> Newsweek, January 1982.

konnte. Die Lehrgewerkschaften als Tarifpartner wurden aufgelöst. Um 1983 konnten selbst die öffentlichen Schulen in den Gemeinden Lehrkräfte anstellen oder entlassen, ohne auf Tarifverträge oder Festanstellungen Rücksicht nehmen zu müssen. Auch in der Gestaltung ihres Angebots waren die Schulen weitgehend selbstständig. Das vorher strikt geregelte nationale Curriculum wurde aufgelöst und durch einen locker gefassten Rahmen ersetzt.

In der Folge fiel die Einschreibquote in den öffentlichen Schulen von etwa 80% in den siebziger Jahren auf unter 60% in den neunziger. Privatschulen erzeugten auf dem so entstehenden Bildungsmarkt eine steigende Nachfrage, ihre Zahl stieg zwischen 1982 und 1995 um 30%. Im Schuljahr 2006/2007 besuchten 47% der chilenischen Schülerinnen und Schüler Privatschulen. Die Ausgaben des Staates sanken rapide, nachdem sie zunächst aufgrund der Kompensationszahlungen für die Auflösung der Verträge mit den Lehrkräften gestiegen waren. 1985 betrug der Anteil des Bundesstaates an den Bildungsausgaben 80%, das entspricht einem Anteil von 5.3% am Bruttonationaleinkommen (GNP). 1990 sank der Bundesanteil auf 68% oder auf 3,7% vom GNP.

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

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

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

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

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

2006 betrug der Durchschnittslohn in Chile etwa 350.000 Pesos im Monat, das sind umgerechnet rund 660 US-Dollar. Die Eliteschulen verlangen an monatlicher Gebühr für jeden Schüler mehr als 150.000 Pesos. Vom Lohn muss in Chile auch die Krankenversicherung bezahlt werden, es gibt keinen Arbeitgeberanteil. Daher verwundert nicht, dass nur 8% der Schüler eine Eliteschule besuchen. Die öffentlichen Schulen, die etwa 50% der Schüler unterrichten, müssen mit monatlich 30.000 Pesos pro Schüler und weniger auskommen, wobei das Geld nur ausgezahlt wird, wenn die Schüler anwesend sind. Studieren kann auch nur, wer die hohen Studiengebühren der chilenischen Universitäten bezahlen kann.<sup>181</sup>

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

Interessant ist das Rollback der Reform nach 1990. Der demokratisch gewählte Präsident Patricio Aylwin trat im März 1990 sein Amt an. Von da an wurde versucht, den Bildungsbereich zu rezentralisieren. In den Reformen der Ära Pinochet hatte die Regierung nichts unternommen, die Qualität des Curriculums und so des Unterrichts zu beeinflussen. Steigende Qualität wurde vom Wettbewerb erwartet, der sich - auch mangels wirklicher Anreize - nie so entwickelte, wie

---

<sup>181</sup> Die Gebühren sind nach dem ökonomischen Rang der Fächer gestaffelt. Das Minimum beträgt rund 180.000 Pesos, für Fächer wie Medizin oder Pharmazie sind dagegen Gebühren bis zu 2.5000.000 Pesos vorgesehen.



das in der Theorie vorausgesagt wurde. In den armen Gemeinden fehlten die Ressourcen, weil die Eltern keinen eigenen Beitrag leisten konnten, in den reicheren Gemeinden lernten die öffentlichen Schulen, wie sie sich zu ihrem Vorteil dem Wettbewerb entziehen können.

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

Die Regierung unternahm auch erhebliche Anstrengungen in der finanziellen und curricularen Unterstützung der ärmeren Bezirken und Regionen. Zudem setzte sie eigene Ressourcen für die Berufsausbildung der Jugendlichen mit staatlichen Programmen ein. In der Ära Pinochet war die Berufsbildung vollständig ausgelagert und privatisiert worden,<sup>182</sup> mit der Folge, dass staatliche Mittel dort hinflossen, wo sie gar nicht nötig waren und keinen Anreiz darstellten. Von diesem Effekt profitierten grosse Firmen, die ohnehin ausbildeten, sowie die höher Qualifizierten, also die bereits privilegierte Leistungselite (Espinoza 1994). Auch hier war also eine starke Gegensteuerung durch den Staat notwendig.

Das Programm der „36 Massnahmen“ während der ersten hundert Tage der Regierung von Präsidentin Michelle Bachelet, die am 11. März 2006 inauguriert wurde, erhöht den staatlichen Schutz vor sozialer Ungleichheit. Dazu zählen die Reform des unter Pinochet eingeführten Wahlsystems,<sup>183</sup> die Veränderung der Gesundheitspflege,<sup>184</sup> die Entwicklung des Systems der Altersvorsorge,<sup>185</sup> die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie die Anhebung der Bildungsqualität, wobei vor allem an den Vorschulbereich und die Hochschulpolitik gedacht war. Allerdings vermied die Präsidentin in ihrer Regierungserklärung vom 21. Mai 2006 jede konkrete Aussage zur Bildungspolitik.

Eine solche Aussage war als dringliches Anliegen erwartet worden, weil eine der zentralen Forderungen im Wahlkampf die Beseitigung des Dreiklassensystems der Schulbildung gewesen ist. In der Folge gingen die Schüler und Studenten auf die Strasse, zum ersten Male seit

---

<sup>182</sup> Die neuen Regeln sind 1976 mit dem Gesetz Estatuto de Capacitacion y Empleo verabschiedet worden.

<sup>183</sup> Das unter Pinochet eingeführte „binominale“ Wahlsystem ist weltweit einmalig. Die Wählerinnen und Wähler schreiben sich freiwillig in das Wahlregister ein, danach herrscht Wahlpflicht. Nur zwei Kandidaten ziehen ins Parlament ein, der Erstplazierte der Siegerliste und der Erstplazierte der zweitstärksten Liste. Eine Liste kann nur dann zwei Kandidaten entsenden, wenn sie in einem Wahlkreis doppelt so viele Stimmen erhält wie die nächst stärkste Liste.

<sup>184</sup> Darunter eine kostenfreie Behandlung in staatlichen Krankenhäusern für Personen, die 60 Jahre und älter sind.

<sup>185</sup> Nur 64% aller Beschäftigten sind Mitglied einer Rentenkasse, 40% der Mitglieder erfüllen nicht die Mindestbedingungen für den Erhalt einer Rente. Gelöst werden soll das Problem durch öffentliche Unterstützungsfonds.

mehr als dreissig Jahren. Auf dem Protest, der als „Revolucion de los Pinguinos“<sup>186</sup> bekannt wurde, entwickelte sich ein Nationalstreik, der die Regierung unter Druck setzte, nachdem auch viele Schulen in den Ausstand getreten waren und die Lehrkräfte die Arbeit einstellten. Nach heftigen Auseinandersetzungen mit der Polizei in Santiago wurde der Streik beendet. Präsidentin Bachelet berief ein nationales Komitee, in dem auch die Schüler und Studenten Sitz und Stimme hatten.

Das Ergebnis der Beratungen war ein Bericht, der im Dezember 2006 vorlag, wobei eine Minderheit des Rates den Vorschlägen nicht zustimmte. Aus dem Bericht ging ein neues allgemeines Schulgesetz hervor. Das alte Gesetz ist noch in den letzten Tagen der Pinochet-Regierung verabschiedet worden.<sup>187</sup> Es stärkte vor allem die lokale Schulverwaltung und blieb nahezu unverändert in Kraft. Das Gesetz erlaubte die Gründung und den Unterhalt von Schulen ohne staatliche Qualitätsstandards, was Eingriffe nahezu unmöglich machte. Das neue Gesetz hebt die schulische Selektion bis zur neunten Klasse auf. Der Higher Education Council, den die Junta geschaffen hatte, wird abgelöst durch einen National Council for Education. Profitorientierte Anbieter werden in Zukunft ausgeschlossen, nur noch Non-Profit-Unternehmen und die Gemeinden können in Zukunft Schulen unterhalten. Die Schulen müssen staatliche Standards erreichen und sind im Blick auf ihre Finanzierung zur Rechenschaft verpflichtet.<sup>188</sup>

Ein weiteres Beispiel, das oft zitiert wird, ist Neuseeland. Ein Grund, sich auf Neuseeland zu beziehen, sind die guten Leistungen in den PISA-Tests. Im Jahre 2000 waren das der dritte Platz in Lesen, der dritte Platz in Mathematik und der sechste in Naturwissenschaften. Die Schulreform von 1989, die als *Tomorrow's Schools* realisiert wurde, wird oft als Ursache für den hohen Leistungsstand angesehen. Allerdings zeigen die Daten, dass vor allem die starken 5% der Besten den Stand nach oben treiben, im unteren Leistungsbereich war Neuseeland unterdurchschnittlich. In der PIRLS-Studie<sup>189</sup> von 2001, die Lesekompetenzen von Neun- und Zehnjährigen testete, rangierte Neuseeland nur auf dem dreizehnten Platz. Und in der TIMSS-Studie (1994/1995) wie auch in der TIMSS-Wiederholungsstudie (1997/1999) waren die Ergebnisse in Mathematik und in den Naturwissenschaften erheblich schlechter als im PISA-Test.

2006 waren in Neuseeland rund 760.000 Schüler an etwa 2.600 Schulen eingeschrieben. Rund 86% der Schüler besuchen öffentliche Schulen, 11% integrierte und 3.9% private Schulen.<sup>190</sup> Die Zahl der ausländischen Schülerinnen und Schüler, die Schulgeld bezahlen, beläuft sich auf etwa 10.000. Die Zahl sinkt, was auch für die Zahl der Studierenden aus dem Ausland gilt. Die Anzahl der Schulen geht ebenfalls zurück, 2001 gab es in Neuseeland insgesamt 2.718 Schulen, 2006 waren es 2.573. Gleichwohl werden auch neue Schulen eröffnet,

<sup>186</sup> Die chilenischen Schüler werden aufgrund ihrer Schuluniformen und ihres Gruppenverhaltens „Pinguine“ genannt.

<sup>187</sup> Das Gesetz Nr. 18.962 ist als L.O.C.E. (Ley Organica Constitucional de Enseñanza) bekannt geworden. Es wurde am 7. März 1990 verkündet und drei Tage später in Kraft gesetzt. Pinochet regierte bis zum 11. März.

<sup>188</sup> The Santiago Times April 13, 2007.

<sup>189</sup> Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS).

<sup>190</sup> Unterschieden werden „state schools“, „state-integrated schools“ und „independent schools.“ Die ersten gehören dem Staat, werden voll finanziert und von staatlicher Administration reguliert. Die zweiten sind in Privatbesitz, aber integriert in das staatliche System. Sie erhalten zur Finanzierung den gleichen Betrag pro Schüler und Jahr wie die staatlichen Schulen und stehen auch unter Aufsicht der Behörden. Die dritten sind ebenfalls Privatschulen, aber stehen ausserhalb des staatlichen Systems. Sie erhalten geringe Zuschüsse und werden weniger stark reguliert (LaRocque 2005).

im Schuljahr 2005/2006 waren es sechs, darunter vier staatliche. Geschlossen wurden im gleichen Zeitraum 16 Schulen, darunter 12 staatliche.<sup>191</sup> Der Grund für den Rückgang ist nicht die demografische Entwicklung. Die Bevölkerung Neuseelands wächst.<sup>192</sup>

Was die Schülerinnen und Schüler leisten, ist unklar, einen nationalen Leistungstest gibt es bislang nicht, so dass auch keine Aussagen darüber möglich sind, ob und wenn ja, wie die Effekte der Reformen die Leistungen der Schülerinnen und Schüler beeinflusst haben. Neuseeland nimmt regelmässig an internationalen Vergleichen teil, die Einführung nationaler Vergleiche und eines Benchmarking scheiterte bislang am Widerstand der Interessengruppen. Dagegen ist mit dem Education Review Office (ERO) ein starkes System externer Schulevaluationen eingeführt worden. Die Qualität der Schulen wird regelmässig überprüft und die Berichte werden veröffentlicht. Zudem publiziert ERO jährlich einen nationalen Bildungsbericht.<sup>193</sup>

Vor der Reform war die Administration der Schulen hochgradig zentralisiert, geleitet von einem Ministerium und praktisch ohne jede Wahlmöglichkeit. Die dichten Regelungen gingen soweit, dass den Schulen zum Beispiel vorgeschrieben war, wie viel Scheren sie jährlich für den Handarbeitsunterricht verwenden müssen, welche Farbe die Schultür haben darf und was unternommen werden muss, wenn ein zerbrochenes Fenster repariert werden soll. Die Budgets der Schulen waren nicht auf den tatsächlichen Bedarf eingestellt und das Ministerium galt als beherrscht von Interessengruppen. Die Schulleistungen der Minderheiten, vor allem der Maori, waren gemäss den Inspektorenberichten nicht zufrieden stellend. Auch die Absenzen waren Gegenstand von Mängelklagen.

In dieser Situation wurde 1988 eine neuseeländische Taskforce eingesetzt, die Vorschläge zur Reform des Systems vorlegte. Die Vorschläge sahen so aus:

- Die Autonomie der einzelnen Schule sollte vergrössert und im Gegenzug das Education Department drastisch reduziert werden.
- Die Schulen sollten Globalbudgets erhalten, über deren Einsatz die Schulleitung bestimmt.
- Ein neues System der Schulinspektion oder der externen Evaluation sollte aufgebaut werden, das von der Verantwortung der Schule für ihre Qualität ausgeht.
- Das „school zoning“, also die Zuweisung der Schüler in Nachbarschaftsschulen nach engen Zonen, sollte verschwinden und durch Wahlen ersetzt werden.

Diese Vorschläge wurden politisch umgesetzt. Der letzte Vorschlag fand aus unterschiedlichen Gründen sogar parteiübergreifende Zustimmung. Die Rechte erwartete auch in Neuseeland höhere Effizienz durch freie Wahlen und mehr Wettbewerb, die Linke sah die Chance einer Verbesserung der Chancengleichheit durch Auflösung der Zuweisung nach festen Bezirken, die sich im Blick auf das Einkommen der Familien stark unterschieden. Die

---

<sup>191</sup> <http://educationcounts.edcentre.govt.nz/statistics/schooling/>

<sup>192</sup> Gemäss der Volkszählung von 2006 lebten zum Stichtag 4.143.279 Personen in Neuseeland. Das sind doppelt so viele wie 1956 und 8.4% mehr als bei der letzten Volkszählung im Jahre 2001. Der Bevölkerungszuwachs geht zu zwei Dritteln auf Einwanderungen zurück.

<sup>193</sup> <http://www.ero.govt.nz/ero/publishing/nsf/Content/Reports>

Möglichkeit der freien Schulwahl sollte sowohl eine Wettbewerbssituation entstehen lassen als auch die Chancen verbessern, daher konnte ein politischer Konsens erreicht werden. Neuseeland wurde zwischen 1984 und 1990 von der Labour Party regiert, die konservative National Party änderte die Bildungspolitik nicht grundlegend.

Das „school zoning,“ also die Einteilung der Schüler nach geografischen Kriterien, wurde in den neunziger Jahren erneuert, allerdings sind die Zuteilungen nicht rigide. Die Schüler haben das Recht, die lokale Schule in der Zone zu besuchen, in der sie wohnen. Aber sie können auch eine Schule ausserhalb dieser Zone besuchen, sofern Kapazität vorhanden ist. Bei zu grosser Nachfrage für eine einzelne Schule sieht das Gesetz Kriterien der Selektion vor. Die Schulen selbst können nicht nach eigenem Entscheid eine Auswahl treffen (Pearce/Gordon 2005). Die Eltern sind gegen das „school zoning“ eingestellt, weil es die Schulwahl beschneidet (Henderson/Shamy 2004). Ausserdem wird damit „selection of mortgage“ begünstigt, womit Kinder aus ärmeren Familien nur deswegen benachteiligt werden, weil sie nicht in der Nähe der Schulen für die Kinder aus den besser gestellten Familien wohnen.

Das Zusammenspiel von strengen externen Evaluationen durch das Education Review Office mit dem System der freien Schulwahl brachte bis dahin verschleierte oder nicht erkannte starke Unterschiede in den verschiedenen Regionen und Quartieren zu Tage. Schüler aus einkommensschwachen Familien konnten danach ihre bisherige Schule verlassen, wenn diese die staatlichen Standards unterschritt und sich als resistent gegenüber solchen behördlichen Massnahmen erwies, die zu ihrer Verbesserung dienen sollten. Das war neu und zwang die betroffenen Schulen zur Reaktion. Ein wirklicher Systemwechsel in Richtung mehr Wettbewerb und höhere Effizienz, der eigentlich erwartet worden war, wurde allerdings nicht erreicht.

Eine neue Studie hat die Auswirkungen des Wettbewerbs zwischen den Schulen untersucht und kommt zu folgenden Ergebnissen:

- 91% der Schülerinnen und Schüler der Primarschule und 84% der Sekundarschule besuchen die erste Schule ihrer Wahl.
- Knapp 30% der Schüler besuchen eine Schule, die nicht diejenige ist, die am nächsten zu ihrem Wohnort liegt.
- Schulen in einkommensschwachen Bezirken haben weniger Aussichten, qualifizierte Schüler zu unterrichten.
- Der Wettbewerb mit anderen Schulen hat zur Verbesserung der Qualität dieser Schulen wenig bis nichts beigetragen.

Generell ist der Wettbewerb schwach entwickelt. Die meisten Schulen befinden sich *nicht* in der von der Regierung definierten Wettbewerbssituation, die mindestens fünf Schulen in der unmittelbaren Nachbarschaft umfassen soll. Von 157 Schulen, deren Leitungen 1999 und 2003 befragt wurden, berichten nur 17%, dass sich ihre Schule im gesamten Zeitraum in Wettbewerb um Schülerzahlen befunden habe. „Offering choice“ ist also zu unterscheiden von „encouraging competition“ (Wylie 2006).

Das ist erklärbar. Die Finanzierung der Schulen geschieht nicht über Gutscheine, die die Eltern erhalten. Finanziert werden Inputleistungen wie Landbesitz, Unterhalt, die Gehälter der Lehrkräfte sowie die operativen Kosten einer Schule. Der Output spielt bei der Finanzierung

bislang keine Rolle, ebenso wenig die Nachfrage. Massnahmen zur Erhöhung der Eigenverantwortung der Schulen hatten nur sehr begrenzte Wirkungen. Die Schulwahl ist de facto begrenzt auf die staatlichen Schulen, weil die privaten kaum öffentliche Mittel erhalten. Die Höhe ihres Schulgeldes begrenzt die Zielgruppe drastisch. Aus diesem Grunde entstehen auch kaum neue unabhängige Schulen.<sup>194</sup>

Die Gehälter der Lehrkräfte und die Bedingungen ihrer Anstellung sind nach wie vor Gegenstand von Verhandlungen zwischen dem Ministry of Education und den Lehrgewerkschaften. Das Ministerium hat auch weiterhin Kontrolle über den Besitz, nachgefragte Schulen können aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen ihr Angebot an Klassenräumen nicht erweitern, sofern benachbarte Schulen über freie Kapazitäten verfügen. Selbst Schulen mit stark zurückgehenden Schülerzahlen können aufgrund der bürokratischen Hindernisse kaum geschlossen werden. Die Systeme der School-Governance ist immer noch zentralistisch, insbesondere dort, wo es keine Schoolboards gibt, die von Eltern dominiert werden.

Das neue *National Curriculum* ist - wie in England - ebenfalls zentralistisch und lässt im gesamten Geltungsbereich keine didaktischen Unterschiede zu. Die Lehrkräfte werden an staatlichen Colleges of Education ausgebildet, die auf ein staatliches Schulsystem und nicht auf einen Bildungsmarkt vorbereiten. Die Angebotsseite wird so immer noch weitgehend von der Regierung bestimmt. Das System der Schulwahl sollte Nachfrage freisetzen, aber wenn damit Wirkungen verbunden sein sollen, dann verlangt das grössere Flexibilität auf der Angebotsseite, die kaum vorhanden ist. Neue Schulformen wie die „character schools“<sup>195</sup> entstanden zehn Jahre nach der Verabschiedung des Reformgesetzes und sind bis heute nur in kleiner Zahl vorhanden (LaRocque 2005, S. 13).

Die Entwicklung in Taiwan war ganz anders als in Chile oder in Neuseeland, und sie betraf auch lediglich Bildungsgutscheine im Vorschulbereich. 1998 sind in den beiden Grossstädten Taipeh und Kaohsiung Voucher-Programme lanciert worden. Die Erziehungsbüros der beiden grössten Städte des Landes waren Vorreiter in einem Projekt, das 2000 im ganzen Land verwirklicht wurde. Die Geschichte des Projekts zeigt, wie staatliche Politik von einer Lobby beeinflusst wurde, die die Administration gegen sich hatte. Ausgangspunkt der Geschichte ist die Demokratisierung Taiwans und die damit verbundene Bildungspolitik. Beides hatte ein starkes Wirtschaftswachstum zur Voraussetzung, zwischen 1953 und 1986 verzeichnete Taiwan jährliche Wachstumsraten, die bei 7 und 9% lagen.

In der sozio-ökonomischen Entwicklung Taiwans spielte die rigide Schulbildung eine wichtige Rolle, in die zunehmend mehr investiert wurde. Die Erziehung im Vorschulalter ist dagegen in den fünfzig Jahren seit Gründung der Republik China stark vernachlässigt worden. Sie galt in der Diktatur als Privatsache. Die existierenden Kindergärten und Vorschulklassen mussten von den Eltern privat finanziert werden. Das Recht auf Bildung hat in Taiwan zwar

---

<sup>194</sup> Derzeit gibt es 44 Independent Schools in Neuseeland, die rund 25.000 Schülerinnen und Schüler unterrichten. <http://www.isnz.org.nz/>

<sup>195</sup> „Character schools“ sind Staatsschulen, die das nationale Curriculum unterrichten und daneben ein besonderes Profil von Moralerziehung vertreten. Die New Zealand Foundation of Character Education hat „cornerstone values“ entwickelt, die manche dieser Schulen anwenden. Aber in Christchurch zum Beispiel zählen auch eine Steiner- und Montessorischule zu diesem Typus. Die genaue Zahl dieser Schulen war aufgrund der unsicheren Zuordnung nicht zu ermitteln.

Verfassungsrang,<sup>196</sup> aber es ist nie auf den Vorschulbereich ausgedehnt worden. Anders als bei den öffentlichen Schulen bestand lange keine oder nur eine geringe Zuständigkeit des Staates. Seit 1961 gab es mehr private als öffentliche Kindergärten. Hier entstand also ein Markt mit Unternehmern und steigender Nachfrage.

Bezogen auf Taipeh<sup>197</sup> sehen die Zahlen für das Jahre 2005 so aus. In der Stadt existieren 133 öffentliche Kindergärten, darunter zwei unabhängige und 131, die Elementarschulen angeschlossen waren. In 435 Klassen lernen 12.147 Kinder. Das private Angebot war immer noch erheblich grösser, in 244 Kindergärten lernten und spielten 17.180 Kinder. Bis zum fünften Lebensjahr wird eine Einschreibrate von 96.9% erreicht, was zehn Jahre zuvor kaum möglich gewesen wäre. Im ganzen Land besuchten im Schuljahr 2005 224.219 Kinder 3.351 staatlich registrierte Vorschulen. Weitere 290.218 Kinder waren in 4.307 Kindertagesstätten oder Nursery Schools eingeschrieben.<sup>198</sup> 1983 hatte das Ministry of Education (MOE) damit begonnen, Massnahmen für die Entwicklung des privaten Vorschulsektors vorzulegen, zu denen allerdings noch nicht das System der Vouchers gehörte.

Dieses System wurde im Herbst 2000 landesweit eingeführt, um den Besuch von privaten Kindergärten zu erleichtern. Zugleich sollte der Aufbau öffentlicher Vorschuleinrichtungen gefördert werden. Im Pilotprojekt der beiden Grossstädte sollte der Wert des Vouchers zunächst lediglich NT\$ 5.000 pro Kind und Semester betragen, das entspricht einem Gegenwert von €10. Eingelöst werden können die Vouchers nur bei lizenzierten Kindergärten und Vorschulen. Zu diesem Zeitpunkt besuchten rund 80% der Kinder zwischen vier und sechs Jahren Vorschuleinrichtungen, davon waren rund 70% in privater Hand. Als die Gutscheine im September 2000 national eingeführt wurden, erhielten die Eltern tatsächlich NT\$10.000 (oder € 221). Zum Vergleich: Das durchschnittliche Einkommen eines Fabrikarbeiters in Taiwan beträgt €600, das Nettodurchschnittseinkommen liegt bei TW\$32.400 oder €1.000.

Die Einführung von Bildungsgutscheinen wurde nicht zufällig in zwei urbanen Zentren erprobt. Das anhaltende und hohe Wirtschaftswachstum Taiwans führte zur Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt, ein Prozess, der sich vor allem auf die Städte konzentrierte. Das erklärt die schnell steigende Nachfrage nach Kindergartenplätzen, auf die der Markt reagierte. Zwischen 1961 und 1981 wuchs die Zahl der privaten Kindergärten um 265,6% (Ming-Sho Ho 2006, S. 75). Die Kosten wurden allein von den Eltern übernommen, die angesichts des knappen Angebots öffentlicher Einrichtungen keine andere Wahl hatten. Die Qualität der privaten Anbieter lag erheblich unter dem der öffentlichen, angesichts der Nachfrage gab es keinen Anreiz zur Verbesserung (ebd., S. 76).

Die Einführung von Bildungsgutscheinen kann generell als ein Versuch verstanden werden, die Bildungssysteme international zu homogenisieren. Die Beispiele aus Chile und Neuseeland zeigen, dass dafür politische Eliten gewonnen werden müssen, die ökonomische Doktrinen vertreten. Auf Taiwan, so eine neuere Studie (ebd.), trifft diese Theorie so nicht zu.

---

<sup>196</sup> Artikel 21 der Verfassung lautet in der englischen Fassung: „The people shall have the right and duty of receiving citizens' education.“ Im Zusatzartikel 10 der Verfassung heisst es noch: “Priority shall be given to funding for education, science and culture, and in particular funding for compulsory education, the restrictions in Art. 164 of the Constitution not withstanding.” Der Artikel regelt die Untergrenze der Ausgaben für Erziehung, Wissenschaft und Kultur.

<sup>197</sup> Zahlen nach: <http://.english.taipei.gov.tw/tpedu/index.jsp?catid=1841>

<sup>198</sup> Angaben nach der amtlichen Statistik des Ministry of WEducation (MOE): <http://english.moe.gov.tw>

Die Bildungsgutscheine für den Vorschulbereich sind nicht „top-down“ von neo-liberalen Politikern eingeführt worden. Vielmehr handelt es sich eher um einen „bottom-up“-Prozess, der stark von den Leitern der privaten Kindergärten beeinflusst wurde, die ihre Existenz auf dem Bildungsmarkt absichern wollten. Insofern ist der Ursprung dieser Bewegung nicht global, sondern lokal.

Die Einführung von Vouchers ist international von einer neoliberalen Elite getragen worden, die das öffentliche Bildungssystem effizienter gestalten und auf Nachfrage hin einstellen wollte. Diese Idee spielte in Taiwan kaum eine Rolle. Die Einführung der Bildungsgutscheine entstand aus einer örtlichen sozialen Bewegung heraus und beeinflusste schliesslich die Politik auf der nationalen Ebene.<sup>199</sup> Vouchers sollten für monetäre Unterstützung sorgen, nicht primär für mehr Effizienz und bessere Qualität. Grundlage dafür war der Educational Budget Allocation and Management Act, der im November 2000 verabschiedet wurde. Das Gesetz regelt den Zuwachs der finanziellen Aufwendungen des Staates für den Bildungsbereich. Im Finanzjahr 2002 machten die Bildungsausgaben der Republik China 6.09% des Bruttonationaleinkommens (GNP) aus (Taiwan Yearbook 2004).

Das Aufkommen der Demokratie und die Entwicklung der Bildung verliefen in Taiwan weitgehend parallel. In verschiedenen Hinsichten zeigten sich dabei Gemeinsamkeiten mit Südkorea.

- Mit der Demokratisierung entwickelte sich in Südkorea und Taiwan eine ähnliche, allgemeine Deregulierung der öffentlichen Bildungsinstitutionen.
- Anstelle einer autokratischen Organisation der Bildung wurden Autonomie und Pluralität der verschiedenen Schulen.
- Dabei muss eine starke Kritik der autoritären, Lehrer zentrierten Pädagogik in Taiwan und Südkorea vorausgesetzt werden.
- Die Lehrkräfte organisierten sich effektiv, verschafften sich eine öffentliche Stimme und übten politische Macht aus.

Ein wichtiger Unterschied zwischen den beiden Ländern geht dahin, dass die staatliche Finanzierung der öffentlichen Bildung in Südkorea seit den siebziger Jahren stetig anstieg, während sie in Taiwan im gleichen Zeitraum eher zurückging oder schwankte. In Taiwan machte der Anteil der Ausgaben für Bildung am GNP im Jahre 1976 3.69% aus. Der Anteil sank danach und erreichte erst 1981 wieder diesen Wert. In den nächsten beiden Jahren gab es einen Anstieg bis auf 4.62%, danach sind starke Schwankungen zu registrieren und sogar ein Rückgang bis auf 3.8% im Jahre 1987. Die neunziger Jahre zeigen dann einen Anstieg der Ausgaben,<sup>200</sup> der allerdings nicht sofort Südkorea erreichte.<sup>201</sup>

In Südkorea wurde mit dem Preschool Promotion Act von 1982 die Vorschulerziehung unter die staatliche Gesetzgebung gestellt. Zuständig für die Aufsicht wurde das Ministry of

<sup>199</sup> Ho definiert „Bewegungen“ so: „Social movements are ‘collective challenges by people with common purposes and solidarity in sustained interaction with elites, opponents, and authorities’“ (Ming-Sho Ho 2006, S. 70) (zitiert nach Tarrow (1994, S. 3f.).

<sup>200</sup> Daten nach. <http://www.ccsindia.org/policy/ed/Edustats.doc>

<sup>201</sup> 1975 gab Südkorea 2% des GNP für Bildung aus, das waren 13.9% der Staatsausgaben. 1986 waren es 4.5% des GNP und 27.3% der Staatsausgaben. In den neunziger Jahren stiegen allerdings auch die privaten Kosten. 1994 übernahm der Staat 51% der Gesamtkosten für Erziehung und Bildung (Seth 2002).

Education in Seoul. Danach ist ein rasanter Ausbau festzustellen. 1980 gab es landesweit 901 Kindergärten oder Vorschulen, in die 66.433 Kinder eingeschrieben waren. Die Zahl entspricht einem Anteil von nur 7.3% der Fünfjährigen. 1987 besuchten 397.020 Kinder 7.792 Vorschuleinrichtungen. Dafür wird eine Gebühr erhoben, die Vorschulerziehung ist nicht Teil der Schulpflicht.<sup>202</sup> Seit 1999 erhalten arme Familien Zuschüsse, um die Vorschuleinrichtungen nutzen zu können. Im gleichen Jahr besuchten 43.2% der Fünfjährigen Vorschuleinrichtungen. Für den Vorschulbereich existiert ein nationales Curriculum. Der Anteil der privaten Kindergärten ist hoch, auf drei öffentliche kommen sieben private.<sup>203</sup>

Auch in Taiwan wurde in den achtziger Jahren das Vorschulsystem ausgebaut. Gegründet wurden vor allem private Kindergärten, die hohe Gebühren verlangten. Diese Entwicklung hin zur privaten Finanzierung und zur starken Belastung der Durchschnittsfamilien führte schliesslich zur Einführung von allgemeinen Bildungsgutscheinen im Vorschulbereich. In Süd Korea war das nicht der Fall, es gibt keine Vouchers, sondern nur eine gezielte Unterstützung für bedürftige Familien. Der Fall Taiwan zeigt, dass die politische Demokratisierung keineswegs direkte Auswirkungen auf Bildungsreformen nach sich ziehen muss. Insofern sind die lokalen Faktoren der einzelnen Länder zu beachten. Das Konzept der Bildungsgutscheine ist örtlich angepasst und nicht einfach als Theorie vertreten worden.

Seit den fünfziger Jahren erhielten die öffentlichen Kindergärten in Taiwan nur eine niedrige finanzielle Unterstützung durch den Staat. Als Reaktion auf diese mangelnde Finanzierung wurden die privaten Kindergärten gegründet, was wiederum die Nachfrage nach öffentlichen Kindergärten absenkte. Schon im Jahre 1981 waren 70 % der 1'285 registrierten Kindergärten privat. Aufgrund dieser hohen Nachfrage waren die privaten Kindergärten schnell überfüllt, durch die Knappheit stiegen die Gebühren, die am Ende fast so hoch waren wie die privater Universitäten. Als Ausweg wurden „underground kindergartens“ gegründet, die sich offiziell gar nicht anmeldeten, um ihre Kosten niedrig zu halten. Aber diese Gründungen lösten das Problem nicht. 2003 gab es geschätzte 200 unregistrierte Kindergärten.

Die Republik China war seit 1949 ein zentralistischer Staat und de facto eine Einparteiendiktatur. 1987 wurde das Kriegsrecht aufgehoben und erstmals politische Opposition zugelassen. Danach wurden freie Wahlen abgehalten, die die Macht der Kuomintang (KMT) auflösten. Im Jahre 2000 wurde Chen Shui-Bian zum Präsidenten gewählt, der der Demokratischen Fortschrittspartei und nicht der KMT angehört. In seiner Antrittsrede vom 20. Mai 2000 betonte er die zentrale Bedeutung der Bildung für die Entwicklung der Wissensgesellschaft und so der Konkurrenzfähigkeit des Landes. „Education is a long-term plan for empowering the people.“<sup>204</sup> Der steigende Wohlstand und die kompetitive Teilnahme am globalen Wettbewerb erklären diese Position, die die Gesellschaft weitgehend unterstützt.

Dabei ist auch eine starke Nationalisierung zu beobachten, die unter dem Slogan „Taiwan first“ organisiert wird und nicht zufällig mit den Lehrmitteln begonnen hat (Chen 2002). Dieser

---

<sup>202</sup> Nur die sechsjährige Elementarschule ist in Süd Korea frei von Gebühren. Bereits die ebenfalls zur Schulpflicht gehörenden Mittelschulen erheben Gebühren. Der Staat finanziert 85% der Ausgaben für den Bereich der Elementar- und Sekundarschulen. Die Vorschulerziehung und die Tertiärausbildung werden weitgehend privat finanziert. 1994 betragen die privaten Erziehungsausgaben 5.75% des GNP.

<sup>203</sup> Daten nach: <http://education.stateuniversity.com/pages/1704/South-Korea>

<sup>204</sup> <http://www.fas.org/news/taiwan/2000/e-05-20-00-8.htm>



Prozess wird „taiwanisation“ genannt (Law 2002) und dient vor allem der Abgrenzung von der Volksrepublik China. Das geht bis in die Überarbeitung der in den Schulen verwendeten Geschichtsbücher, die von den Anzeichen einer gemeinsamen Vergangenheit mit dem Festland gesäubert werden sollen.<sup>205</sup> Die Nationalisierung wird von der regierenden Demokratischen Fortschrittspartei getragen. Die Bildungsabschlüsse der Volksrepublik werden nicht anerkannt, und Chinesen vom Festland dürfen sich an den Universitäten Taiwans nicht einschreiben.

Mit der allgemeinen Demokratisierung in Taiwan wurde der Kindergarten zu einem öffentlichen Problem, nachdem bereits 1981 ein Vorschulgesetz erlassen wurde, das Mindeststandards für die Ausstattung und den Unterhalt von Kindergärten festlegte. Der Prozess der Demokratisierung in den neunziger Jahren brachte Bürger und Konsumenten hervor, die ihre Bedürfnisse artikulieren konnten. Darauf mussten das politische System und die Administration reagieren. Im Bereich der Vorschulerziehung sah das Education Reform Operational Program von 1998 einen Zuwachs der Einschreibrate im Vorschulbereich auf landesweit wenigstens 80% vor, was den Ausbau des öffentlichen Sektors verlangte. Die Gemeinden wurden dazu ausdrücklich aufgefordert.

In den neunziger Jahren ist das öffentliche Angebot stark erweitert worden. Die staatlichen Vorschuleinrichtungen wuchsen jährlich um 7,7% , die privaten stagnierten und gingen zurück (Ming-Sho Ho 2006, S. 78). Im Jahre 2000 gab es in Taiwan 3.150 Kindergärten, davon waren 1.230 öffentliche. Die Zahl hat sich zwischen 1980 und 2000 mehr als verdreifacht, während in den Jahren zwischen 1990 und 2000 die Zahl der privaten Kindergärten um mehr als 10% abnahm. Dagegen wuchs die Zahl der privaten Day Care Center drastisch an (Chih-Peng Chiu/Wu o.J.). Das sind Einrichtungen für die Zeit vor dem Kindergarten, die seit 1994 mit öffentlichen Geldern privat geführt werden können.

Im Laufe der Politisierung des Problems der Kindergärten entstand die „Alliance for the Education Reform Movement“, die von Studenten, Professoren und Eltern gegründet wurde und die sich für Bildungsreformen und vermehrte Investitionen des Staates im Vorschulbereich einsetzte. Sie hiess „April 10 Alliance“, weil sich am 10. April 1994 verschiedene Gruppierungen der Erziehungsreform zu einer grossen Protestversammlung in Taipeh versammelten und einen gemeinsamen Forderungskatalog verabschiedeten. Die Forderungen betrafen vor allem die Änderung des autoritären Lehrstils in den Schulen und die Absenkung der Klassengrössen. Beide Forderungen waren populär.

Die Leiter der privaten Kindergärten organisierten sich ebenfalls und gründeten 1997 die „National Union of Preschool Education.“ Die Idee der Bildungsgutscheine brachten bestimmte akademische Vertreter der Reformallianz ins Spiel. Sie sahen die Verwendung von Vouchers als die beste Möglichkeit an, elterliche Wahlfreiheiten und positiven Wettbewerb zu gewährleisten. Zudem sollte damit die Vielfalt des Angebots gewahrt bleiben und verhindert werden, dass wie in der Schule so auch im Vorschulbereich ein staatliches Monopol entsteht. Mit dieser neoliberalen Wende konnte ein Bündnis entstehen zwischen den Akademikern der Allianz und der Union, also den Kindergartenunternehmern.

Auf die Idee der Bildungsgutscheine ging zuerst die Stadregierung von Taipeh ein. Bürgermeister der Stadt war seit 1994 der Anwalt und spätere Premier Chen Shui-Bian; unter

---

<sup>205</sup> International Herald Tribune July 22, 2007.

seiner Führung wurden 1998 erstmals Bildungsgutscheine für den Vorschulbereich eingeführt. Vorausgegangen war ein Weissbuch der Union, in dem die Argumente für Bildungsgutscheine entwickelt wurden. Die Stadtregierung unter Chen beschloss, private Kindergärten mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen, was zuvor keine Regierung auf welcher Ebene auch immer je getan hatte. Die Förderung wurde begründet mit Verbesserung der Chancengleichheit, nicht oder nur sehr am Rande mit Wettbewerb oder Effizienz.

Die Union verstand die Einführung der Gutscheine als Sicherung der Existenz privater Kindergärten. Sie versuchte mit den Behörden zu verhandeln und entwickelte parallel dazu eine öffentliche Kampagne, die auf strategische Mobilisierung der Öffentlichkeit hinauslief. Vouchers sollten für mehr Familien die Möglichkeit eröffnen, private Einrichtungen wählen zu können. Das wurde propagiert als eine Bildungsreform, die zu mehr sozialer Gerechtigkeit führen würde. Die privaten Kindergärten stellten sich dar als die entscheidende Grösse für die Reform des Vorschulbereichs, die ihrerseits als eine Bedingung für den industriellen, ökonomischen und sozialen Fortschritt hingestellt wurde. „Private kindergartens presented themselves not as profit-making businesses, but as bona fide reform advocates, similar to the April 10 Alliance” (Ming Sho-Ho 2006, S. 82).

Die Allianz und besonders die Vertreter der gut organisierten Union versuchten mit verschiedenen Aktionen und Kampagnen, die Öffentlichkeit zu mobilisieren. Im Oktober 1998 organisierte die Union einen „Marsch für Vorschulerziehung“ in Taipeh. Die Union liess auch Unterschriften sammeln und suchte mit der Kampagne „vote for vouchers“ die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger. Mit der Mobilisierung der vielen Wähler wurden die Bildungsgutscheine für den Vorschulbereich ein wichtiges Thema für die Parlamentswahlen 1998 und die Präsidentschaftswahl 2000. Vor den Wahlen zum Parlament wurde eine Petition mit 181.978 Unterschriften eingereicht. Zudem veröffentlichte die Union eine Liste der Kandidaten, die sich für die Einführung von Bildungsgutscheinen ausgesprochen hatten.

Bis dahin war die Kampagne politisch weitgehend neutral. Allerdings war es 1998 nicht gelungen, die Exekutive, also das Ministerium für Erziehung, auf die Seite der Befürworter zu bringen. Im Blick auf Präsidentschaftswahl ging die Union daraufhin ein Bündnis mit der KMT ein, was das Ministerium veranlasste, im Dezember 1999, drei Monate vor der Wahl, zu erklären, dass ein Voucher-Plan vorhanden sei und Bildungsgutscheine für das erste Semester 2001 eingeführt werden können. Meinungsbefragungen zeigten jedoch, dass dieser Vorschlag von den Bürgern negativ wahrgenommen wurde. Der Kandidat der KMT, Lien Chan, erklärte daraufhin, dass er im Falle eines Wahlsieges bereits im September 2000 den Plan der Bildungsgutscheine realisieren werde.

Dieser Fall von Voucher-Politik ist auch deswegen speziell, weil die Union einerseits das Wachstum der öffentlichen Kindergärten zu bremsen versuchte und andererseits die Rhetorik einer innovativen Bildungsreform, die Gleichheit und Gerechtigkeit auf ihre Fahnen schreibt, für ihre Kampagne benutzte. Im Wahlkampf arbeitete die Union eng mit der KMT zusammen. Die Gewerkschaft wurde finanziell von der KMT unterstützt und propagierte wiederum die Wahl der KMT. Gewählt wurde dann aber nicht der Kandidat der KMT, sondern Chen. Gegen die öffentliche Meinung kann nicht regiert werden, die Bildungsgutscheine wurden also realisiert, wengleich nicht zu den Bedingungen der Union. Sie hatte Gutscheine im Wert von NT\$30.000 gefordert.

Das Beispiel Taiwan zeigt, wie sich bereits bestehende private Bildungsunternehmen staatliche Zuschüsse verschaffen können und dabei von der Öffentlichkeit unterstützt werden. Im Bereich der obligatorischen Schulbildung spielen private Angebote kaum eine Rolle, die Zahl der Schulen liegt bei unter 3%. Es gibt allerdings auch in Taiwan „cram schools,“ Paukschulen, die „buxiban“ genannt und privat geführt werden.<sup>206</sup> Sie bereiten auf bestimmte Examen vor und müssen am späteren Nachmittag oder Abend besucht werden. Daneben gibt es alle möglichen privaten Bildungsdienstleistungen, etwas solche für den Unterricht in Englisch. Die Kosten tragen allein die Eltern. Nach der obligatorischen Schulzeit besteht eine nochmals andere Situation, mehr als die Hälfte der Studierenden ist an einer privaten Universität eingeschrieben (Huang 2003).

Private Angebote vor dem Studium gibt es vor allem im nicht mehr obligatorischen Bereich der Senior High School. Hier arbeiteten im Jahre 2006 10.263 Lehrkräfte, die Zahl der Lehrkräfte an Privatschulen insgesamt lag bei 18.229. Fast zehn Mal so viele, nämlich 178.341, arbeiteten an öffentlichen Schulen (Yearbook 2006). Der private Sektor ist also nur ausserhalb der obligatorischen Schule stark. In der Stadt Taipeh gab es im Schuljahr 2005 nur zehn private Elementarschulen und vier private Junior High Schools. Der Bereich der Senior High School verzeichnete 26 öffentliche<sup>207</sup> und 22 private Schulen, und bei den Berufsschulen waren es zehn private und sieben öffentliche.<sup>208</sup> In ländlichen Bereichen gibt es kaum private Angebote, und in den Grossstädten konzentrieren sich die Bildungsunternehmen auf den Vorschul- sowie auf den Tertiärbereich. Die Kampagne der Union kann also nicht überraschen.

Einen weit radikaleren Vorschlag lancierte die Association for Educational Reform im September 2003.<sup>209</sup> Sie plädierte dafür, *alle* Schülerinnen und Schüler im Alter von vier bis zwanzig Jahren mit Bildungsgutscheinen auszurüsten. Die Schüler würden gemäss diesem Vorschlag 16 Jahre lang jährlich einen Voucher im Wert von NT\$120.000 erhalten, 15% des Geldes soll für die Lehrergehälter aufgewendet werden, 15% für den Unterhalt der Schule und 70% für die Finanzierung der restlichen Bildungskosten, einschliesslich Unterkunft, Essen und Lehrmittel. Die Eltern sollten das Recht erhalten, die Schule ihrer Kinder frei wählen zu können. Und der Wettbewerb würde die Qualität der Bildung in Taiwan sichtbar verbessern.<sup>210</sup>

Nach landesweiten Protesten, die am 10. April 1994 ihren Höhepunkt erlebten, hatte die Regierung im Juli 1994 ein Komitee für Erziehungsreform eingesetzt, das von Executive Yuan organisiert wurde, also der Regierungsadministration. Der Schlussbericht lag im Dezember 1996 vor. Er empfahl die Lockerung der rigiden Examensanforderungen, die Entwicklung eines Bildungssystems mit mehr Chancengleichheit, neue Möglichkeiten für die Verbesserung des Curriculums, die Anhebung der Schulqualität und den Aufbau von Einrichtungen lebenslangen Lernens. Zehn Jahre später bestand nach wie vor hoher Prüfungsdruck und waren also die „buxiban“ weiterhin notwendig. Die Lehrkräfte sind nie angemessen auf das neue Curriculum

---

<sup>206</sup> „Buxiban“ werden in Taiwan alle ausserschulischen Bildungsdienstleistungen genannt, also nicht nur die Paukschulen.

<sup>207</sup> Zusätzlich noch zwei nationale Schulen, die nicht von der Stadt unterhalten werden.

<sup>208</sup> <http://english.taipei.gov.tw/dot/index.jsp?recordid=1619>

<sup>209</sup> Vortrag von David Lin anlässlich der Conference on Education and Development in Taipeh

<sup>210</sup> Taipei Times Sunday, September 13, 2003.

vorbereitet worden (Yiling 2004). Die durchschnittliche Klassengrösse lag in der Elementarschule nach wie vor bei 35 Schülerinnen und Schüler.<sup>211</sup>

Im März 2004 hielten 90% der Lehrkräfte die Reform für einen Fehlschlag.<sup>212</sup> Im November 2006 kündigte das Ministerium für Erziehung an, die Klassengrösse soll bis 2011 auf 29 Schülerinnen und Schüler abgesenkt werden. Der Grund ist der Rückgang der Schülerzahlen. Dadurch würden weniger Lehrkräfte gebraucht, und das bei einer grassierenden Arbeitslosigkeit. In Taiwan werden neue Lehrkräfte immer zur Zeit der nationalen Prüfungen ausgesucht und angestellt. 2006 bewarben sich rund 30.000 zertifizierte Lehrkräfte, darunter mehr als 8.000, die gerade ihr Studium beendet hatten, auf 242 freie Stellen.<sup>213</sup> In dieser Situation dürften Vorschläge zur weitergehenden Deregulierung einen schweren Stand haben.

Zusammengefasst hatten die Vorschul-Voucher in Taiwan folgende Effekte: Die Gutscheine erleichterten die finanziellen Belastungen der Eltern. Die illegalen Kindergärten liessen sich mit dem Beitritt zum Programm staatlich registrieren. Wer bereits eine andere staatliche Förderung erhielt, etwa Eltern behinderter Kinder oder arme Familien, wurde vom Programm ausgeschlossen. Reiche Familien blieben ohne Auflagen im Programm. Die administrativen Belastungen stiegen an. Die Zufriedenheit der Eltern mit dem NT\$10.000-Voucher war hoch. Eine wirkliche Wahl zwischen öffentlichen und privaten Kindergärten entstand nicht, weil die öffentlichen besser finanziert werden. „In Taiwan, the ECE<sup>214</sup> voucher-policy is not a voucher system. It's a subsidy from education and social welfare funds due to a reallocation of education resources problem" (Chih-Peng Chiu/Wu 2002, S.14f.).

---

<sup>211</sup> Die Grösse ist gesetzlich vorgeschrieben.

<sup>212</sup> Umfrage der Gewerkschaft Association of Teachers im März 2004.

<sup>213</sup> Taiwan Journal November 11, 2006.

<sup>214</sup> Early childhood education.

## 5. *Entwicklungen in Europa*

Als 1980 das Buch *Free to Choose* erschien,<sup>215</sup> hatten Milton und Rose Friedman wohl zwei universelle Prinzipien vor Augen, nämlich Freiheit und Markt, aber das berühmte 6. Kapitel des Buches, das mit „What’s Wrong with Our Schools“ überschrieben ist (Friedman/Friedman 1990, S. 150-188), bezieht sich allein auf das amerikanische Bildungswesen. Etwas besser historisch abgesichert als 1955 werden hier die zentralen Argumente wiederholt und ausgedehnt, die für die Einführung eines Bildungsmarktes sprechen. Der Markt soll sich an Konsumenten orientieren, denen die Freiheit der Wahl überlassen wird, Staatsgelder in ihrem Sinne einzusetzen (ebd., S. 156f.). Die Einführung von Vouchers wird mit dem pädagogischen Erfolg von zwei New Yorker Privatschulen<sup>216</sup> begründet und nochmals auf den GI-Bill bezogen (ebd., S. 159ff.).

Das Konzept wird nunmehr wie folgt gefasst:

„Parents could, and should, be permitted to use the vouchers not only at private schools but also at other public schools - and not only at schools in their own district, city, or state, but at any school that is willing to accept their child. That would both give every parent a greater opportunity to choose and at the same time require public schools to finance themselves by charging tuition (wholly, if the voucher corresponds to the full cost; at least partly, if it did not). The public schools would then have to compete both with one another and with private schools“ (ebd., S. 161).

In den Vereinigten Staaten, für die dieses Konzept gedacht war, sind unter der Bezeichnung „vouchers“ vor allem Schulwahlen begünstigt worden, die sich auf private Schulen beziehen. Es sind Abwahlen schlechter Schulen, die als „failed schools“ bezeichnet und

---

<sup>215</sup> Die zehn Kapitel des Buches waren ursprünglich Fernsehsendungen, die von Januar 1980 an von PBS TV ausgestrahlt wurden. Public Broadcasting Service ist ein Non-Profit-Unternehmen mit Sitz in Washington, DC. Der Kette gehören in den Vereinigten Staaten derzeit 354 TV Stationen an.

<sup>216</sup> Erwähnt werden die katholische St. John Chrysostom’s Schule in der Bronx und die Harlem Preparatory School in Harlem. Die zweite Schule wird als extrem erfolgreich in einem hoch ungünstigen Umfeld beschrieben, so lange, bis die Bürokratie ihre Unabhängigkeit beschneit und sie vom New Yorker Board of Education übernommen wurde (Friedman/Friedman 1990, S. 159f.). Die hohe Qualität der „Harlem Prep“ bestätigen Evaluationsberichte aus den siebziger Jahren. Friedman erwähnt nicht, dass die alternative Schule für Drop-Outs Teil eines Street Academy Programms in Harlem war, das von verschiedenen New Yorker Unternehmen finanziert wurde. Die Harlem Prep übernahm die Absolventen des Programms und bereitete sie aufs College vor. Die Vorbereitung dauerte so lange, bis die Studenten eingeschrieben waren, was in der amerikanischen Universitätsgeschichte einmalig ist. 637 der insgesamt 1100 Schülerinnen und Schüler machten diesen Abschluss. Gründer der Schule war der Zivilrechtler und Pastor Eugene Callander. Neben der Harlem Prep wurde 1967 noch die Newark Prep gegründet. Organisiert wurde das gesamte Programm von der New York Urban’s League. Als unabhängige Schule wurde deo Harlem Prep Ende September 1973 geschlossen. Der Grund war Geldmangel. Die zeitweise über 50 Sponsoren hatten das Interesse verloren oder investierten in andere Programme (Time Magazine Monday, October 1, 1973) (vgl. zum Projekt Levine 1975)

kommuniziert werden. In drei grossen innerstädtischen Distrikten wurden, wie gezeigt, von Eltern aus armen Minderheiten überwiegend religiöse Schulen gewählt.

Der öffentliche Bereich ist dadurch nicht unter Wettbewerbsdruck gesetzt worden und die historische Schulorganisation hat sich als ausserordentlich robust erwiesen. Das gilt auch für die Bildungsfinanzierung, wenngleich diese durch die Neuorientierung des Einsatzes der Bundesmittel einen veränderten Rahmen gefunden hat. Sehr viele echte Voucher-Projekte sind bislang allerdings nicht entstanden. Mehr als fünfzig Jahre nach der ersten Fassung der Theorie Friedmans gibt es wohl immer noch eine heftige Auseinandersetzung, aber kaum Bewegung. Mit den Charter Schools sind im öffentlichen Bereich grössere Wahlmöglichkeiten entstanden, aber das kann kaum als Etablierung eines Bildungsmarktes verstanden werden. Die Grundidee der freien, staatlich finanzierten und lokal organisierten Schule ist nach wie vor massgebend. Zwischen verschiedenen dieser Schulen wählen zu können, trifft allerdings vermehrt auf die Zustimmung der Eltern wie der Politik.

In Europa hat keine vergleichbare Diskussion stattgefunden. Was jedoch verzeichnet werden kann, ist eine gewisse Entwicklung in Richtung Freisetzung der Schulwahl, die sich besonders stark in Skandinavien findet, jedoch auch in anderen Ländern festzustellen ist. Milton Friedman spielte dabei nicht annähernd die Rolle, die er in den Vereinigten Staaten einnehmen konnte und wollte. Erziehungsreform ist dort immer als Kulturkampf angelegt gewesen, der nie richtig beendet werden kann und sich daher mit immer neuen Themen fortsetzt (Zimmerman 2002). Das gilt auch für die Voucher-Bewegung, die zwar überraschende Koalitionen kennt, aber die bislang nicht aus der Kulturkampfsituation herausgefunden hat.

In Teilen Europas ist freie Schulwahl entweder langjährige Praxis oder ein Entwicklungsprojekt, das politisch an Boden gewinnt (Wolf/Macedo 2004). Europäische Gesellschaften sind kleiner und weniger stark segregiert als die amerikanischen, und auch das Staatsverständnis unterscheidet sich. Zudem dominiert nicht die Rechtssprechung die Bildungspolitik. Von einer regelrechten Voucher-Bewegung kann jedoch nicht gesprochen werden. Eine Umstellung der Bildungsfinanzierung ist in den grossen europäischen Ländern bislang kaum ein Thema. Allerdings besteht seit langem die Möglichkeit, private Schulen zu wählen. Die europäischen Länder unterstützen diese Wahlen in aller Regel, wobei sehr verschiedene Formen gewählt werden. Die Finanzierung erfolgt nicht über Gutscheine, sondern durch Direktzahlungen. Gleichwohl finanziert der Staat hier freie Schulwahlen, was verbreiteter ist, als es den Anschein hat.

Im Folgenden werde ich zunächst anhand einiger Beispiele die Möglichkeiten der Wahl und Finanzierung von Privatschulen untersuchen (5.1). Danach stelle ich dar, wie im europäischen Kontext Chancengleichheit verstanden wird und welche Rolle dabei Gesamtschulsysteme spielen (5.2). In einem dritten Teil diskutiere ich die Praxis der freien Schulwahl und den Einsatz von Bildungsgutscheinen in Skandinavien (5.3). Im Anschluss daran gehe ich auf Entwicklungen in England und Wales ein, wo die freie Schulwahl zu einem zentralen bildungspolitischen Thema geworden ist (5.4).

## 5.1 Privatschulen und Schulwahl

Auch in Europa sind die Beispiele für echte Programme mit Bildungsgutscheinen vergleichsweise selten, aber selbst in Ländern wie Spanien sind Ansätze zu verzeichnen. In der autonomen Region Valencia begann bereits 1992 ein Programm mit freier Wahl im Kinderkrippenbereich, das im Schuljahr 1998/1999 eine Summe von rund €3,3 Millionen umfasste. Die Eltern von mehr als 5.000 Kindern erhielten Gutscheine und konnten sich die Krippeneinrichtung wählen, die sie bevorzugten (Granell 2002).<sup>217</sup> Das Programm ist Teil der Sozialdienste und hat die Zugangsmöglichkeiten der Eltern verbessert, allerdings auch die Ausgaben verteuert (Tortosa/Granell 2002). Übertragungen auf den Schulbereich liegen bislang nicht vor. Allerdings zahlt die Region Valencia allen Eltern einen bestimmten Betrag bei Beginn der Primarschule.

Das Bildungssystem Spaniens ist gekennzeichnet durch einen grossen Anteil von zumeist katholischen Privatschulen. Fast ein Viertel der Primarschulen befindet sich in privater Trägerschaft, im Bereich der Sekundarstufe II ist es sogar fast die Hälfte, 47,1% im Gymnasialzweig und 45,2% im Berufsbildungszweig (Private Education in the European Union 2000, S. 77). Die Primarschule dauert sechs Jahre und führt drei Zyklen, danach folgen eine vierjährige Mittelschule mit zwei Zyklen sowie eine zweijährige Sekundarstufe II, die nicht mehr obligatorisch ist. Das Privatschulangebot konzentriert sich hier. Durchgehend wird Schulgeld entrichtet, die Höhe allerdings ist unterschiedlich.

Privatschulen, die für Basisbildung im Bereich der obligatorischen Schule sorgen, erhalten eine volle Finanzierung durch den Staat. Beide Seiten schliessen einen Vertrag oder ein *régimen general*. In diesem Falle ist der Schulbesuch weitgehend kostenlos, wengleich nicht frei wie in den öffentlichen Schulen. Eine Mischfinanzierung, öffentlich und privat, wird besorgt, wenn ein *régimen particular* besteht, also die Schulen besondere Aufgaben, etwa in der Berufsbildung, übernehmen. Ein solches Abkommen ist seit dem Schuljahr 1989/1990 für den obligatorischen Bereich ausgeschlossen. Die staatliche Finanzierung verlangt die Erfüllung von Minimalbedingungen. Die Privatschulen nehmen die Einstellung der Lehrkräfte selbst vor und legen auch die Arbeitsbedingungen fest, entscheiden aber nicht über den Lohn, die Ferien oder die Rente (ebd., S. 76).

Die *escuelas privadas* sind zu 70% in katholischer Trägerschaft. Daneben wächst ein anderer Markt. In vielen Grossstädten gibt es Internationale Schulen mit bilingualem Curriculum (Spanisch/Englisch), manche Schulen bieten auch englische oder amerikanische Abschlüsse an, eingeschlossen Leistungstest. Um staatliche Förderung zu erlangen, müssen 25% der Schülerinnen und Schüler oder mindestens 20% in jeder Klasse spanischer Nationalangehörigkeit sein. Zudem sind die Schulen dann der spanischen Schulaufsicht unterstellt. Private Schulen, die staatlich gefördert werden, verlangen etwa €700 Schulgeld pro Jahr, unabhängige Schulen, die sich selbst unterhalten, kosten zwischen €4.000 und €8.000 im Jahr.

---

<sup>217</sup> Gefördert werden Kinder aus armen Familien. Der Erfolg des Programms ist umstritten, die Eltern bevorzugen andere Formen staatlicher Unterstützung.

Bildungsgutscheine sind angesichts der Finanzierung von Privatschulen in Spanien kein öffentliches Thema. Die Privatschulen suchen sich ihre Schüler aus. Die Schulwahl ist den Eltern durch das Gesetz frei gestellt, ihre Wahl leitet in gewisser Hinsicht auch die Finanzierung der Schulen, wenngleich die Eltern das Geld nicht direkt einsetzen können. Eine Studie aus Katalanien zeigt, dass davon vor allem die Eltern der Mittelschicht profitieren (Villarroya 2002). Ein neues Bildungsgesetz<sup>218</sup> der sozialistischen Regierung, das die Freiheit der Schulwahl beschränken und den Einfluss der katholischen Kirche zurückdrängen sollte, führte im November 2005 zu einer Massendemonstration in Madrid.

Im zentralistisch regierten Frankreich werden Bildungsgutscheine heute unter dem Stichwort *nouvelle économie* diskutiert, allerdings nicht sehr weitgehend. Dabei hat bereits im Jahre 1872 eine Parlamentskommission die Einführung eines nationalen Stipendienwesens für alle Schüler empfohlen, das allerdings nie realisiert wurde. Mit dem Bildungsgutschein sollte die religiöse Erziehung gefördert werden (Van Vliet/Smith 1982). Ende Dezember 1959 ist unter Premierminister Michel Debré ein Gesetz verabschiedet worden, das die privaten Schulen als gleichberechtigten Partner der öffentlichen ansah. Das bis heutige gültige „loi Debré“<sup>219</sup> wurde begründet mit der Freiheit der Schulwahl.<sup>220</sup> Schon seit Beginn der fünfziger Jahre erhielten die damals fast ausschliesslich katholischen Privatschulen staatliche Unterstützung (Teese 1986), Debrés Gesetz begründete die Gleichstellung und somit auch die öffentliche Finanzierung der Privatschulen auf der Basis von Verträgen. Heute besteht ein weitgehend komplementäres System (Fowler 1992).

Unterschieden wird zwischen Schulen, die „sous contrat“ stehen und solchen, die „hors contrat“ sind. Alle Schulen können durch Gemeinden oder Departemente unterstützt werden, allerdings sind die Leistungen für Schulen ohne Kontrakt nicht sehr hoch. So können private Collèges oder allgemeinbildende Klassen der Lyzeen nur bis zu 10% des Jahresbudgets der Schulen öffentliche Mittel erhalten (Private Education in the European Union 2000, S. 81). Diese Privatschulen erheben hohe Schulgelder und sind elitär. Bei den Schulen, die unter Vertrag sind, ist das ganz anders. Der Staat übernimmt sämtliche Kosten für die Anstellung der Lehrkräfte sowie weitere Kosten (ebd.). Damit erhalten diese Schulen wie in Deutschland nahezu eine Vollfinanzierung durch den Staat. Die Bildungsfinanzierung generell erfolgt durch den Staat, die privaten Ausgaben für Bildung sind vergleichsweise gering. Verglichen mit den Vereinigten Staaten ist das Stipendienwesen in Frankreich unentwickelt.

Wahlen sind im heutigen System tatsächlich gegeben, etwa ein Drittel der Schüler wechselt von öffentlichen in private Schulen, allerdings oft nur temporär. Die Wahlen sind aber nicht gleich, weil einerseits die Wahlmöglichkeiten regional und lokal ganz unterschiedlich verteilt sind und andererseits wesentlich nur die oberen Klassen davon Gebrauch machen. Ein Ergebnis aus den achtziger Jahren besagt, dass Kinder aus der Arbeiterklasse von dem Besuch der privaten mehr profitieren als vom Besuch der öffentlichen Schulen. Allerdings wählen die Eltern dieser Kinder in der Regel keine Privatschulen (Langouet/Léger 1994). Die meisten

---

<sup>218</sup> Der Grund für das Gesetz sind die schlechten Daten der spanischen Bildung. Die Zahl der Schulabbrecher ist im EU-Vergleich nur in Malta und Portugal höher, jeder vierte spanische Schüler macht keinen qualifizierten Abschluss, nur 41% erreichen Ausbildungsgänge auf der Tertiärstufe, die Bildungsausgaben liegen weit unter dem OECD-Durchschnitt.

<sup>219</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/loidebre/sommaire.asp>

<sup>220</sup> So Premier Debré am 23. Dezember 1959 vor der französischen Nationalversammlung.



Schulen sind immer noch katholisch, sie unterliegen staatlicher Aufsicht und sind gebunden an das staatliche Curriculum.

Der Privatschulsektor in Frankreich hat einen beträchtlichen Umfang. Im Schuljahr 1999/2000 besuchten 14.7% der Primarschüler private Schulen, bei den Sekundarschulen waren es zum gleichen Zeitpunkt etwas mehr als 20% (ebd., S. 84). 12.39% der Primarlehrerinnen und Primarlehrer waren an privaten Schulen tätig, bei den Sekundarschulen betrug der Anteil fast 20%. Die Zahl der Privatschulen ohne Vertrag ist verschwindend gering. 1.6% der Schüler in privaten Schulen besucht diese Schulen, im Sekundarbereich sind es sogar noch weniger. Einzig im Berufsbildungszweig der Sekundarstufe II lag der Anteil bei 7.9% (ebd.). 1999 betrug der Anteil der Finanzierung für Privatschulen 12.1% der Gesamtausgaben für Bildung. Bildungsgutscheine werden nirgendwo eingesetzt.

Die Zuteilung der Schülerinnen und Schüler erfolgt nach Zonen, die „cartes scolaires“ genannt werden. Wettbewerb zwischen Schulen ist allein dadurch ausgeschlossen. Die Zonen werden strikt eingehalten, eine soziale Durchmischung der Schülerschaft, wie von den „cartes scolaires“ angestrebt, ist aufgrund der Zusammensetzung der Bevölkerung weitgehend ausgeschlossen. Die Einteilung in Zonen ist 1963 beschlossen und seitdem mehrfach verändert worden. Im Wahlkampf 2007 waren die „cartes scolaires“ ein zentrales Thema. Der damalige Innenminister und Präsidentschaftskandidat Nicolas Sarkozy hat schon im März 2006 „supprimer la carte scolaire“ zum Slogan gemacht und „libre choix“ für die Eltern gefordert.<sup>221</sup> Auch die OECD fordert grundlegende Bildungsreformen für Frankreich, empfiehlt allerdings die Beibehaltung der Zonen, wenn die Reformen ausbleiben (OECD 2007, ch. 3).

Anders als zuletzt in Frankreich ist im deutschen Sprachraum bislang keine sehr weitgehende Diskussion über den Zusammenhang von Schule, freier Wahl und Wettbewerb geführt worden. Das Thema weckt sofort Reflexe und wird daher eher gemieden. Im Vergleich zu Frankreich bestehen erhebliche Unterschiede. Der Privatschulbereich in Deutschland und Österreich ist viel kleiner als in Frankreich. Nennenswert in Deutschland ist nur der Gymnasialbereich, im Schuljahr 1998/1999 waren 11.3% aller Gymnasien Privatschulen, die zumeist in kirchlicher Trägerschaft geführt werden. Im Jahre 2005/2006 lag der Anteil bei 10.6%. Insgesamt wächst der Anteil der Schüler in Privatschulen, er betrug im Jahre 2005/2006 7.1%, liegt so aber noch wesentlich tiefer als in Frankreich oder Spanien.<sup>222</sup> Offenbar nimmt die Schulwahl zu, aber sie wird kaum diskutiert.

In Österreich ist die Situation ähnlich. Im Allgemeinbildungsbereich gibt es auch hier nur auf der Sekundarstufe II eine nennenswerte Anzahl von Privatschulen. Im Schuljahr 1998/1999 waren das 14.73%. Eine Besonderheit ist die vergleichsweise grosse Zahl privater Berufsschulen. Insgesamt waren zum genannten Zeitpunkt 9.16% aller österreichischen Schulen in privater Trägerschaft (Private Education in the European Union 2000, S. 113). Das Privatschulgesetz aus dem Jahre 1962 erlaubt eine staatliche Finanzierung, sofern die Schulen das „Öffentlichkeitsrecht“ erhalten haben (Bundesgesetz §14). Unterstützt werden auch kirchliche Schulen, sofern das staatliche Curriculum massgebend ist. Finanziert werden vor allem die Gehälter der Lehrkräfte, weitere Zuwendungen, etwa für die Lehrmittel, sind möglich.

<sup>221</sup> Le Monde 14 mars 2007. Interview mit Sarkozy: Le Figaro 22 février 2006.

<sup>222</sup> Angaben gemäss Bundesamt für Statistik, Wiesbaden (Stichtag 14.5.2007).

In Deutschland wird zwischen *Ersatzschulen* und *Ergänzungsschulen* unterschieden. Ein Bundesgesetz wie in Österreich existiert nicht, das Recht zur Errichtung von Schulen in freier Trägerschaft hat allerdings Verfassungsrang.<sup>223</sup> Von „Ersatzschulen“ wird gesprochen, wenn private Schule staatliche Abschlüsse vergeben und wenn mit ihrem Besuch die staatliche Schulpflicht erfüllt wird.<sup>224</sup> „Ergänzungsschulen“ erfüllen beide Kriterien nicht, sie werden daher auch nicht staatlich anerkannt, lediglich ihre Eröffnung muss den Behörden angezeigt werden. Anerkannte Ergänzungsschulen gibt es seit dem Schuljahr 2005/2006 nur im Bundesland Nordrhein-Westfalen.<sup>225</sup> Ergänzungsschulen bieten Inhalte an, die weder die öffentlichen noch die Ersatzschule kennen.

Die Finanzierung der Privatschulen ist in den Bundesländern verschieden. Die staatliche Anerkennung erfolgt nicht sofort, sondern setzt eine mehrjährige Praxis voraus. Mit der Anerkennung wird im Blick auf das Lehrpersonal einschliesslich der Weiterbildungskosten nahezu eine Vollfinanzierung erreicht. Die Ersatzschulen dürfen aufgrund des Verfassungsgebotes, dass der Schulbesuch unabhängig vom Elterneinkommen gesichert sein muss, nur ein geringes Schulgeld erheben und sind daher für Eltern aller Schichten und Einkommensgruppen wählbar. Ergänzungsschulen werden je nach Fall unterstützt. Die Privatschulen werden finanziert, wenn ihr Status als Non-Profit Organisation feststeht (Private Education in the European Union 2000, S. 63). Die Finanzierung selbst variiert zwischen den Bundesländern zum Teil beträchtlich.

Angesichts der Grundregel der Vollfinanzierung überrascht nicht, dass in Deutschland der Besuch von Privatschulen zunimmt. Im Schuljahr 2005/2006 besuchten 873.000 Schülerinnen und Schüler Privatschulen, das ist rund die Hälfte mehr als im Jahre 1992. Der Zuwachs bei den Schulen betrug im gleichen Zeitraum 43.5%. 2006 gab es in Deutschland 4.637 private Schulen im Allgemeinbildungs- und Berufsbildungsbereich. Von den 639.000 Schülerinnen und Schülern im Allgemeinbildungsbereich besuchen 40.4% Gymnasien, 17.3% Realschulen, 12.0% Freie Waldorfschulen (Steiner-Schulen) und 10.4% Förderschulen der verschiedensten Art.<sup>226</sup> Die Freien Waldorfschulen sind anerkannte Ersatzschulen und fallen daher trotz erheblich anderem Curriculum unter die staatliche Finanzierung.

Eine freie Wahl zwischen verschiedenen Schulen besteht insofern nicht, als die Schüler für eine Regelschule<sup>227</sup> innerhalb eines festen Einzugsbereichs oder „Sprengels“ zugewiesen werden. Das gilt auch für die österreichischen Pflichtschulen. Die Eltern können die Zuweisung in eine andere Schule beantragen oder auch eine freie Schule wählen. Die zuständigen

---

<sup>223</sup> Grundgesetz Art. 7, 3: „Das Recht auf Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lernzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.“

<sup>224</sup> Zusammen mit der Berufsschulpflicht dauert die Schulpflicht in Deutschland bis zum vollendeten 18. Lebensjahr. Eine Berufsschulpflicht gibt es in allen deutschen Bundesländern, allerdings ist die gesetzliche Regelung unterschiedlich.

<sup>225</sup> §118 Schulgesetz. Die Anerkennung wird davon abhängig gemacht, dass wenigstens das Bildungsziel der Hauptschule erreicht werden kann.

<sup>226</sup> Bundesamt für Statistik, 28. Dezember 2006.

<sup>227</sup> Gemeint sind zumeist Grund- und Hauptschulen. Im Bundesland Thüringen erfolgt die Verschulung auf der Sekundarschule I an der „Regelschule.“ Am Ende der 6. Klasse kann der Übertritt in ein Gymnasium erfolgen.

Schulämter erkennen jedoch Gründe, die sich aus der abgelehnten oder gewählten Schule selbst ergeben, im Allgemeinen nicht an. In einem Modellversuch mit 15 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen wird derzeit bezogen auf Grundschulen eine freie Schulwahl der Eltern ausprobiert. Im Schuljahr 2008/2009 soll die Möglichkeit im ganzen Land eröffnet werden.<sup>228</sup>

In den Niederlanden hat die Freiheit der Unterweisung (onderwijs) Verfassungsrang. Im Artikel 23 der holländischen Konstitution wird zwar geregelt, dass Unterweisung eine Angelegenheit ständiger Sorge (aanhoudende zorg) der Regierung sei, die aber nicht die Freiheit der Bürger beschränkt. Unterweisung zu geben, ist für jedermann frei, vorbehaltlich der staatlichen Aufsicht, der gesetzlich zugelassenen Formen sowie des Rechtes des Staates, Kompetenz und moralische Integrität der Lehrkräfte zu prüfen (Art. 23, 2).<sup>229</sup> Der Staat muss sicherstellen, dass in jeder Gemeinde ein ausreichendes Angebot öffentlicher Bildung vorhanden ist. Die Möglichkeit muss gegeben sein, die Formen können sich unterscheiden. Private Schulen, insbesondere auch religiöse, sind gleichberechtigt und werden vom Staat voll finanziert. Diese Verpflichtung gilt für alle Stufen.

Die Gleichstellung von privaten und öffentlichen Schulen ist das Ergebnis eines langen Verfassungskampfes und gilt seit 1917. Die beiden niederländischen Verfassungen von 1814 und 1815 haben religiöse Unterweisung in staatlichen und privaten Schulen untersagt. Den verschiedenen religiösen Gruppen in Holland standen dafür nur die Sonntagsschulen offen. In der Verfassungsrevision von 1848 wurden religiöse Privatschulen wieder zugelassen, aber sie erhielten keine staatliche Unterstützung. Die öffentlichen Schulen dagegen waren kostenfrei. In der religiös stark versäulten<sup>230</sup> und polarisierten Gesellschaft des 19. Jahrhunderts war das kein haltbarer Zustand. 1883 wurden erstmals staatliche Subventionen für Privatschulen gebilligt, 1917 nach einem lang anhaltenden Kulturkampf die Vollfinanzierung. Das Thema ist so sensibel, dass der Artikel 23 die grosse Verfassungsrevision von 1983 ohne Änderung auch nur eines Buchstabens überstand.

Die Privatschulen haben Lehrmittelfreiheit und können die Lehrkräfte selbst anstellen. Die Besoldung ist staatlich geregelt, ebenso die Anstellung. Oft verfügen die Privatschulen über Spendenfonds, die sie für verschiedene Zwecke, darunter auch Aufschläge zum Gehalt, verwenden (Private Education in the European Union 2000, S. 104). 33.1% der Primarschulen waren im Schuljahr 1999/2000 öffentlich, der Rest privat. Gut 60% der holländischen Primarschulen sind auf die beiden grossen christlichen Konfessionen ausgerichtet, 7.1% sind andere Privatschulen, darunter zunehmend auch muslimische. Im Sekundarbereich sind 27% der Schulen öffentlich, 53% sind christlich, 11% nicht-religiös und 9% interkonfessionell (ebd., S. 106).

Die Schulen sind vergleichsweise klein. Die durchschnittliche Grösse einer Primarschule beträgt 160 Schülerinnen und Schüler. Die Schulwahl ist den Eltern frei gestellt. Die Einrichtung neuer Schulen ist vergleichsweise leicht. Es genügt, wenn in Gemeinden unter 25.000

<sup>228</sup> Die entsprechenden Änderungen des Schulgesetzes sind am 22. Juni 2006 vom nordrhein-westfälischen Landtag verabschiedet worden und traten am 27. Juni 2006 in Kraft. Der §39 des alten Gesetzes, der die „örtlich zuständige Schule“ definierte, wurde aufgehoben.

<sup>229</sup> Der entsprechende Passus lautet im Original so: „Het geven van onderwijs is vri, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijzen geven, een en ander bij de wet te regelen“ (Art. 23, 2).

<sup>230</sup> Verzuiling.

Einwohnern 50 Eltern eine Schule gründen wollen und Bedarf nachweisen. In Gemeinden über 100.000 Einwohner müssen es 125 Eltern sein (James1997). Die privaten Schulen sind Non-Profit-Unternehmen, sie bewegen sich in einem restriktiven Rahmen staatlicher Finanzaufsicht und Qualitätskontrolle (Ritzen/van Dommelen/de Vijlder 1997). Schulen können geschlossen werden, wenn in drei aufeinander folgenden Jahren eine bestimmte Schülerzahl, die die Gemeinden festlegen, unterschritten wird, was selten der Fall ist. Öffentlichen Schulen ist die Selektion von Schülern untersagt, private Schulen sind darin frei.

Die Schulwahl erfolgte lange Zeit entlang der konfessionellen Grenzen. Eine Wahl zwischen verschiedenen Schulen verschiedener Religionen kam damit gar nicht in Frage. Auch die Wahl verschiedener Schulen innerhalb ein- und derselben Religion war selten, weil die Wahl nicht auf Qualitätsunterschiede zwischen den Schulen eingestellt war. Inzwischen soll die Schulwahl besser angereizt werden. Die Schulen müssen die vorhandenen Daten über ihre Qualität öffentlich machen, ausserdem ist die Information der Eltern verbessert worden. Die Tatsache, dass eine Schule konfessionell geführt und von Eltern aus religiösen Gründen gewählt wird, hat heute keinen Einfluss auf Leistungen (Driessenm/Van Der Slik 2001).

In der Schweiz ist die Lage naturgemäss komplizierter. Nur 3.3% aller Schülerinnen und Schüler im obligatorischen Bereich besuchten im Schuljahr 2005 nicht-subventionierte Privatschulen. Die Zahl ergibt sich nur deswegen, weil die Regionen Genfersee und Tessin mit 6.7% und 5.7% erheblich höher liegen als die anderen Regionen der Schweiz. Im Bereich der Sekundarstufe II betrug die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die zum gleichen Zeitpunkt eine allgemeinbildende Privatschule besuchten, landesweit 8.4%. Die regionalen Spitzenwerte erreichten Zürich (12.9%) und wiederum der Genfersee (10.6%). Im Berufsbildungsbereich liegt die Zahl mit 4.4% viel tiefer, und wäre noch tiefer, wenn Zürich nicht einen hohen Anteil von 10.4% hätte.<sup>231</sup>

Der 1906 gegründete Verband Schweizerischer Privatschulen (VSP), dem 260 Schulen angehören, gibt an, dass etwa 100.000 Schüler und Lehrlinge Privatschulen besuchen. Das Angebot ist ebenso breit wie bunt und umfasst alle möglichen Sparten.<sup>232</sup> Die meisten Schulen sind selbsttraged, viele auch gewinnorientiert. Die genaue Zahl der Privatschulen in der Schweiz ist statistisch nicht erfasst, economiesuisse schätzt die Zahl auf mindestens 500. In ihnen sind etwa 8.000 Lehrkräfte tätig, der Umsatz beträgt rund 1.3 Milliarden Franken. Ein Privatschulregister befindet sich im Aufbau.<sup>233</sup> Auch Standards zur Qualitätssicherung werden entwickelt. Je nach Ausrichtung und Zwecksetzung erhalten manche Privatschulen öffentliche Zuschüsse. Die Schweiz ist hier im Vergleich mit dem europäischen Umfeld aber sehr zurückhaltend (vgl. die Übersicht in: Private Education in the European Union 2000, S. 25).

Im obligatorischen Schulbereich ist die Situation je nach Kanton unterschiedlich. Im Kanton Bern ist 1983 eine Initiative „Für eine freie Schulwahl“ klar verworfen worden, Eltern, die ihre Kinder auf Privatschulen schicken, sollten einkommensabhängige Zuschüsse erhalten.

---

<sup>231</sup> Angaben gemäss Bundesamt für Statistik. Die kantonale Statistik gibt an, dass im Schuljahr 2005/2006 von total 77.138 Schülerinnen und Schülern im Vor- und Primarschulbereich 3.329 an Privatschulen unterrichtet wurden. Auf der Sekundarstufe II im Bereich Allgemeinbildung waren es 736 von 7.846 (Die Schulen im Kanton Zürich 2006, S. 6, 11). Das Bundesamt zählt auf der Sekundarstufe II im Allgemeinbildungsbereich 10.232 Schülerinnen und Schüler in der Region Zürich. Die Angabe von 12.9% Privatschulen bezieht sich darauf.

<sup>232</sup> <http://www.swiss-schools.ch/>

<sup>233</sup> <http://www.economiesuisse.ch/web/de/aktuell/newsletter/0507/>

Die etwa 60 Privatschulen des Kantons werden unterschiedlich unterstützt. Bis zum Inkrafttreten des neuen Lehrerinnen und Lehrerbildungsgesetzes erhielten drei Mittelschulen kantonale Zuschüsse,<sup>234</sup> weil sie Übungsklassen für die Ausbildung zur Verfügung stellten. Das wurde mit der Gründung der Pädagogischen Hochschule hinfällig. Das Maturitätsschulgesetz sieht jedoch vor, dass der Kanton weiterhin Staatsbeiträge in gleicher Höhe an private Schulen für die gymnasiale Ausbildung zahlen kann. Die Beiträge für die privaten Volksschulen wurden gesenkt. Möglich ist ein einkommensunabhängiger Steuerabzug für Eltern mit Kindern in Privatschulen.

Am 26. Juni 2005 wurde eine Motion „Faire Rahmenbedingungen für private Maturitäts- und Volksschulen“ eingereicht. Der Regierungsrat wird in der Motion aufgefordert, „dem Grossen Rat Änderungen der einschlägigen Vorschriften vorzulegen, mit welchen private Maturitäts- und Volksschulen in Berücksichtigung ihrer Entlastungswirkung für die öffentliche Hand inskünftig angemessen abgegolten werden.“ Dabei könne die Erhöhung der Abgeltung als Beitrag an die Schule, als erhöhter Steuerabzug seitens der Eltern, als direkter Beitrag an die Eltern (so als Gutschein) oder als Mischform geleistet werden. Begründet wird die Motion mit dem Argument, dass die Privatschulen „den Kanton finanziell entlasten bzw. faktisch kantonale Aufgaben erfüllen.“

Diskutiert wurde die Motion in der dritten Sitzung des Grossen Rates am 25. Januar 2006. Während der Diskussion wurde die Motion in Postulat umgewandelt, das dann in einer namentlichen Abstimmung mit 105 gegen 61 Stimmen angenommen wurde (Grosser Rat des Kantons Bern 2006, S. 32ff.). Der Regierungsrat hatte in seiner Antwort auf die Motion darauf verwiesen, dass die Unterstützung der drei Mittelschulen sich als effizient erwiesen habe und weiterhin gezahlt werde.<sup>235</sup> Für die befristete Subventionierung der privaten Volksschulen werden seit dem 1. Januar 2005 ein Pro-Kopf-Beitrag von jährlich CHF 2.000 entrichtet. Aufgewendet werden für 900 Schülerinnen und Schüler etwa 1.8 Millionen Franken im Jahr. Die Finanzierungsform könne geändert, der Gesamtaufwand der Subventionen dürfe jedoch nicht erhöht werden (Motion 2006).

Die Situation im Kanton Basel-Landschaft unterscheidet sich erheblich. Der Kanton gewährt mit dem Inkrafttreten des neuen Bildungsgesetzes seit dem 1. August 2003 einen Staatsbeitrag in Höhe von jährlich CHF 2.000 für den Besuch einer Privatschule. Ungewöhnlich ist, dass ein fester Betrag im Gesetz festgeschrieben wurde. Die Förderung ist auch offen formuliert, also wird nicht auf den obligatorischen Bereich beschränkt. Es heisst im Gesetz:

#### §100 Beitrag zum Besuch von Privatschulen

1 Der Kanton kann beim Besuch von Privatschulen Beiträge an das Schulgeld zugunsten der Erziehungsberechtigten ausrichten, sofern

- a. zwischen Kanton und Schule ein entsprechender Vertrag mit Leistungsauftrag besteht;
- b. die von Erziehungsberechtigten als Alternative zu den öffentlichen Volksschulen gewählte Schule über eine Betriebsbewilligung des Standortkantons verfügt.

2 Auf Gesuch der Privatschulen ... gewährt der Kanton für Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz im Kanton-Basellandschaft einen jährlichen Beitrag an die Kosten zum Besuch einer Privatschule in der Höhe von 2000 Franken.

<sup>234</sup> Seminar Muristalden, Freies Gymnasium und Neue Mittelschule Bern.

<sup>235</sup> Grundlage ist die Studie ERKOS.

Der Regierungsrat kann die Beiträge bis höchstens zum Ausgleich der auflaufenden Teuerung anpassen.

3Der Landrat kann zum Erhalt einer für den gesamten Bildungssektor wichtigen Privatschule zeitlich begrenzte Beiträge in Form von zinslosen Darlehen gewähren.

4Das Nähere regelt die Verordnung.

Im Schuljahr 2000/2001 besuchten etwa 1.100 Schülerinnen und Schüler Privatschulen, die mussten dafür Kosten in Höhe von CHF 2.2 Millionen aufwenden. Seitdem der Kanton mitfinanziert, hat sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler in Privatschulen erhöht. Neben dem Kanton gibt es auch in verschiedenen Gemeinden Zuschüsse für den Besuch von Privatschulen.<sup>236</sup> Am 25. September 2006 hat der Souverän eine Änderung der kantonalen Finanzierung zulasten der Gemeinden abgelehnt.

Im Nachbarkanton sieht es wiederum ganz anders aus. Die alte Verfassung des Kantons Basel-Stadt von 1889 sah im §15 ein ausdrückliches Verbot der Subventionierung von Privatschulen vor.<sup>237</sup> In der neuen Verfassung vom 23. März 2005 ist das Recht auf Bildung als Grundrecht garantiert (§ 11). Nichtstaatliche Schulen sind bewilligungspflichtig, nichtstaatliche Kindergärten sind Schulen und unterliegen der Aufsicht des Kantons (§18). Das Verbot der Subvention ist aufgehoben. Die Redaktionskommission des Verfassungsrates des Kantonsrates hatte diese Änderung in ihrem Bericht vom 14. Februar 2003 so begründet: Der Verzicht auf das Subventionsverbot von Privatschulen beseitigt „ein Relikt aus der Zeit des Kulturkampfes.“

„Es soll künftig möglich sein, auf der Basis des Subventionsgesetzes unter bestimmten Bedingungen Subventionen an Privatschulen auszurichten: So kann der Staat Beiträge leisten an frei zugängliche Schulen, die entweder auf der Basis einer Leistungsvereinbarung Bildungsgänge anbieten, die die staatliche Schule nicht anbieten kann oder will, oder die Konzepte entwickelt haben, die der Staat für besonders förderungswürdig erachtet“ (Redaktionskommission 2003, S. 22).

Die Redaktionskommission begründete auch, dass und warum die Idee, Bildungsgutscheine für die Finanzierung der Schulen, fallen gelassen wurde. Die Idee hatte im Vorfeld eine Rolle gespielt, wurde dann aber fallen gelassen. Das System der Bildungsgutscheine, so die Kommission, sei mit der „Entkoppelung von Staatsangebot und Staatsfinanzierung“ verbunden, finanziert werden sollen nicht mehr nur die Bildungsstätten sondern auch die Auszubildenden, die Finanzierung solle nachfrageorientiert erfolgen und mit dem Bildungsgutschein sei die Berechtigung gegeben, „bestimmte Leistungen in Anspruch zu nehmen“ (ebd.). Das lehnt die Kommission ab:

<sup>236</sup> Die Stadt Liesthal beschloss etwa am 28. März 2001 ein Reglement zur Gewährung von Beiträgen für den Besuch privater Schulen. Jährlich werden 250 Franken für Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz in Liesthal gezahlt. Die Gemeinde Arlesheim beschloss am 9. Juli 2003 einen Beitrag von 1.000 Franken pro Kind und Semester. Für private Vorschulen werden 500 Franken gezahlt. Eine Bedingung für die Gewährung ist, dass das steuerbare Einkommen der Eltern weniger als CHF 100.000 beträgt.

<sup>237</sup> „Erziehungs- und Bildungsanstalten, welche nicht vom Staate errichtet sind, haben keinen Anspruch auf dessen Unterstützung, sind aber den Bestimmungen des Gesetzes unterworfen und stehen unter Aufsicht des Staates. Keine der 24 Änderungen der Verfassung durch Volksabstimmungen zwischen 1891 und 2000 hat am Wortlaut dieser Paragrafen etwas geändert.

„Der Verzicht auf die Umstellung des heutigen Bildungssystems auf dasjenige des Bildungsgutscheins bedeutet, dass das Bildungswesen primäre Staatsaufgabe bleibt, und eben nicht vorwiegend als privates Gut bewertet und den Gesetzen des Marktes ausgesetzt wird. Es wäre jedoch bildungspolitisch kurzsichtig, daraus den Umkehrschluss zu ziehen, dass das Instrument der Subjekfinanzierung in der Verfassung ausdrücklich verboten werden soll“ (ebd.).

Diskutiert wird das amerikanische Konzept der Bildungsgutscheine im Kanton Basel-Stadt seit 1981.<sup>238</sup> Im Januar 2001 ist ein politischer Vorstoss in Richtung Bildungsgutscheine erfolgt, der aber verworfen wurde. Im August 2003 beschloss die Regierung des Kantons Basel-Stadt, zwei Internationale Schulen finanziell zu unterstützen. Das noch geltende Schulgesetz vom 4. April 1929 sah im §13 lediglich Beiträge für private Kindergärten vor.

Die kantonalen Verfassungen folgen inzwischen zunehmend der Linie einer Unterstützung, die im kantonalen Interesse liegt und Nutzen bringt. Die Verfassung des Kantons Freiburg vom Mai 2004 bestimmt, dass der Staat „private Bildungseinrichtungen unterstützen kann, sofern ihr Nutzen anerkannt ist“ (§ 67). Geförderte Einrichtungen unterliegen der staatlichen Aufsicht (§68). Der Kanton Solothurn kann gemäss seiner Verfassung ebenfalls Privatschulen unterstützen. Die Schulen sind bewilligungspflichtig und stehen unter der Aufsicht des Kantons (Art. 108). Das Schulgesetz von 1969 sieht die Förderung kommunaler und privater Kindergärten durch Beiträge an die Besoldung vor (§ 18). Privatschulen werden im Gesetz nicht erwähnt. Anliegen, einen öffentlichen Beitrag für Privatschulen zu leisten, kommen aus Gemeinden an der Grenze zum Kanton Basel-Landschaft, knapp 1% der Schülerinnen und Schüler werden in Privatschulen unterrichtet.

Das Volksschulgesetz im Kanton Luzern vom 22. März 1999 erlaubt Beiträge an Privatschulen. Die Volksschule kann auch „bei einer privaten Anbieterin besucht werden.“ Der Kanton „unterstützt im Rahmen der verfügbaren Mittel private Anbieterinnen, kann sich an privaten Trägerschaften beteiligen oder privaten Anbieterinnen Aufgaben übertragen.“ Das Gesetz sieht auch vor, dass der Kanton Abschlüsse an privaten Schulen anerkennen kann. Die Bildungsziele der Volksschule sind verbindlich (§52). 2001 beliefen sich die Zuschüsse auf CHF 733.999. Für den Besuch privater Kindergärten werden Beiträge bis CHF 1.000 pro Kind gewährt, im Primarbereich steigt der Beitrag bis zu CHF 1.500 und im Sekundarbereich sind es maximal CHF 1.700. Es gibt im Kanton Luzern fünfzehn Privatschulen und Kindergärten unter staatlicher Aufsicht. Der Kanton fördert auch private Musikschulen sowie Ausbildungsangebote im Sportbereich.

Der Kanton Zug gewährt aufgrund des Volksschulgesetzes von 1990 Beiträge an Privatschulen. Das Gesetz sieht folgende Regelung vor:

#### §78 Kantonsbeiträge

1 Wenn eine Gemeinde Kinder zur Erfüllung der Schulpflicht einer Privatschule zuweist, gewährt der Kanton einen vom Regierungsrat festzulegenden Beitrag an die Kosten.

2 Der Kanton kann anerkannten Privatschulen, die im Kanton Zug den Unterricht der obligatorischen Schulzeit anbieten, Beiträge gewähren, um die

<sup>238</sup> Akte Staatsarchiv Kanton Basel-Stadt.

Schulgeldbeiträge der Zuger Schüler zu reduzieren. Der Kantonsbeitrag pro Kind darf nicht höher sein als ein Viertel der Besoldungskosten, die ein Kind an der entsprechenden öffentlichen Schule verursacht.

3Diese Schulen können auch die obligatorischen kantonalen Lehrmittel für die Zuger Schüler kostenlos beziehen.

Die Privatschulen bedürfen der Anerkennung durch den Zuger Erziehungsrat (§ 74). Der Kanton zahlt 50% des Beitrages, den die Gemeinden zur Führung der öffentlichen Schulen erhalten. Das ergibt auf der Primarstufe einen Beitrag von CHF 1.500 pro Kind.

Das zweite Paket Zuger Finanz- und Aufgabenreform von Oktober 2006 bestätigte die Regelung. In der Vernehmlassung gab es zum Themenkreis Privatschulen keinen Änderungsantrag. Der Regierungsrat ist in seinem Bericht an den Kantonsrat der Auffassung, dass „im Interesse der Förderung des Wirtschaftsstandortes Zug“ auch weiterhin „die im Kanton Zug situierten Privatschulen mit einem pauschalen Beitrag pro Zuger Schülerin und Schüler“ unterstützt werden sollen. Die Schulen sollen weiterhin verpflichtet sein, „mindestens die Hälfte des Kantonsbeitrages zur Verbilligung des Schulgeldes für Zuger zu verwenden.“

Zur Finanzierung heisst es:

„Die bisher verwendete Pauschale von 25% entspricht neu der Hälfte der Normpauschale für die gemeindlichen Schulen. Damit ist insofern eine Gleichbehandlung mit den Gemeinden gewährleistet, als der Kanton seine bisherigen Beiträge (wenn auch in der neuen Form der Schülerpauschale) aufrecht erhält.“

Weitergehende Anliegen werden zurückgewiesen:

„Würden Privatschulen dieselbe Normpauschale wie die Gemeinden erhalten, würde dies praktisch eine Verdoppelung des bisherigen Beitrages an die Privatschule bedeuten, was die Aufwendungen des Kantons von zurzeit rund 1 Mio Franken verdoppeln würde, gleich wie die gemeindlichen Schulen werden auch die Privatschulen an den Kosten der von ihnen bezogenen Lehrmittel zur Hälfte beteiligt“  
(Zweites Paket 2006, S. 70f.).

Die Verfassung des Kantons Zürich sieht ebenfalls vor, dass der Kanton Privatschulen unterstützen kann, „deren Leistungen im öffentlichen Interesse sind.“ Auch werden die Bewilligungspflicht und die staatliche Aufsicht festgeschrieben (Art. 117). Gemäss Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 kann der Kanton „an allgemein zugängliche Aus- und Weiterbildungseinrichtungen insbesondere im Bereich der Sekundarstufe II und der Erwachsenenbildung Subventionen ausrichten. Voraussetzung ist die staatliche Anerkennung und das gegebene öffentliche Interesse (§14, 15). Gemäss Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 sind Privatschulen genehmigungspflichtig, zuständig ist die Bildungsdirektion. Die Bewilligung wird erteilt, wenn die an der Privatschule erteilte Bildung „gleichwertig ist wie die an der öffentlichen Volksschule erteilte Bildung“ (§68,1).



Neben Privatschulen kann auch Privatunterricht genehmigt werden.<sup>239</sup> Aufsicht führt in beiden Fällen die Bildungsdirektion. Schülerinnen und Schüler, die eine Privatschule im obligatorischen Bereich besuchen, haben in den Gemeinden das Anrecht, unentgeltlich die vorgesehenen Lehrmittel zu beziehen, sie können auch die Musikschule besuchen und Angebote des freiwilligen Schulsports nutzen, zudem können sie Therapien in Anspruch nehmen. Auf alle übrigen ausserunterrichtlichen Leistungen besteht kein Anspruch (§68, 2/3). Der Kanton kann bestimmte Privatschulen im Blick auf den Neu- oder Umbau der Gebäude unterstützen (§69). Andere Subventionen sind nicht vorgesehen.

Im Schuljahr 2005/2006 waren im Kanton Zürich 5.4% der schulpflichtigen Schülerinnen und Schüler an privaten Schulen eingeschrieben.<sup>240</sup> Die Zahl ist gegenüber 1995, als ein Wert von 4.8% erreicht wurde, leicht angestiegen. Auf den beiden nachobligatorischen Stufen liegt der Anteil höher. 11.2% der Schülerinnen und Schüler besuchten auf der Sekundarstufe II Privatschulen, 1995 waren das 11.2%. Die Angebote auf der Tertiärstufe stellen hauptsächlich berufliche Weiterbildungskurse dar. Hier betrug der Anteil der Privatschulen 2005 7.6%, was einen leichten Rückgang gegenüber 1995 (18.7%) bedeutet. Nachgefragt werden vor allem Schulen mit einem ausländischen Programm. Die reformpädagogischen Schulen sind leicht rückläufig. Die finanzstarken Gemeinden des Kantons Zürich haben einen hohen Privatschulanteil (Stutz-Delmore/Brammert 2006).<sup>241</sup>

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

Eine weitere Möglichkeit sind private Angebote, an denen der Kanton ein besonderes Interesse hat, etwa wenn es zur Gründung einer Internationalen Schule kommen sollte, was der Standortförderung zugute käme. Schliesslich kann der Kanton freiwillige Beiträge an Privatschulen leisten, an deren Existenz der Kanton ein „erhebliches Interesse“ hat. Diese Beiträge können auch an Investitionskosten ausgerichtet werden, wenn die Schule eine Oberstufe führt. Die Regelung gilt, wenn, wie im Falle der Rudolf Steiner Schule, die Privatschule zur finanziellen Entlastung des Kantons beiträgt (ebd., S. 18). In jedem Fall muss die Unterstützung im „eindeutigen Interesse“ des Kantons liegen (ebd.).

Diese Linie verfolgen die meisten Kantone. Pauschale Regelungen oder gar die Vollfinanzierung der Privatschulen sind nirgendwo vorgesehen. Eher geht es darum, das vorhandene System zu konsolidieren und die Effizienz zu verbessern. Dabei werden allerdings Unterschiede in Kauf genommen. Während der Kanton Basel-Landschaft mit einem Anteil von

<sup>239</sup> Einzelunterricht oder Unterricht in einer Gruppe bis zu fünf Schülerinnen und Schüler.

<sup>240</sup> Das sind 6.624 Kinder und Jugendliche. Die Gesamtzahl betrug 122.850 Schulpflichtige.

<sup>241</sup> Die Kosten der Privatschulen sind unterschiedlich. Das Freie Gymnasium etwa, verlangt pro Jahr einen Beitrag von CHF 25.000. Seit 1986 existiert ein Stipendienfonds. Die subventionierten Mittelschulen im Kanton Bern kosten um CHF10.000, also erheblich weniger.

unter 5% Privatversuchten<sup>242</sup> vergleichsweise grosszügige Regelungen eingeführt hat, handelt der Kanton Zürich restriktiv. In keinem Fall sind die neueren Entwicklungen durch Motive wie das der freien Schulwahl geprägt.

Der Zürcher Kantonsrat befasste sich am 8. Januar 1996 aufgrund einer Anfrage mit dem Thema Bildungsgutscheine. Der Regierungsrat antwortete auf die Anfrage ablehnend. Es bestehe „kein Anlass,“ Bildungsgutscheine einzuführen. Im Zuge der Reform des öffentlichen Dienstes<sup>243</sup> sei nicht daran gedacht, im Bildungsbereich eine „freie Schulwahl“ einzuführen. Mit den Schülerpauschalen solle vielmehr eine „finanzielle Gleichstellung der öffentlichen Schulen“ angestrebt werden (Protokoll 1996, S. 2293f.). Speziell zu den Bildungsgutscheinen heisst es:

„Die bisher praktizierten Modelle mit Bildungsgutscheinen“ haben sich im Ausland kaum bewährt. Die Möglichkeit, staatliche Vorgaben „auch mittels privater Bildungseinrichtungen zu erfüllen, zwingt dabei Staat und öffentliche Hand zu aufwendigen Anerkennungs- und Kontrollmassnahmen (Konzessionierung, Prüfsysteme). Zudem treten in Systemen mit Bildungsgutscheinen unbeabsichtigte Effekte auf: Abbau von Bildungsangeboten in Randgebieten und für Ausbildungen mit kleiner Nachfrage, die Gefahr einer sozialen und ethnischen Entmischung sowie Mehraufwand im schulischen Management“ (ebd., S. 2292/2993).

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

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

„Chancengleichheit“ ist das zentrale Stichwort hinter allen Diskussionen. Oft wird das Stichwort mit einem bestimmten politischen Lager in Verbindung gebracht, benutzt aber wird es von allen Seiten. Auffällig ist, dass heutige Diskussionen damit die Wahl von Eltern in Verbindung bringen, während frühere Diskussionen sich eher auf die Schulform bezogen haben. Schulwahl wird inzwischen oft so verstanden, dass Eltern durch ihre Wahl die Chancen der Kinder festlegen können sollen. Dabei spielt Freiheit und nicht Gleichheit die zentrale Rolle. Andererseits wird im deutschen Sprachraum die Idee der integrierten Gesamtschule erneuert, und zwar mit Blick auf Skandinavien, nicht etwa auf Europa.

---

<sup>242</sup> 2.071 Kinder und Jugendliche besuchten im Jahr 2005 private Kindergärten und Schulen. Die Schülerzahl insgesamt betrug 42.891. (Angaben nach Statistisches Amt Kanton Basel-Landschaft)

<sup>243</sup> Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WiF!).

## 5.2 Chancengleichheit und Gesamtschulen

Im nicht-deutschsprachigen Ausland gibt es eine steigende Zahl von Versuchen, zwischen den Schulen mehr Wettbewerb auszulösen und damit die staatliche Steuerung zu ergänzen. Die Stichworte sind Schulautonomie, Schulwahl, Veränderung der Bildungsfinanzierung und *accountability*, also Verantwortung der Schule für ihren eigenen Erfolg. Nicht immer ist die Bildungsfinanzierung berührt, während Autonomie, Wahl und Verantwortung überall Themen sind. Bewegungen für einen solchen Wandel in Richtung mehr Freiheit und Autonomie sind nicht zuletzt dort anzutreffen, wo Gesamtschulsysteme existieren, also etwa in Skandinavien und in England. In Schweden sind schon vor mehr als fünfzehn Jahren Bewegungen entstanden, oft getragen von schulkritischen Eltern, die im Rahmen der Gesamtschule mehr Freiheit und so mehr Wahlmöglichkeiten erreichen wollten.

Das Mittel dafür ist Wettbewerb, nicht ein Opting-Out. Es geht diesen Gruppierungen nicht darum, das staatliche Schulsystem zu verlassen, es geht auch nicht um die Privatisierung der Schulen; die Idee ist, dass es mehr Wettbewerb um die staatlichen Steuergelder geben sollte. Das unterscheidet diese Anliegen von der amerikanischen Praxis, Stipendien an Bedürftige zu vergeben und Wahlen zu eröffnen für „children most in need“ (Consoletti/Allen 2007). Auf der anderen Seite streben die Bewegungen auch keinen radikalen Systemwechsel in Richtung Privatisierung wie in Chile an. Das Bildungssystem bleibt öffentlich, eine Wahl von privaten Schulen soll überwiegend nicht erfolgen, wohl aber sollen Schulen Nachfrage erzeugen können und nicht mehr einfach nur, gebunden an Schulkreise, Schüler entgegennehmen.

Kritisiert wird diese Entwicklung vor allem mit dem Ideal der Chancengleichheit, das mit einem System *ohne* Schulwahl realisiert werden soll. Eltern ein prinzipielles Recht der Wahl zuzubilligen, ist etwa der deutschen Pädagogik sehr fremd, und dort, wo dieses Recht de facto besteht, nämlich in der Wahl der weiterführenden Schule, wird es mit dem Argument bekämpft, dass dadurch die soziale Segregation vergrößert werde. Chancengleichheit gibt es aber nicht einfach aufgrund der Schulform, die auch dann zu ganz unterschiedlichen Verhältnissen führt, wenn sie den gleichen Namen trägt. Gesamtschulsysteme in Europa gibt es viele, die die Chancen nicht etwa gleich verteilen. Das Postulat der Chancengleichheit dominiert in Deutschland und Österreich, nicht jedoch in der Schweiz, die bildungspolitische Diskussion.

Der schärfste Kritiker der sozialistischen Idee einer Chancenverteilung durch staatliche Bildungspolitik, die in der englischen Labour Party entwickelt wurde, ist Friedrich von Hayek gewesen. Seine Kritik aus dem Jahre 1971 in *Die Verfassung der Freiheit* hat zwei zentrale Punkte: Die Politik der Chancengleichheit erhöht massiv den bürokratischen Aufwand und ist zugleich illusionär, weil kein Bildungssystem imstande ist, Chancen nach Begabung und Leistungen gerecht zu verteilen. Der Staat muss Chancen zuweisen und so Freiheiten bescheiden, das Ergebnis ist aber nicht mehr Gerechtigkeit für alle, sondern nur eine andere Verteilung mit neuen Benachteiligungen. Es gibt nie gleiche Chancen für alle, weil die Talente verschieden sind und die Ressourcen der Bildung sowohl genutzt als auch verpasst werden können (Hayek 1971).

James Coleman (1975) hat wenige Jahre später und ganz unabhängig von Hayek einen ähnlichen Schluss gezogen, wenngleich er dafür andere Gründe geltend machte. Der Ausdruck „equal educational opportunities,“ so Coleman, sei nicht brauchbar, weil weder die Ressourcen

für den Input der schulischen Bildung noch die Ergebnisse je „gleich“ sein könnten. Worum es allein gehen könne, sei die Reduktion der Ungleichheiten, nicht das Streben nach Gleichheit. Die Handicaps bestimmter Gruppen von Schülern können bearbeitet und wenn möglich auch beseitigt werden, „Gleichheit“ dagegen ist kein Ziel der Bildung, das erreichbar wäre. Historische Fallstudien gerade aus den Vereinigten Staaten zeigen, dass das Streben nach dem Ideal der Chancengleichheit und die politische Praxis immer zwei verschiedene Welten waren (Nelson 2005).

Colemans Formel der „reduction in inequality“ (ebd., S. 29) war folgenreich.<sup>244</sup> Die amerikanische Bildungspolitik hat sich sehr weit darauf eingelassen, Ungleichheiten zu bearbeiten, statt Gleichheit herstellen zu wollen. Die verschiedenen Strategien reichten vom Busing über Affirmative Action bis hin zu den Charter Schools. Die Erfolge sind, wie gezeigt, gemischt, aber letztlich steht auch hinter den Voucher-Programmen die Idee der Reduktion der gegebenen sozialen und kulturellen Handicaps, nicht eine positive Philosophie der Gleichheit. Wenn die ungleichen Effekte der Verschulung und nicht lediglich die Ressourcen betrachtet werden, dann liegt es nahe, nicht den Kindern gleiche Chancen zu „geben,“ was nicht möglich ist, sondern die Verantwortung der Schule für das Zustandekommen der Leistung zu erhöhen (Coleman 1969, S. 22).

So konkret hat sich Hayek nie geäußert. Er sagt an keiner Stelle, wie Handicaps bearbeitet werden können oder müssen, die der Freiheit des Konsumenten im Wege stehen. Aber die grossen Strategien sind offenbar nur begrenzt wirksam. Das Busing war in der amerikanischen Gesellschaft nie wirklich akzeptiert, die Quotierung ist inzwischen nicht mehr verfassungskonform und auch das Konzept der Verantwortung der Schule ist kaum sehr konkret. Auf der anderen Seite ist nicht ausreichend, wie das in den siebziger Jahren in der politischen Philosophie versucht wurde, Chancengleichheit als Weg und nicht als Ziel zu verstehen - „a direction of effort, not a goal to be achieved“ (Frankel 1971, S. 209). Daher ist nicht verwunderlich, dass sich die Repräsentanten der amerikanischen Innercities an konkrete Programme wie die Bildungsgutscheine oder die Charter Schools halten, um Verbesserungen zu erzielen.

Wer nur den Weg, aber nicht das Ziel sieht, unterschätzt die politische Bedeutung des Themas. Sie hat wenig mit dem Für oder Wider einer outputorientierten Konzeption von Chancengleichheit zu tun (Howe 1989), sondern mit schulischen Abschlüssen und der Vereinheitlichung der Schulform. Auch neuere Theorieansätze, die zu einem „substantielleren“ Konzept gelangen und Schulreform als chancenverbessernde Gesellschaftsreform verstehen wollen (Fritzberg 1999), führen in dieser Hinsicht nicht weiter, sondern wiederholen alle Dilemmata. Die meisten theoretischen Klärungen von „Chancengleichheit“ übersehen den Tatbestand, dass Bildungspolitik seit den fünfziger Jahren als Sozialpolitik verstanden wurde und so mit Interessen zu tun hatte (Oelkers 2006).

Die Entwicklung der europäischen Bildungssysteme geht seit Mitte der sechziger Jahre, als die Labour-Party in England und Wales die Gesamtschule einführte, deutlich in eine andere

---

<sup>244</sup> „Such a formulation would properly connote the fact that the initial state in which schools find children, and the continuing environments outside the school that comete for the child’s time, are unequal, and that the school’s task is - besides increasing opportunity for all, through what it imparts - to reduce the unqualizing impact on adult life of these differential environments“ (Coleman 1975, S. 29).

Richtung als die, die Hayek vorschwebte, nämlich Erhöhung der Egalität und Beschränkung der Freiheit. Bildungsgerechtigkeit wird so verstanden, dass alle Kinder *eine* Schule besuchen und möglichst auch nur *einen* gemeinsamen Abschluss machen. Der Grund wird negativ bestimmt, kein Kind soll ausgeschlossen, keines auf einen minderen Track gebracht werden und so keines zurückbleiben. Positiv ist damit die Idee der Förderung und so der Bearbeitung von Handicaps verbunden. Damit wird die Schulform verknüpft, nur Gesamtschulen sind dazu in der Lage, weil nur sie keine Sortierung der Schüler vornehmen und so strukturelle Ungleichheit in Kauf nehmen.

Inzwischen gibt es nur noch wenige Bildungssysteme, die diesem Trend in Richtung Gesamtschule bislang *nicht* gefolgt sind, darunter Deutschland, Österreich und die Schweiz. Allerdings bestehen sehr unterschiedliche Gesamtschulsysteme in Europa, und sie sind selbst in Skandinavien alles andere als einheitlich. Auch die Resultate sind sehr verschieden, die Schulform allein kann die Unterschiede nicht erklären. Um die Differenz zwischen den Systemen zu verstehen, müssen die historischen Ausgangspunkte in Rechnung gestellt werden, die alleine verhindern, dass ein einheitliches System entsteht. Dennoch ist „Gesamtschule“ ein starker ideologischer Faktor, der die Diskussion prägt und einen negativen wie positiven Bezugspunkt darstellt. Ob die damit verbundene Kritik an den gegliederten Systemen zutrifft oder nicht, erschliesst sich am besten durch einen Vergleich.

In Frankreich absolvierten im Jahre 2000 sechzig Prozent eines Schülerjahrgangs die Prüfung zum *baccalauréat général*, in Italien machten im gleichen Jahr etwa siebzig Prozent des Jahrgangs die *maturità*. Die Zahlen sind bis 2006 weiter angestiegen. In diesem Jahr bestanden in Frankreich 84,4% von mehr als 650.000 Kandidatinnen und Kandidaten die landesweite Prüfung. Im Vergleich damit liegt etwa Deutschland weit zurück. Die Zahl derer, die die allgemeine Hochschulreife<sup>245</sup> erreichen und dann auch tatsächlich ein Studium aufnehmen, liegt um etwas mehr als die Hälfte tiefer als in Frankreich. Das wird von der Kritik als gefährlich angesehen. Mit einer zu geringen Abiturientenquote sollen in der Wissensgesellschaft der Zukunft mehr oder weniger dramatische Nachteile verbunden sein. Es käme darauf an, möglichst viele Schülerinnen und Schüler zum Abitur zu führen, die sich dann mit einem Studium auf die Wissensgesellschaft vorbereiten können. Nur im Studium wird qualifiziertes Wissen erworben und von dem hängen der Erneuerungsprozess und so der künftige Wohlstand der Gesellschaft ab.

Gegenevidenzen liefert die Schweiz.<sup>246</sup> Hier betrug die landesweite Quote der gymnasialen Maturität im Jahre 1980 etwas über 10% und stieg bis 2000 auf etwa 19 Prozent an, wobei grosse Unterschiede zwischen den Kantonen in Rechnung gestellt werden müssen. Eine Prognose des Schweizerischen Bundesamtes für Statistik sieht bis 2015 keinen dramatischen Zuwachs. Nach einer leichten Delle zwischen 2000 und 2005 wird zehn Jahre später eine Quote um 21 Prozent erwartet, wobei eine von zwei Varianten näher bei 20 Prozent liegt. Die Quote der Berufsmaturität, mit der die Fachhochschulreife erworben wird, betrug im Jahre 2005 12,2 Prozent. Mehr als zwei Drittel der Jugendlichen entscheidet sich für eine Berufslehre, die überwiegend in Betrieben stattfindet (Bundesamt 2006). Die Schweiz unterschreitet also im Blick auf die Maturitätsabschlüsse die deutschen Zahlen bei weitem und erreicht gleichwohl eine hohe Bildungsqualität.

---

<sup>245</sup> Zu unterscheiden von der Fachhochschulreife. Beide Abschlüsse zusammen werden als Studienberechtigtenquote erfasst.

<sup>246</sup> Daten im Folgenden nach Oelkers 2007.

Das Ziel in der Schweiz ist nicht, wie in Frankreich oder Italien, dass möglichst alle Schülerinnen und Schüler den obersten Bildungsabschluss erreichen, sondern dass die Eingliederung in den Arbeitsmarkt gelingt, dies auf verschiedenen Wegen und dabei auf möglichst hohem Niveau. Aber höchste Niveaus kann nicht jeder erreichen, so dass ein sehr differenziertes System der Eingliederung besteht. „Chancengerechtigkeit“ ist kein abstraktes Ideal, sondern wird vor dem Hintergrund der Beschäftigungsverhältnisse verstanden. Wesentliche Anstrengungen gelten der Weiterentwicklung des dualen Systems der Berufsbildung, das es so nur im deutschen Sprachraum gibt. In Italien und Frankreich findet die Ausbildung in Berufsschulen statt, die ausser Praktika keinen wirklichen Zugang zu den Betrieben haben. Entsprechend schwer ist es dann, eine Stelle zu finden.

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

Seit dem 19. Jahrhundert wird in Deutschland das Problem der Chancengleichheit zugespitzt auf die Frage, wer zur höheren Bildung zugelassen wird und wer nicht. Auch heute scheint nur das „Chancengleichheit“ auszumachen, also nicht zum Beispiel Chancen, im Falle von Lernrückständen effizient gefördert zu werden oder Chancen, einen Abschluss zu machen und einen Arbeitsplatz zu finden. Gemeint sind nicht Lebenschancen, sondern es geht um die möglichst hohe Verteilung der obersten Abschlüsse. Dabei wird selten mitbedacht, dass die Chancen für den Einzelnen sinken, wenn unbestimmt viele den obersten Abschluss erreichen und keine weitere Differenzierung stattfindet. In Gesamtschulsystemen wird die Selektion verlagert oder findet intern statt. Die Schulen tragen keine Verantwortung für das, was die Schüler mit ihrer Bildung anfangen können. Aber es wäre zu fragen, wie weit gerade das, die Verwendbarkeit der Bildung, zur Accountability zählt.

Mit Abschlüssen sind im deutschen wie im schweizerischen Schulsystem Berechtigungen verbunden, die Chancen auf dem Arbeitsmarkt darstellen. Diese Chancen werden nicht dadurch besser werden, dass aus Gleichheitsgründen möglichst jede Differenzierung entfällt und ein gleicher Abschluss für alle eingeführt wird. Aber in den europäischen Gesamtschulsystemen gibt es keineswegs nur *einen* Abschluss für alle. Um ein Beispiel aus Skandinavien zu wählen, das in der Diskussion wenig Aufmerksamkeit findet: Norwegen hat 2006 für die Sekundarstufe II eine Schulreform durchgeführt, die zwei Zweige, einen allgemeinbildenden und einen berufsbildenden, kennt. Die Reform beschränkt die frühere Durchlässigkeit und sieht zwei getrennte Abschlüsse vor.<sup>247</sup>

---

<sup>247</sup> Es gibt drei- und vierjährige Ausbildungen in Berufsschulen. Berufslehren wie in der Schweiz gibt es nicht. Die ersten zwei Jahre sind voll verschult, danach gibt es eine praktische Ausbildung, die in den längeren Lehrgängen ein

Als Gegenbeispiel zum gegliederten System wird in der deutschsprachigen Diskussion (und wesentlich nur hier)<sup>248</sup> vor allem die finnische Gesamtschule ins Feld geführt, die kaum innere Differenzierungen kennt, am Ende die weitaus meisten Schüler zu einem Abschluss auf der Sekundarstufe II führt und die besten Ergebnisse in den PISA-Tests zeigt. Aber auch in Finnland gibt es nach Abschluss der neunjährigen Basisschule *peruskoulu* eine Aufteilung der Sekundarstufe II in zwei Zweige, einen gymnasialen und einen berufsbildenden. Beide Zweige sind getrennt. Versuche, sie durchlässig zu gestalten, haben zu keinen guten Resultaten geführt. Der gymnasiale Zweig führt auf das nationale Matrikulationsexamen,<sup>249</sup> der Lehrgang hat keine berufsbildenden Anteile. Wer die Berufsschulen abschliesst, kann sich direkt auf Stellen bewerben.

Im Jahre 2005 gab es in Finnland 586.381 Schülerinnen und Schüler in der Basisschule. Die Zahl ist gegenüber 1990 weitgehend konstant.<sup>250</sup> Den Gymnasialzweig besuchten 118.111 Schülerinnen und Schüler, der Wert liegt leicht über dem von 1990 (104.409), aber erheblich unter dem von 2001 (128.642). Seitdem sinkt der Besuch der Gymnasien. Den Berufsbildungszweig besuchten im Jahre 2005 243.398 Schülerinnen und Schüler, das ist der höchste Wert seit 1990. Entsprechend diesen Zahlen sinken die Matrikulationsexamen und steigen die berufsbildenden Abschlüsse. In der Altersgruppe der 20 bis 24-Jährigen verfügten im Jahre 2006 80.6% über einen Abschluss der Sekundarstufe II oder einer Tertiärausbildung.<sup>251</sup>

Die durchschnittliche Qualität der Allgemeinbildung am Ende der Sekundarstufe I ist höher als in Deutschland und zum Teil auch in der Schweiz. Das gilt soweit, wie der PISA-Test reicht, der ja weder musische noch sprachliche Kompetenzen misst. Eine hohe Allgemeinbildung garantiert jedoch keine Beschäftigung. In Finnland erfolgt die Selektion nach der obligatorischen Schulzeit. Die Schülerinnen und Schüler absolvieren auf der Sekundarstufe II unterschiedliche Abschlussprüfungen. Die Universitäten haben scharfe Eingangsprüfungen, die regelmässig nur ein Drittel der Bewerberinnen und Bewerber besteht, fast jedes Studienfach hat einen Numerus Clausus, und die soziale Zusammensetzung der Studierenden entspricht keineswegs der gesellschaftlichen Schichtung, wie das vom Ideal der Chancengleichheit her angenommen werden müsste.

Dafür sprechen einige Zahlen aus einem EU-Vergleich: Die höchste Zahl von Arbeiterkindern (blue collar worker)<sup>252</sup> in tertiären Studiengängen verzeichnet mit 40% Spanien, in Finnland sind es 29% und in Deutschland 16%. Überall in der EU ist die Partizipationsrate von Arbeiterkindern unterdurchschnittlich,<sup>253</sup> höhere Werte als Finnland erreichen Spanien und Irland. Mütter von studierenden Arbeiterkindern mit einem blue collar-Status sind in Finnland überrepräsentiert (Eurostudent 2005, S. 60ff.). Auf der anderen Seite studieren in Finnland weit

---

Jahr dauert. Im Anschluss wird oft eine tatsächliche Mitarbeit in den Betrieben angestrebt. Der Abschluss heisst in der englischen Fassung „trade and journeyman’s certificate.“

<sup>248</sup> Amerikanische Beobachter sehen die Gesamtschule weit mehr im Gesamtkontext des finnischen Wohlfahrtsstaates (etwa: Washington Post Sunday, August 7, 2005, S. B01).

<sup>249</sup> *Ylioppilastutkinto* oder *studentexamen*.

<sup>250</sup> Die Geburtenrate in Finnland liegt mit 1.74% Kindern pro Frau über dem europäischen Schnitt.

<sup>251</sup> [http://www.stat.fi/tup/souluk/suoluk\\_koulutus\\_en.html](http://www.stat.fi/tup/souluk/suoluk_koulutus_en.html)

<sup>252</sup> Bezogen auf den Status des Vaters.

<sup>253</sup> Gemessen am Anteil der studierenden Arbeiterkinder bezogen auf das Gesamt der Arbeiterkinder in der Altersgruppe.

mehr Kinder aus Akademierfamilien (higher education) als in allen anderen EU-Ländern. „Finland easily has the highest proportion of students from families with higher education certifactes with a value of 48% of fathers and 50% of mothers” (ebd., S. 65).

Anders als zum Beispiel in Spanien leben finnische Studentinnen und Studenten überwiegend nicht mehr bei den Eltern sondern zu 64% in eigenen Wohnverhältnissen oder zur Miete (ebd., S. 70). Mit monatlich €1.115 verfügen finnische Studierende, die einen eigenen Haushalt unterhalten, über das höchste Monatseinkommen in der EU (ebd., S. 86). Die Universitäten verlangen derzeit noch keine Gebühren.<sup>254</sup> Die Finanzierung des Studiums erfolgt, anders als zum Beispiel in Deutschland, primär nicht über die Familie, sondern durch den Staat und durch Jobs (ebd., S. 90). Nur in England und Wales ist die staatliche Unterstützung für Studierende höher als in Finnland (ebd., S. 98).<sup>255</sup> Besonders gefördert werden Studierende, deren Eltern niedrige Schulabschlüsse haben (ebd., S. 102). Die Einschätzung der finanziellen Situation durch die finnischen Studierenden als „very good“ ist im EU-Bereich am höchsten, aber erreicht nur 39% (ebd., S. 116).<sup>256</sup>

Als ein Indikator für die Bildungsqualität unter dem Gesichtspunkt der Verwendbarkeit kann auch die Jugendarbeitslosigkeit angesehen werden, also die Arbeitslosigkeit von beschäftigungsfähigen Personen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren. Die Jugendarbeitslosigkeit steigt europaweit an, unabhängig davon, ob das Schulsystem gegliedert ist oder nicht. Finnische Studien zeigen zwischen 1990 und 1999 gestiegene Risiken für alle Gruppen der Jugendlichen sowie eine engere Verknüpfung von Bildung und Arbeitsmarkt als zuvor (Järvinen/Vanttaja 2001). Die Quote der arbeitslosen Jugendlichen lag im Jahre 2000 bei 21,4 Prozent und ist bis heute nur unwesentlich gesunken.<sup>257</sup> 2006 betrug der Wert 19.5%.<sup>258</sup> Italien, ein Land mit einem Gesamtschulsystem, hatte im Jahre 2004 26,3 Prozent Jugendliche ohne Beschäftigung. Der EU-Durchschnitt beträgt immerhin 15 Prozent.<sup>259</sup>

Die Quote lag in Österreich, also einem Land mit einem gegliederten Schulsystem, im Jahre 2000 bei 4,4 Prozent. Sie stieg bis 2005 auf 7,5 Prozent an. Deutschland hatte im Jahr 2000 9,0 Prozent Arbeitslose in der Altersgruppe unter 25 Jahren (Isenhard 2001). 2005 lag diese Quote bei etwas über 10 Prozent.<sup>260</sup> In der Schweiz betrug die Quote der arbeitslosen Jugendlichen im Februar 2007 3,9 Prozent und war damit leicht höher als die der arbeitslosen Erwachsenen, die im gleichen Monat bei 3,2 Prozent lag.<sup>261</sup> Den niedrigsten Wert aller EU-Länder halten die Niederlande mit 2004 6.6 Prozent arbeitslose Jugendliche. Der Wert liegt um fast drei Prozent *höher* als in der Schweiz, einem Land mit einem gegliederten Schulsystem und einer geringen Maturitätsquote.

<sup>254</sup> Das Erziehungsministerium plant die Einführung einer hohen Semestergebühr (bis €9.500) für Studierende ausserhalb der EU. Die Stipendien sollen über Regierungsabkommen oder Unternehmen finanziert werden.

<sup>255</sup> 66% der Unterstützung sind Stipendien, 34% sind Darlehen (Eurostudent 2005, S. 104)

<sup>256</sup> Den niedrigsten Wert haben die Niederlande mit 17% „very good“ (Eurostudent 2005, S. 116). Hier liegt die Rate der Studierenden, die ausserhalb des Studiums arbeiten, am höchsten (91%) (ebd., S. 126).

<sup>257</sup> 1995 lag die Jugendarbeitslosigkeit in Finnland noch bei 29.7%.

<sup>258</sup> Das Arbeitslosenrisiko bezogen auf die gesamte Altersgruppe zwischen 15 und 24 Jahren lag in Finnland bei 10.8%.

<sup>259</sup> Die Werte entstehen unterschiedlich. In Finnland ist der Schulbesuch in der Altersgruppe der 15 bis 24Jährigen höher als etwa in der Schweiz.

<sup>260</sup> <http://idw.online.de/pages/de/news109547>

<sup>261</sup> NZZ Nr. 56 v. 8. März 2007, S. 21. Zum Vergleich die Zahlen in: EVD (2005).



Das soll nicht kausal verstanden werden, sondern nur darauf hinweisen, dass Selektionen im Bildungssystem unvermeidlich sind und dabei der Effekt für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu beachten ist. Hinter PISA und so der These, dass Gesamtschulen wie in Finnland für mehr Chancengleichheit sorgen, steht eine Philosophie der Allgemeinbildung. Die Tests gehen davon aus, dass einer hohen Qualität der Allgemeinbildung ein hoher Nutzwert auf dem Arbeitsmarkt entspricht. Kompetenzen, die die Schule vermittelt, sind umso nützlicher, je besser sie am Ende der Schulzeit individuell ausgebildet sind. Da klammert sowohl Abnutzungseffekte nach der Schule als auch den unausweichlichen Umbau der Kompetenzen aus. Die nach wie vor zentrale Bedeutung der Bildungsabschlüsse auf dem Arbeitsmarkt wird ebenfalls nicht erfasst.

Die Grundgleichung des hohen Nutzens der hohen Bildung ist etwa von der englischen Bildungsökonomin Alison Wolf (2002) in Frage gestellt worden. Es gibt natürlich gute Gründe, sagt sie, warum mehr Bildung für viele Menschen Profit erbringt. Aber dieses „mehr“ ist nicht das, was die - englische - Politik darunter versteht, also Bildungswachstum um jeden Preis, das am realen Arbeitsmarkt vorbei gedacht ist.

„I find it difficult to construct a convincing argument that more six-form qualifications and more degrees are needed so that people will be educated enough to stack shelves, swipe credit-cards, or operate a cappuccino machine effectively. And it is important to remember just how many jobs like this exists, because to listen a lot of the rhetoric you would think that every semi-skilled or unskilled job was going to vanish tomorrow, if not early this afternoon“ (ebd., S. 49).

Die bildungspolitische Diskussion klammert diese Realitäten oft aus, sie ist orientiert an einem zweckfreien Verständnis von „Bildung“ und hat für Fragen der Verwendbarkeit wenig Sinn. Wer eine Cappuccino-Maschine bedient, um sein Geld zu verdienen, hat im Bildungsdiskurs mit Sicherheit keine Stimme. Die Qualifizierung junger Menschen kann aber nicht nur vom gymnasialen Bildungsideal her interpretiert werden, das entstanden ist, als weniger als drei Prozent eines Schülerjahrgangs die Abiturprüfung bestanden. Heute gewährleistet der erfolgreiche Abschluss eines Gymnasiums eine Chance, aber stellt keine Garantie mehr dar. Danach beginnt ein neuer Abschnitt mit sehr unterschiedlichen Aussichten.

Aber verweisen diese Zahlen auf die Notwendigkeit, mehr Wettbewerb zwischen den Schulen einzufordern? Zunächst ist festzuhalten, dass alle bisher genannten Systeme ihre Ergebnisse *ohne* ausgeprägte Wettbewerbssituation zwischen einzelnen Schulen erreichen. Das gilt auch für die Schweiz. Die vergleichsweise guten Zahlen verweisen auf die zweithöchsten Bildungsausgaben weltweit, auf aktive Arbeitsmarktpolitik und eine inzwischen hohe Flexibilität in den Anstellungsverhältnissen, nicht auf schulischen Wettbewerb, wenngleich eine Öffnung in Richtung mehr Markt im nach-obligatorischen Bereich, also der Sekundarstufe II, der Tertiärstufe und der Erwachsenenbildung inzwischen unübersehbar ist. Aber es gibt im Bereich der Primar- und Sekundarschule weder eine freie Schulwahl noch eine Qualifizierung der Schulen nach Leistungsdaten.

In den Ländern der europäischen Union herrscht zentralistische Steuerung vor, ein Trend, der Freiheiten beschneidet und Wahlmöglichkeiten behindert, ohne dadurch gerechter zu werden. Auch föderative Länder wie Deutschland haben zentralistische Steuerungen, nur eben auf Länderebene. Historisch ist immer versucht worden, die Schulentwicklung mit Erlassen und

Vorschriften zu steuern, also weder mit Resultaten noch mit einer Marktöffnung. Staatliche Erlasse und Vorschriften bestimmen den Input jedoch nur schwach und auch nur dann, wenn ein hoher Vermittlungsaufwand betrieben wird. Das erklärt den Wechsel der Bildungspolitik in Richtung Orientierung am Resultat, wobei im Sinne von Hayek die Gefahr gross ist, dass die Bürokratie noch weiter anwächst und eine wirkliche Outputkontrolle gar nicht erreicht wird.

Der internationale Vergleich zeigt, dass mit einer zentralistischen Steuerung gleich welcher Art dem Problem der Chancengerechtigkeit nicht beizukommen ist. Die OECD hat 2007 einen Equity-Bericht veröffentlicht, in dem folgende Definition verwendet wird:

„Equity in education has two dimensions. The first is *fairness*, which implies ensuring that personal and social circumstances - for example gender, socio-economic status or ethnic origin - should not be an obstacle to achieving educational potential. The second is *inclusion*, which implies ensuring a basic minimum standard of education for all - for example that everyone would be able to read, write and do simple arithmetic. The two dimensions are closely intertwined: tackling school failure helps to overcome the effects of social deprivation which often causes school failure” (Field/Kuczera/Pont 2007, S. 2).

Das ist eine sehr abstrakte Definition, die konkret wenig aussagt und zudem interpretatorisch gedehnt wird. Die Fairness-Regel steht heute in jedem Schulgesetz und kann von ganz unterschiedlichen Systemen für sich reklamiert werden. Die Inklusion-Regel lässt sich selbst auf die deutsche Grundschule anwenden, die sicher für ein Basisminimum sorgt, während die frühe Selektion in Deutschland hochgradig umstritten ist und als Verstoss gegen das Gebot der Chancengleichheit gilt.

„Chancen“ sind keine Bildungsgutscheine, die gegen einen bestimmten Wert eingelöst werden könnten. Jede Zuteilung hat auch Nachteile, während der Ausgleich von Handicaps offensichtlich nicht mit einer einfachen, allseits wirksamen Strategie verbunden ist. Ich gebe dafür einige Beispiele: In Frankreich gilt eine Berufsausbildung immer noch gleichbedeutend mit einem sozialen Abstieg. Aus diesem Grunde versuchen die Eltern alles, ihren Kindern den Weg zum *baccalauréat général* zu öffnen, mit der Folge, dass die Selektion erst danach einsetzt. Die besten Chancen vergeben bestimmte *grandes écoles* wie die *Ecole normale supérieure* in Paris; sie haben sehr strenge Aufnahmeverfahren und sind hoch selektiv.<sup>262</sup>

Wer sie erreichen will, muss zweijährige, manchmal auch längere *classes préparatoires* bestehen, die von etwa 13% eines Studienjahrgangs besucht werden. Diese Klassen sind wesentlich besser ausgestattet als die normalen Universitäten. Der französische Staat gibt für einen Universitätsstudenten durchschnittlich €6.850 aus, Studierende in einer *classe préparatoire* kosten mehr als doppelt so viel. Deren Professoren verdienen auch wesentlich mehr als die Professoren an normalen Universitäten. Ein Grossteil der Forschung ist ausgelagert, die französischen Universitäten, ausgenommen die Elite-Hochschulen, sind Lehruniversitäten und so zum Beispiel mit finnischen gar nicht vergleichbar.

---

<sup>262</sup> Die *Conférence des Grandes Ecoles Française* listet über 180 Schulen auf, die landesweit verteilt sind. (Vgl. <http://www.cge.asso.fr>) Nicht alle dieser Schulen sind staatliche Elitehochschulen. Daneben gibt es in Frankreich 86 Universitäten sowie drei nationale Polytechnische Institute.

Die allgemeine Studienberechtigung, die mit allen Baccalauréat-Abschlüssen gegeben ist, besteht in formaler Hinsicht. Faktisch existiert aber ein enger Zusammenhang zwischen Maturtyp und Studienfach sowie zwischen Arbeitsmarkt und Universitätsabschluss. Zwar kennen die meisten französischen Universitäten keine Eingangsprüfungen, wohl aber eine zum Teil scharfe interne Selektion. Wer über ein *baccalauréat général* verfügt, besteht oft die Eingangsklassen der naturwissenschaftlichen Studiengänge nicht, die mit vergleichsweise guten Berufsaussichten verbunden sind. Das französische System ist so egalitär und zugleich hoch selektiv.

Italien kennt bislang keinen Unterschied zwischen der allgemeinen Hochschulreife und der Berufsmaturität. Es gibt - ausser im Südtirol - auch keine betrieblichen Berufslehren. Die Ausbildung in den technischen und beruflichen Fachschulen führt zur gleichen Berechtigung wie die Ausbildung in den Gymnasien, nämlich zur *maturità* oder zur allgemeinen Hochschulreife. Die Bedingung ist der erfolgreiche Abschluss eines fünfjährigen Lehrgangs an einer staatlichen Sekundarschule mit einer einheitlichen Prüfung. Wer studieren will, muss eine Universität besuchen. Die Chancen werden von den Schulen vorsortiert. Die Studenten, die aus bestimmten Lyzeen kommen, haben die besten Chancen, 66 Prozent von ihnen beenden mit Erfolg das Studium. Wer den Abschluss des Studiums erreicht, hat damit aber nicht schon gute Aussichten; nur etwas mehr als die Hälfte aller Akademiker hat echte Karrierechancen.

Ein Beispiel aus Fernost ist für die Abklärung der Situation ähnlich aufschlussreich: In Japan wurde nach dem Zweiten Weltkrieg, anders als in Deutschland, die amerikanische High School eingeführt. Sie sorgt für neun Jahre gleicher Verschulung für alle. Am Ende der Junior High School müssen Aufnahmeprüfungen für die Oberstufe bestanden werden. Kaum jemand besteht die Aufnahmeprüfungen zu den besten Sekundarschulen ohne „Jukos,“ also ohne abendliche Paukschulen, die privat bezahlt werden müssen. Das Gleiche gilt für die Aufnahmeprüfungen zu den Universitäten. Die Schüler werden aus Gründen der Karriereplanung genötigt, am Tag zwei Schulen zu besuchen, eine die für Gleichheit sorgt, und eine zweite, die sie für den Wettbewerb fit macht.

Das Vorbild aller Gesamtschulmodelle ist die amerikanische High School, die von 1892<sup>263</sup> an entwickelt wurde. Die Geschichte der High School ist oft lediglich unter dem Gesichtspunkt des demokratischen Ideals der Chancengleichheit betrachtet worden. James Coleman hat 1969 die vier Grundelemente beschrieben, die dieses Ideal konkretisiert haben. „In the United States, nearly from the beginning, the concept of educational opportunity had a special meaning which focused on equality. This meaning included the following elements:

- (1) Providing a *free* education up to a given level which constituted the principal entry point to labor force.
- (2) Providing a *common curriculum* for all children, regardless the background.
- (3) Partly by design and partly because a low population density, providing that children from diverse backgrounds attend the *same school*.
- (4) Providing equality within a given *locality*, since local taxes provided the source of support for schools”

---

<sup>263</sup> Im Sommer des Jahres 1892 setzte der National Council of Education ein Committee of Ten an, dessen Report über die Entwicklung der Secondary Schools 1894 veröffentlicht wurde. Der Bericht leitet die Entwicklung der High Schools ein, die allerdings eine gänzlich andere Richtung nehmen sollte als die, die empfohlen wurde. Der Bericht setzte auf akademische Standards und effizienten Unterricht.

(Coleman 1969, S. 13).

Dieses Ideal war gedacht für Primarschule ohne grosse Differenzierung. Die Einführung der High Schools, also des integralen Systems von Primar- und Sekundarschule, war ohne starke Differenzierung nicht möglich.

Eine neuere historische Studie kommt zu dem Schluss, dass die Entwicklung seit 1892 vor allem von zwei Merkmalen her erfasst werden kann: Erstens wurde das demokratische Postulat der Chancengleichheit umgesetzt mit einem extrem ungleichen Angebot, das Curriculum war und ist zugeschnitten auf die vermutete Zukunft unterschiedlicher Schülergruppen. „Gleich“ war nur die Zeit, die die Schülerinnen und Schüler in den öffentlichen Schulen verbringen mussten. Schon der Ort - Grösse, Lage und Qualität der Schule - war immer ungleich. Versuche, die soziale Gleichheit durch positive Diskriminierung und Quoten herzustellen, haben, wie gezeigt, kaum zu Erfolgen geführt.<sup>264</sup>

Zweitens hatte und hat das Angebot der High Schools keine klare Ausrichtung an Fachstandards. Statt die Gleichheit zu befördern, entstanden Schulen, die zunehmend separierte und substantiell ungleiche Bildungsprogramme anboten.<sup>265</sup> Und mehr noch, weil die Schüler unterschiedlich gruppiert werden und das jeweilige Curriculum nach verschiedenen Gesichtspunkten organisiert ist, etwa solchen der sozialen Herkunft, der ethnischen Zugehörigkeit oder auch dem Geschlecht, wird die Spaltung der Gesellschaft vertieft und nicht etwa überwunden. Die Differenzierung und soziale Stratifizierung wird durch zwei Faktoren verstärkt, den Einsatz von Intelligenztests und den internen Glauben, dass nur eine kleine Gruppe der Schülerschaft von fachlich anspruchsvollen Lernprogrammen profitiert (ebd.). Die Schule für *alle* ist also kein Erfolg für alle, jedenfalls soweit Leistungsdaten reichen.

Der internationale Vergleich zeigt, dass die Idee einer möglichst langen Verschulung für alle, die im Kern gleich ist, nicht nur sehr verschieden realisiert wird, sondern auch neue Formen der Ungleichheit schafft. Es gibt nicht das *eine* „beste System“,<sup>266</sup> von dem alle anderen lernen können, wie sie es machen müssen.

Auffällig am internationalen Vergleich ist auch, dass in bestimmten Ländern, die seit Jahrzehnten Gesamtschulen führen, Versuche unternommen wurden, mehr Wettbewerb freizusetzen. Die amerikanische High School ist das historische Projekt der Demokraten, die englische Comprehensive School hat die Labour Party eingeführt und die schwedische Gesamtschule ist im sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat entwickelt worden. Diese Parteien sind traditionell eher marktkritisch und wollten vor allem im Bildungsbereich keine Wettbewerbssituation. Die soziale, ethnische und religiöse Benachteiligung verschiedener Gruppen sollte durch gleiche Verschulung kompensiert werden.

---

<sup>264</sup> Der amerikanische Supreme Court hat am 28. Juni 2007 entschieden, dass die ethnische Durchmischung der Schülerpopulation durch die Schulbehörden nach bestimmten Quoten verfassungswidrig sei. Minderheiten gleich welcher Art dürfen im Bildungssystem nicht länger bevorzugt behandelt werden, um die Folgen früherer Diskriminierungen auszugleichen.

<sup>265</sup> „Despite claims by educators that they were building ‚democracy’s high school,‘ the institutions they created were deeply undemocratic, providing only a small percentage of students with the opportunity to master the knowledge and skills that might lead to power and success in American society” (Angus/Mirel 1999, S. 198).

<sup>266</sup> David Tyack (2005) hat die These vertreten, dass die amerikanische Schulentwicklung des 20. Jahrhunderts vom bürokratischen Bestreben gekennzeichnet ist, *ein* System zu errichten.

In den Vereinigten Staaten stösst die Diskussion schnell an ideologische Grenzen, in Skandinavien dagegen sind echte Entwicklungen zu verzeichnen und in England ist „school choice“ zu einem bildungspolitischen Leitthema avanciert. Amerikanische Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen sind für die Einschätzung des Themas unerlässlich, aber sie lassen sich kaum übertragen. Skandinavische und englische Strategien der Systementwicklung scheinen dagegen eher transferierbar zu sein. Die Befürworter wenigstens verweisen zumeist auf skandinavische Beispiele, diesmal nicht, um mehr Gleichheit, sondern um mehr Freiheit zu erreichen.

### 5.3 Bildungsgutscheine und Schulwahl in Skandinavien

Die skandinavischen Gesamtschulen hatten ganz unterschiedliche Entstehungskontexte. In Norwegen war das Ziel der öffentlichen Bildung nach der Unabhängigkeit von Schweden im Jahre 1905<sup>267</sup> der Aufbau einer eigenen Nation.<sup>268</sup> In Schweden sollte nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem die Bildungsbenachteiligung der ländlichen Bevölkerung ausgeglichen werden. Im lange rückständigen Finnland war die Einführung der Gesamtschule nach 1968 vom Ziel bestimmt, den Wohlfahrtsstaat zu entwickeln, der nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs noch kaum abzusehen war.<sup>269</sup> Dänemark schliesslich, heute die wohl liberalste Gesellschaft in Skandinavien, hatte seit Anfang des 19. Jahrhunderts eine Volksschule für die grosse Mehrheit der Bevölkerung.<sup>270</sup>

In Dänemark gab es seit der ersten demokratischen Verfassung von 1849 für die Eltern immer das Recht der freien Schulwahl. Die Schulpflicht ist bis heute nicht gleichbedeutend mit der Pflicht, eine bestimmte Schule besuchen zu müssen.<sup>271</sup> Das Recht der Eltern wurde in der nachfolgenden Gesetzgebung nicht beschnitten, sondern im Gegenteil ausgebaut. Die Eltern wählen heute entweder Gemeindeschulen oder Privatschulen; Homeschooling ist gesetzlich möglich, aber extrem selten (Private Schooling in the European Union 2000, S. 58). Jede private Organisation oder jede Gruppe von Eltern kann Schulen eröffnen, sofern bestimmte staatliche Bedingungen - wesentlich des Lehrplans - erfüllt sind. Im ersten Jahr nach Eröffnung einer Schule müssen mindestens 12 Schülerinnen und Schüler eingeschrieben sein, im zweiten Jahr 20 und danach konstant 28 in jedem Schuljahr (ebd., S. 58/59).

Heute haben alle Kinder, unabhängig vom Einkommen der Eltern, potentiell Zugang zu staatlich finanzierten Privatschulen. Der Staat übernimmt auf der Basis der Schülerzahlen sowie

---

<sup>267</sup> In einer Volksabstimmung am 13. August 1905 votierte die überwältigende Mehrheit der Norweger (abstimmungsberechtigt waren nur Männer) für die Loslösung vom Königreich Schweden.

<sup>268</sup> Die Schulpflicht in Norwegen wurde bereits 1739 eingeführt. 1889 wurde die Schulpflicht auf sieben Jahre festgelegt.

<sup>269</sup> Nach dem Waffenstillstand 1944 mit der Sowjetunion verlor Finnland 12 Prozent seines Territoriums, musste Hunderttausende von Flüchtlingen integrieren und war Auswandererland. Zwischen 1950 und 1974 wuchs der finnische GNP um jährlich 5.2%, vor allem Dank des Aufbaus der Metallindustrie.

<sup>270</sup> Die Gründung der *Folkeskole* geht auf zwei Gesetze aus dem Jahre 1814 zurück. Die gleiche Verschulung für alle beginnt 1937. Das Gymnasium begann allerdjngs noch in den fünfziger Jahren nach der fünften Klasse.

<sup>271</sup> Artikel 76 der dänischen Verfassung.

anderer Faktoren zwischen 80 und 85% der Kosten,<sup>272</sup> den Rest - durchschnittlich umgerechnet jährlich etwa 1446 Dollar - müssen die Eltern tragen. Schulgeld erheben auch die staatlichen Schulen, die aber nie eine Monopolstellung hatten. Eltern, die mit der *folkeskole* nicht zufrieden sind, haben also eine relativ kostengünstige Alternative oder können neue Schulen gründen (Gauri/Vawda 2004). Die privaten Schulen erhalten jährlich einen Zuschuss, der auch besondere Leistungen über das Curriculum hinaus umfassen kann, und der en bloc überwiesen wird. Im Rahmen der staatlichen Zwecksetzung können die Schulen selbst Ausgabeprioritäten festlegen.

Das Gesetz schliesst Profit-Unnehmen aus, alle Privatschulen in Dänemark arbeiten nicht gewinnorientiert. Derzeit besuchen rund 13 Prozent der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen die rund 500 unabhängigen Schulen in Dänemark.<sup>273</sup> Die Zahl ist seit dem Schuljahr 1982/1983 ständig, wenngleich langsam, gestiegen. 1982/1983 besuchten 8.13% der dänischen Schülerinnen und Schüler im Bereich der Basisbildung (1. bis 10. Schuljahr) Privatschulen, 1998/1999 waren es 11.87%. Das gilt bei einem abnehmenden Bestand der Gesamtschülerschaft. Die Bevölkerung Dänemarks nimmt aufgrund der Erwachsenen-Immigration leicht zu, die Geburtenrate sinkt.

Anders als etwa in Holland ist die Mischung im Privatschulbereich grösser. Es gibt in Dänemark kleine unabhängige Schulen auf dem Lande, die nach der Grundtvig-Pädagogik arbeiten, reformpädagogische Schulen, akademisch orientierte Sekundarschulen, religiöse Schulen, Schulen der deutschen Minderheit oder auch Immigrantenschulen. Im dänischen Parlament besteht politischer Konsens, die Privatschulen zu fördern, zum Teil, weil sie als Wettbewerbsfaktor gelten. Eine starke Besonderheit ist, dass die privaten Schulen von den Eltern beaufsichtigt werden. Der Staat hat nur dann eine indirekte Form der Qualitätskontrolle, wenn die Schulen an den Prüfungen der staatlichen Schulen teilnehmen, was sie können, aber nicht müssen (Private Schools in Denmark o.J.).

Eltern können also Kinder in Schulen ihrer Wahl schicken oder selber Schulen gründen. Die unabhängigen Schulen sind auf Nachfrage eingestellt. Zugleich wurden die staatlichen Schulen einer Wettbewerbssituation ausgesetzt, die ein Anreiz zur Entwicklung der Schulqualität gewesen ist. Das Ansehen der staatlichen Schulen ist dadurch nicht gesunken, sondern eher gestiegen, insgesamt herrscht ein geregelter Nebeneinander. Bildungsgutscheine im Sinne Friedmans werden nicht eingesetzt, wohl aber können die Eltern Kundenmacht ausüben, indem sie in den Privatschulsektor wechseln, Eine Wahl zwischen verschiedenen staatlichen Anbietern haben sie jedoch nicht.

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

---

<sup>272</sup> Der genaue Betrag berechnet sich nach der Grösse der Schule, der Altersverteilung der Schüler und dem Alter der Lehrkräfte, von dem die Lohnsumme abhängt.

<sup>273</sup> Im Jahr 2005 gab es in Dänemark genau 492 Privatschulen (Statistical Yearbook 2007, Tabelle 61).

achten Klasse gibt es keine Noten, ein nationales Curriculum fehlt und Leistungstests werden nicht durchgeführt (Egelund 2005).

Die Situation in Finnland ist sehr unterschiedlich. Zwar sieht die finnische Verfassung von 1990 das Recht vor, korrespondierend zu den staatlichen Dienstleistungen der Erziehung private einzurichten und in Anspruch zu nehmen.<sup>274</sup> Bei einer etwa gleich grossen Einwohnerzahl wie in Dänemark<sup>275</sup> gibt es in ganz Finnland jedoch kaum 60 Privatschulen im Bereich der Vor- und der obligatorischen Schulzeit.<sup>276</sup> Privatschulen müssen durch den Staatsrat genehmigt werden, sie werden dann voll finanziert, dürfen aber nur in Ausnahmefällen zusätzlich Schulgeld erheben. Alle Leistungen der staatlichen Schulen müssen angeboten werden. Keine private Schule darf auf einer Profitbasis operieren. Eine Finanzierung durch Bildungsgutscheine gibt es auch in Finnland nicht, während die Wahl der Schule, die besucht werden soll, seit einigen Jahren frei gestellt ist.

Es gibt heute etwa 3.180 staatliche Gesamtschulen in Finnland, darunter sehr kleine mit nur zehn Schülern und sehr grosse mit bis zu 900.<sup>277</sup> Anfang des siebten Lebensjahres beginnt das Obligatorium, das so lange dauert, bis der Lehrplan erfüllt ist, maximal sind das zehn Jahre.<sup>278</sup> Es gibt keinen gesetzlichen Zwang, eine bestimmte Schule besuchen zu müssen. Die Zahl der Schulen sinkt, im Schuljahr 1997/1998 gab es noch mehr als 4.100 staatliche Gesamtschulen. Sie haben kaum private Konkurrenz, das ist im nach-obligatorischen Bereich anders. Insgesamt waren von allen Anbietern der finnischen Bildungsdienstleistungen auf allen Stufen 36 Prozent private.<sup>279</sup> Die meisten waren in der Berufsbildung sowie in der Weiterbildung tätig.

Die Einführung von Gesamtschulen ist vom finnischen Parlament 1968 beschlossen worden. Genauer: Beschlossen wurde die Weiterentwicklung der seit 1921 bestehenden sechsjährigen Volksschule.<sup>280</sup> Ein Grund war die Rückständigkeit der Sekundarschule. 1957 schlossen nur 8% eines Jahrgangs die Sekundarschule ab und von diesen nahmen nur 5% Studien an der Universität auf (PISA 2006). Die zweizügige Sekundarschule sollte in die Volksschule integriert werden, so dass ein geschlossener neunjähriger Lehrgang entsteht. Vorbilder dafür gab es zu diesem Zeitpunkt. Schweden hatte 1949 mit dem Experiment der neunjährigen *grundskola* begonnen, die ab 1972 landesweit eingeführt wurde. In Norwegen gab es seit 1889 eine siebenjährige *folkeskole* für alle Kinder, die 1969 auf neun Jahre ausgedehnt wurde.

Finnische Parlamentarier besuchten im Vorfeld des Entscheids auch die DDR und liessen sich beraten. Finnland war zu diesem Zeitpunkt neutral, unterhielt aber Sonderbeziehungen zur

---

<sup>274</sup> Artikel 123 der Verfassung. Freie und kostenlose Erziehung ist in Finnland ein Grundrecht, wie der Artikel 16 der Verfassung regelt.

<sup>275</sup> Finnland hatte im Jahre 2007 5.279.228 Einwohnerinnen und Einwohner. Ohne die Faröer-Inseln und Grönland lag die Zahl in Dänemark bei 5.447.085.

<sup>276</sup> Im Schuljahr 1997/1998 gab es in Finnland neun private Vorschulen und 52 private Gesamtschulen (Private Education in the European Union 2000, S. 124).

<sup>277</sup> 2004 gab es mehr als tausend Schulen mit weniger als 50 Schülern. Ebenfalls tausend Schulen hatten eine Grösse zwischen 100 und 300 Schülern. Und nur 130 Schulen hatten mehr als 500 Schüler. (<http://edu.fi/english/>)

<sup>278</sup> 3% der Schülerinnen und Schüler werden ein Jahr länger verschult (OECD 12005, S. 64).

<sup>279</sup> Angaben nach Statistics Finland (Zahlen von 2006).

<sup>280</sup> Vier Jahre nach der finnischen Unabhängigkeit wurde die Schulpflicht eingeführt. 1936 gab es in allen finnischen Gemeinden staatlich unterhaltene und zentrale gesteuerte Schulen.

Sowjetunion<sup>281</sup> und so auch zu den Ländern des Warschauer Paktes. Die polytechnische Oberschule der DDR, die nach 1959 zehn Klassen umfasste, war eines der Modelle für die Veränderung der finnischen Sekundarschule. Das gilt zum Teil auch für das neue, durchgehende Curriculum (Ojansuu 1971). Das Prinzip der Verschulung ist durchgehende Nicht-Selektivität, was allerdings nicht heisst, dass *alle* Kinder den gleichen Unterricht erhalten. Im Jahre 2005 wurde für 8% der Schülerinnen und Schüler ein Vollzeit-Spezialunterricht erteilt. Die Zahl wächst seit einem Jahrzehnt.<sup>282</sup>

Die Einführung der Gesamtschule in Finnland setzte politischen Konsens und die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates voraus. Bei den Parlamentswahlen 1966 erreichten die sozialistischen Parteien zum ersten Male seit 1916 die absolute Mehrheit. Präsident Urho Kekkonen<sup>283</sup> ging mit seiner Zentrumspartei eine lang andauernde Koalition ein und begründete die „Ära des Konsens,“ die bis 1981 andauerte. In dieser Ära entwickelte sich die finnische Gesamtschule, gestützt von einer Serie Mitte-Links-Regierungen. Von 1974 bis 1985 stieg der Anteil Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat am GDP von 15.7% auf 24.6%. Zwischen 1982 und 1986 verdoppelten sich die Steuereinnahmen des Staates. Der Dienstleistungsbereich wurde massiv ausgebaut, am Ende der Ära war Finnland kein Agrarstaat mehr.<sup>284</sup>

Die freie Schulwahl ist in Finnland weder gebunden an Bildungsgutscheine noch an die Freisetzung von Marktkräften. Die Eltern haben das Recht, ihre Kinder in eine Schule ihrer Wahl zu schicken, sofern das die Kapazität erlaubt und die Schule einverstanden ist. Die Wahl erfolgt wenn, dann aus Motiven der sozialen Erziehung, also weder unter Leistungsgesichtspunkten noch aufgrund religiöser Werte (Denessen/Sleegers/Sinit 2001). Finnland ist ein sehr homogenes Land, der Ausländeranteil liegt heute bei etwas über 2%<sup>285</sup> und die Kultur ist immer noch stark protestantisch geprägt. Der finnische Wohlfahrtsstaat ist nicht kompetitiv, sondern konsensorientiert. Finnland ist zudem ein Hochsteuerland. Der Spitzensatz der Einkommenssteuer liegt bei 60%, 2007 betrug der Anteil der Steuereinnahmen am GDP 44.0%, der Satz lag so hoch wie in Frankreich, war aber niedriger als etwa in Schweden (51.1%).<sup>286</sup>

1984 wurde in den finnischen Gesamtschulen ein Streaming der Schülerinnen und Schüler nach Leistungsunterschieden ausgeschlossen. Die Steuerung des Bildungssystems war bis zu diesem Zeitpunkt zentralistisch, im Bildungsbereich gab es praktisch keine Wahlmöglichkeiten, sieht man einmal ab von wenigen Alternativschulen, ebenso wenigen internationalen Schulen und einigen Musikschulen im Grossraum Helsinki (Simola/Rinne/Kivirauma o.J.). 1988 beschloss die rechtskonservative Regierung unter Premierminister Harri Holkeri eine radikale Reform der öffentlichen Verwaltung, die durch das Weissbuch einer Expertenkommission (Report 1986)

<sup>281</sup> Im April 1948 wurde der Friedensvertrag mit der Sowjetunion abgeschlossen, der auch Finnlands Neutralität regelte.

<sup>282</sup> Hinzu kommen rund 128.000 Schülerinnen und Schüler, die Teilzeit-Sonderunterricht erhalten. Die Zahl der Sonderschulen geht zurück, der Spezialunterricht findet zumeist in den Gesamtschulen statt. (Daten nach Statistics Finland)

<sup>283</sup> Der Anwalt und Journalist Urho Kekkonen (1900-1986) war von 1950 bis 1956 Ministerpräsident und von 1956 bis 1981 Staatspräsident Finnlands. Er war seit 1936 als Abgeordneter der damaligen Bauernpartei Mitglied des finnischen Reichstages. Kekkonen führte dann später die Zentrumspartei Kesk (Soumen Keskusta).

<sup>284</sup> [http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/finland/fi\\_appen.html](http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/finland/fi_appen.html)

<sup>285</sup> Im Jahre 2006 hatte Finnland 5.225.580 Einwohner, davon waren 113.852 Ausländer. 2003 lag die Zahl bei 103.682. Die beiden grössten Gruppen unter den Ausländern sind russische Zuwanderer und Esten. 1990 lag der Ausländeranteil bei 0.5%. (Daten nach: Grunddaten der nordeuropäischen Länder 2006).

<sup>286</sup> Angaben nach Statistics Finland.



vorbereitet worden war. Die zentrale Planung wurde aufgegeben, stattdessen erhielten die Gemeinden neue Kompetenzen und wurde ein Evaluationssystem eingeführt.

Auch die Bildung wurde dereguliert (Kivirauma/Rinne/Seppänen 2003). Die ebenso detaillierten wie uneffektiven Lehrpläne des Erziehungsministeriums verschwanden, die Steuerung sollte auf den Output umgestellt werden. Dafür wurde die Autorität von der Zentrale hin zu den Gemeinden<sup>287</sup> verlagert, mit der Begründung, dass die Akteure vor Ort besser entscheiden könnten als die Ministerialbeamten in Helsinki. Bereits 1985 war mit der Einführung von Stundenpools die lokale Macht erweitert worden. 1993 erhielten die Gemeinden globale Budgets, die Detailfinanzierung wurde aufgegeben. Im Gegenzug wurden neue Formen der Schulevaluation eingeführt. 1999 legte ein neues Gesetz die zentrale Rolle der Selbstevaluation der Schulen fest (Education Legislation 1999). Der vorher fast grenzenlose Glaube an zentrale Planung und Steuerung wurde aufgegeben.<sup>288</sup>

School Choice wurde in den neunziger Jahren ein Thema der Bildungspolitik, nachdem die Depression überwunden war. Zunächst ging es nur um grössere Freiheit bei der Wahl der Unterrichtsfächer. Das Recht der Eltern auf die Wahl der Schule für ihre Kinder wurde erstmalig 1996 in einem Kommissionsbericht zur Schulgesetzgebung erwähnt. Die Gemeinden waren danach immer noch verpflichtet, die Kinder Schulen zuzuweisen „on the grounds of as safe and short a distance as possible“ (Committee Report 1996, S. 62f.), aber die Kinder bzw. ihre Eltern können sich aber auch bei jeder anderen Schule bewerben. Theoretisch gibt es dabei keine Beschränkungen, in der Praxis verfahren die Gemeinden aber mit deutlichen Prioritäten. Die Regelung für die Stadt Helsinki sieht so aus:

„Each pupil has a reserved starting place in his or her local school. Pupils may also choose to enrol in another school. Every school gives priority to children from its school district and only then accepts children from elsewhere. Pupils who are residents of other municipalities may also attend schools in Helsinki, provided there is space.“<sup>289</sup>

Die Stadt Helsinki<sup>290</sup> hat derzeit 156 Gesamtschulen, die in Bezirken eingeteilt sind. Helsinki besteht aus sieben Stadtteilen und 33 Bezirken, die sich ökonomisch zum Teil stark unterscheiden (Helsinki by District 2006). Die Schulen folgen diesen Einteilungen, die entsprechend auch die Wahlmöglichkeiten beeinflussen. Die Grundregel ist, dass die Distanz zur Schule nicht grösser als 5 Kilometer sein sollte. Die Transportkosten werden übernommen.

Eine englische Evaluation von 50 finnischen Gesamtschulen aus dem Jahre 1995 führte zu einem überaus positiven Bild der finnischen Bildung (Norris et. al. 1996). Finnische Autoren sahen zur gleichen Zeit ein Problem in der Schulmüdigkeit der Kinder und Jugendlichen

<sup>287</sup> 448 Orte in Finnland haben Gemeindestatus, hinzu kommen 16 Gemeinden auf Åland. Die kleinste Gemeinde ist ein Dorf mit 130 Einwohnern. Die Gemeinden sind autonom und dürfen Steuern erheben. Die Gemeinden müssen für angemessene Verschulung sorgen. (<http://www.edu.fi/english/>)

<sup>288</sup> Diese Entwicklung korrespondiert mit der lang anhaltenden Depression in Finnland. 1991 kollabierte die finnische Wirtschaft. Dafür gab es zwei hauptsächliche Gründe, das Wachstum der achtziger Jahre war weitgehend fremdfinanziert und die engen Handelsbeziehungen zur Sowjetunion brachen zusammen. Ein Fünftel der Bevölkerung wurde arbeitslos, nachdem zuvor fast Vollbeschäftigung geherrscht hatte.

<sup>289</sup> Choosing a school is a big decision: <http://www.helsinki.fi>

<sup>290</sup> Die Stadt Helsinki hat 561.000 Einwohner, der Grossraum Helsinki ist doppelt so gross.

(Linnakylä 1995). Mitte der neunziger Jahre liegen auch Studien vor, die die Ungleichheit der Chancen nach Beendigung der Gesamtschule belegen. Die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder aus bürgerlichen Haushalten die Universität besuchen, lag im Vergleich zu Kindern der Arbeiterklasse achtmal höher (Kivinen/Rinne 1995). Jeder dritte Schüler machte keine Ausbildung auf der Tertiärstufe (Ahonen 2007). Neuere Studien belegen, dass die Einführung der Gesamtschule Langzeiteffekte im Blick auf das Einkommen hatte. Die Elastizität des intergenerationalen Einkommens ist um sieben Prozent gesunken (Pekkarinen/Uusitalo/Pekkala 2006).

Befürchtet wird, dass die neo-liberalen Reformen die Gleichheitsziele der siebziger und achtziger Jahre aus den Augen verloren haben (Johannesson/Lindblad/Simola 2002). Das Erziehungsministerium legte aber 2007 ein eigenes Programm für die Integration der Drop-Outs auf, das in 27 Gemeinden ausprobiert werden soll. Das Programm ist eine Anstrengung zur Verbesserung der Chancen.<sup>291</sup> Der OECD-Report zur Equity-Situation in Finnland von 2005 zeichnete wiederum ein positives Bild der Gesamtschulen. Allerdings werden die Effekte der Elternwahlen nicht erfasst (OECD 2005). Das Urteil über die Gesamtschule lautet so:

„Finnish comprehensive education has devised a more consistent and comprehensive approach to preventing students from falling behind than any other country we know of“ (ebd., S. 22).

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

Der OECD-Report hält fest, dass sich das günstige Bild der Gesamtschule auf die späteren Stufen nicht übertragen lässt. Erwähnt werden die hohe Jugendarbeitslosigkeit, die Einteilung der Schülerinnen und Schüler in zwei getrennte Zweige auf der Sekundarstufe II und auch die unterschiedliche Bewertung dieser Zweige in den Augen der Betroffenen. Die Wahl am Ende der Gesamtschule, so die Kommission, besteht zwischen einer „high-status“ und einer „low-status option,“ also nicht zwischen gleichwertigen Alternativen. Entsprechend sind die Zahlen: Neben der hohen Drop-Out-Rate wird erwähnt, dass nur 15% der Schülerinnen und Schüler im Berufsbildungszweig ein Polytechnikum (Fachhochschule) besuchen und nur ein bis zwei Prozent es schaffen, an einer Universität zu studieren (ebd., S. 24/25).

Wer den Gymnasialzweig besucht, hat zur Voraussetzung Schulen mit ganz unterschiedlicher Reputation und Ausstattung. Das Angebot ist auch im obligatorischen Bereich nicht gleich, weil die Gemeinden die Gesamtschulen verschieden ausstatten und auch zwischen ländlichen und städtischen Regionen grosse Unterschiede bestehen. Für den Gymnasialzweig verweisen finnische Daten darauf, dass im Gymnasialzweig der Bildungsstand und das Einkommen der Eltern eine zentrale Rolle spielen (Asplund/Leijola 2005). Die grosse Differenz

---

<sup>291</sup> Die Zahl der Drop Outs in den Gesamtschulen ist gering, in den Berufsschulen dagegen waren im Jahre 2001 fast 14.000 Schülerinnen und Schüler oder 12.3% Drop Outs. (Zahlen nach Statistics Finland)

zwischen dem Gymnasial- und dem Berufsbildungszweig wird im OECD-Report auch damit in Verbindung gebracht, dass in Finnland kein duales System der Berufsbildung existiert (OECD 2005, S. 26).

Am Ende der dreijährigen Gymnasialzeit muss das Matrikulationsexamen bestanden werden. Viele der Schüler bereiten sich darauf in privaten Klassen vor, die von den Eltern bezahlt werden müssen. Wer im Examen schlechtere Leistungen zeigt, kann nur an einer Fachhochschule studieren. In den Universitäten sind, wie gezeigt, Studierende aus einkommensstarken Familien überrepräsentiert, für die Studierenden aus Familien der Arbeiterklassen bleiben oft nur die Fachhochschulen. Die Universitäten haben eine Drop-Out-Rate, die bei 25% liegt, die Rate in den Fachhochschulen ist noch höher. Die Folgen fasst der OECD-Bericht so:

„This is a situation in which higher status students are more successful in gaining admission to universities - with higher completion rates, greater prospects in the labour market, and options to go on to post-graduate and professional education - rather than to polytechnics with their higher dropout rates, lower rewards in the labour market, and relatively fewer option to move into professional education” (ebd., S. 27).

Der OECD-Bericht über die Ausbildung auf der Tertiärstufe (September 2006) bestätigt diesen Befund weitgehend. Insbesondere wird hervorgehoben, dass die Berufsbildung zu theoretisch angelegt sei. Was sie kennzeichne, seien „insufficient links between classroom-based study and work activities“ (Davies et.al. 2006, S. 21). Hingewiesen wird auch darauf, dass die Zugänge zu den Universitäten zu hohe Hürden hätten. Als Beispiel werden die Open Universities<sup>292</sup> genannt, die im ganzen Land angeboten werden. Hier studierten im Jahre 2005 über 80.000 Personen, von denen nur 662 in Universitätsprogramme mit Abschlüssen aufgenommen wurden (ebd., S. 22).

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

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

Die starke Betonung der Chancengleichheit geht auf die fünfziger Jahre zurück, als Bildungspolitik europaweit zur Sozialpolitik wurde und auch in Schweden der Wohlfahrtsstaat entstand. Gesamtschulen wurden zu einem dominierenden Thema (Norinder 1957). Der schwedische Pädagoge Torsten Husén (1968) hat das Konzept der „Ausschöpfung der Begabungsreserven“ der unteren sozialen Schichten entwickelt. Schon zu Beginn der sechziger Jahre tauchte die Idee auf, dass selektive Schulsysteme mit einem „loss of talent“ verbunden seien (Husén 1960), was die betroffenen Länder in eine nachteilige Wettbewerbssituation bringen

---

<sup>292</sup> Es handelt sich um Weiterbildungsangebote der örtlichen Universitäten. Die Open University in Helsinki ist 1977 gegründet worden und verfügt heute bei etwa 18.000 eingeschriebenen Studenten über ein Budget von €6.5 Millionen.

würde. Chancengleichheit in nicht-selektiven Bildungssystemen hatte so vor allem eine ökonomische Begründung, die sich auf den Arbeitsmarkt bezog.

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

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

Die Finanzierung wird so beschrieben:

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

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

Historisch gab es in Schweden, anders als in Dänemark, keine freie Schulwahl. Das Bildungssystem ist von Stockholm aus zentral gesteuert worden. Bis 1991 lag die Aufsicht bei der obersten Schulbehörde *Skolöverstyrelsen*, die landesweit 24 Bezirke verwaltete. Die Behörde erliess Lehrpläne, verteilte die Ressourcen, gab detaillierte Vorschriften heraus und erreichte die örtliche Ebene dennoch nicht. 1991 wurde *Skolöverstyrelsen* geschlossen und durch die nationale Erziehungsagentur *Skolverket* ersetzt. Die Agentur gibt Bildungsziele vor und kontrolliert die Effekte. Die eigentliche Verantwortung liegt bei den 290 schwedischen Gemeinden, die

öffentliche Schule führen.<sup>293</sup> Die Gemeinden unterhalten School Boards, die die Schulen finanzieren und die lokale Aufsicht führen. Das Management der Schulen liegt in den Händen der Schulleitung (Education Act ch. 2).

Mit dem Antritt der bürgerlichen Regierung von Carl Bildt<sup>294</sup> im Jahre 1991 ist eine grundsätzliche Wende in der Bildungspolitik eingeleitet worden, die trotz wechselnder Regierungen bis heute anhält. Die konservative Regierung Bildt beendete die seit 1945 fast ununterbrochene Monopolstellung der schwedischen Sozialdemokratie,<sup>295</sup> die allerdings bereits in den achtziger Jahren selbst Massnahmen zur Deregulierung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes eingeleitet hatte. Es ist kaum noch bekannt, dass der seinerzeitige Finanzminister Kjell-Olof Feldt<sup>296</sup> mit dem Chef der schwedischen Gewerkschaften, Stig Malm,<sup>297</sup> einen Richtungskampf ausgefochten hatte, der zunächst für die Gewerkschaften entschieden wurde. Feldt musste 1990 gehen, die bürgerliche Regierung erweiterte sein Programm und setzte es um.

Ein Meilenstein war im Jahre 1992 die Einführung von *skolpengs*. Das sind staatliche Bildungsgutscheine, die zunächst für die *grundskola* und zwei Jahre später für alle Schulen Geltung fanden. Damit wurde die Finanzierung der Schulen neu geregelt. Mit staatlichen Bildungsgutscheinen können die Eltern unabhängige Schulen wählen, die von da an eine echte Marktchance hatten. Vorher bestand im zentralistischen Schweden ein kaum wahrnehmbarer Privatschulensektor, der durch die Eltern voll finanziert werden musste. Mit den Bildungsgutscheinen entstand eine neue Situation, die dazu führte, dass der nicht-staatliche Bereich ein starkes Wachstum erlebte. Das unterscheidet Schweden etwas von Norwegen, wo es nur einen ganz schmalen Privatschulensektor gibt.<sup>298</sup>

Die unabhängigen Schulen in Schweden erhalten ihr Budget durch Einzahlungen nach Wahl, was einen Vergleich von Angebot und Qualität voraussetzt. Die Bedingungen dafür sind, dass verschiedene Schulen zur Wahl stehen und die gewählte Schule in einer sinnvollen Zeit erreichbar ist. Bildungsgutscheine sind virtuelle Grössen. Sie stellen den Gegenwert der durchschnittlichen Kosten dar, die ein Kind in der staatlichen Schule verursacht. Diesen Wert können die Eltern bei der Wahl ihrer Schulen einsetzen. Anders als in Dänemark wird in Schweden der volle Wert finanziert, es gibt keine anteilige Elternfinanzierung.<sup>299</sup> Der Wert kann nicht erhöht werden, Privatschulen dürfen keine höheren Preise für besondere Qualität verlangen, und die Selektion erfolgt nach keinem anderen Prinzip als dem der Reihenfolge bei der Anmeldung.

---

<sup>293</sup> Die Zahl gilt für das Schuljahr 2005/2006 (Descriptive Data 2006, S. 39).

<sup>294</sup> Carl Bildt (geb. 1949) war von 1991 bis 1994 schwedischer Premierminister.

<sup>295</sup> Nur von 1976 bis 1982 regierten bürgerliche Koalitionen.

<sup>296</sup> Kjell-Olof Feldt (geb. 1931) wurde 1982 in der Regierung von Olof Palme Finanzminister. Er verliess das Amt in der Wirtschaftskrise von 1990 nach heftigen Auseinandersetzungen.

<sup>297</sup> Stig Malm (geb. 1942) war von 1983 bis 1993 Gewerkschaftsvorsitzender und zudem sozialdemokratischer Lokalpolitiker in Solna bei Stockholm.

<sup>298</sup> Auch in Norwegen wächst die Zahl der Privatschulen, allerdings auf einem sehr niedrigen Niveau. Im Schuljahr 2000/2001 gab es in Norwegen 88 Privatschulen, meistens Montessori- und Steiner-Schulen. Insgesamt gab es 3.260 Schulen im Bereich der Primar- und unteren Sekundarschule. 2.7% davon waren private. Im Schuljahr 2006/2007 gab es 146 Privatschulen, nachdem 2003 ein Privatschulengesetz erlassen wurde. Die Zahl der Schulen sinkt auch in Norwegen. (Angaben nach Statistics Norway)

<sup>299</sup> Zunächst wurden 85% der Kosten staatlich finanziert. Der Beitrag sank sogar auf 75%, bevor im Jahre 1997 die Vollfinanzierung sichergestellt wurde (Hepburn/Merrifield 2006, S. 6).

Diese Bildungspolitik soll die Monopolstellung des Staates im Schulwesen abschwächen, den Wettbewerb zwischen den einzelnen Schulen fördern und den Eltern eine freie Schulwahl (*valfrihet*) ermöglichen. Das Ziel ist, die Qualität im Schulsystem zu verbessern und die Effizienz des Mitteleinsatzes zu erhöhen. Ausserhalb des staatlichen Systems können sich selbständige Anbieter entwickeln, die der staatlichen Schule Konkurrenz machen, über das System der Bildungsgutscheine jedoch voll vom Staat finanziert werden. Inzwischen gibt es private Schulunternehmen,<sup>300</sup> die mit Bildungsprodukten Profit machen, wohlgerne zu staatlichen Preisen. Dreissig Prozent der unabhängigen Schulen werden von Bildungsunternehmen angeboten.<sup>301</sup> Auch andere Zahlen belegen eine erfolgreiche Entwicklung.

1991 besuchte knapp ein Prozent der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen gerade einmal 66 unabhängige Schulen, 2002 waren es bereits 5,7 Prozent, heute sind es 7,4 Prozent. Im Schuljahr 2005/2006 besuchten über 74.000 Schülerinnen und Schüler 585 unabhängige Schulen im obligatorischen Bereich (Descriptive Data 2006, S. 38/39, 41).<sup>302</sup> Die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Gesamtschulen der Gemeinden betrug im gleichen Schuljahr 919.174. Diese Zahl sinkt rapide, fünf Jahre zuvor betrug sie noch 1.006.173 (ebd., S. 39)). Der Grund ist der demografische Wandel, der die unabhängigen Schulen bislang nicht berührt (Bergstrom/Blank 2005). Allerdings ist der Effekt je nach Gemeinde verschieden und insgesamt ein Urbanisierungsphänomen. Auf dem Lande gibt es in Schweden so gut wie keine unabhängigen Schulen und so auch keine Wahlmöglichkeit. In der Region Stockholm beträgt die Zahl mehr als 20 Prozent.<sup>303</sup>

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

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

---

<sup>300</sup> Ein Beispiel ist die Kunskapsskolan Company in Stockholm, die 1999 gegründet wurde und bis 2004 22 Schulen eröffnete. Gründer der Schule und Aufsichtsratsvorsitzender ist Peje Emilsson. Er gilt als der Architekt der schwedischen Voucher-Bewegung, die sich auf Milton Friedman beruft.

<sup>301</sup> 25% der Schulen sind Montessori-Schulen und 15% Steiner-Schulen. Daneben existieren konfessionelle und ethnische Schulen (je 15%). Am schnellsten wachsen Schulen, die von schulkritischen Eltern und Lehrern gegründet wurden (Hepburn/Merrifield 2006, S. 7).

<sup>302</sup> Die Statistik unterscheidet Gesamtschulen der Gemeinden, unabhängige Schulen, Sami-Schulen, die die Regierung finanziert, internationale Schulen und nationale Internatsschulen (Descriptive Data 2006, S. 38). Grössere Zahlen weisen nur die beiden ersten Kategorien auf.

<sup>303</sup> Die höchste Zahl von Schülern in unabhängigen Schulen findet sich im Stockholmer Vorort Täby. Die Zahl beträgt 22.2%.

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

Um die Grössenordnung zu verdeutlichen: Im Jahr 2002 besuchten 13 Prozent der amerikanischen Schulkinder Privatschulen oder Charter Schools, wobei die Privatschulen nicht mit den schwedischen zu vergleichen sind, weil sie die Preise selbst festsetzen können. In Schweden zwingt die Abwanderung der Schüler die staatlichen Schulen zur Reaktion. Wenn 20 Prozent der Schüler nicht mehr in eine staatliche Schule gehen, kann die Lücke nur durch die Verbesserung des Angebots und Steigerung der Qualität geschlossen werden. Das ist in gewisser Hinsicht auch sichtbar. Keine öffentliche Schule ist aufgrund von Abwanderungen geschlossen worden (Daun 2003).

Bereits 1993 haben in einer Umfrage der nationalen Erziehungsagentur *Skolverket* 85 Prozent der Schwedinnen und Schweden das Prinzip der freien Schulwahl unterstützt. Interessant ist, dass auch die Lehrgewerkschaften sich nicht gegen dieses Prinzip wenden. Sie haben dazu auch keinen Grund, weil keine zusätzlichen Gebühren erhoben werden, die Privatschulen keine soziale Selektion treffen können und nur Lehrkräfte anstellen dürfen, die über eine staatliche Ausbildung verfügen. Damit wird Lohndumping ebenso verhindert wie ein Abschöpfen allein der begabten Kinder. In der Öffentlichkeit gilt die freie Schulwahl als demokratisches Recht, nicht als Reichenprivileg. Und dass im Feld der Bildung Wettbewerb frei gesetzt wird, ist nicht strittig.

Bis 2007 sind in Schweden verschiedene Variablen dieses Prozesses untersucht worden. Eine grosse landesweite Befragung von Eltern und Gemeinden, die im Herbst 2000 sowie im Frühjahr 2001 durchgeführt wurde,<sup>304</sup> zeigte, dass in Gemeinden mit einem grösseren Angebot von Wahlmöglichkeiten 67% der Eltern aktive Schulwahlen treffen. In Gemeinden mit einem geringeren Angebot waren dies 34%. Insgesamt weitet sich das Angebot aus. Die Wahl wird vor allem vom Bildungsstand der Eltern beeinflusst. Je höher der Bildungsstand ist, desto eher werden Wahlen getroffen. 50% der Eltern geben an, sie seien nicht ausreichend über die Schulwahl informiert, die Zahl sinkt mit der Bildungshöhe.

90% der Eltern unterstützen die freie Schulwahl, und die Hälfte der Befragten stimmte der Aussage zu, dass es gut für die Schulen sei, wenn sie untereinander in Wettbewerb treten. In dieser Gruppe waren Eltern mit hohen Bildungsabschlüssen und aus urbanen Regionen überrepräsentiert. Zugleich glauben 70% der Eltern, dass die vermehrte Freisetzung der Schulwahl die Qualitätsunterschiede zwischen den Schulen erhöhen wird. Die Schulzufriedenheit in Schweden ist insgesamt hoch, höher jedoch bei Eltern mit Kindern in unabhängigen Schulen. Wenn Eltern Schulen abwählen, so hat das vor allem drei Gründe, die abgewählte ist eine Problemschule, der Unterricht ist ungenügend und die Schule hat generell einen schlechten Ruf.

---

<sup>304</sup> Befragt wurden 4.700 Eltern von Schülern der zweiten, fünften und neunten Klasse.

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

Die freie Schulwahl hat Segregationseffekte, weil sie überwiegend von Eltern mit höherer Schulbildung genutzt wird und zu einer grösseren Homogenität der gewählten Schule führt. Homogenität bezieht sich auf die Leistungen und die ethnische Zusammensetzung der Schulen. 6.7% der Einwohner Schwedens sind Ausländer, die grösste Gruppe sind Finnen, in den neunziger Jahre kamen ethnische Gruppen aus dem Balkan hinzu sowie andere Gruppen aus Krisengebieten. Bestimmte Bezirke<sup>305</sup> in Grossstädten haben einen sehr hohen Ausländeranteil. Fallstudien zeigen, dass in einigen unabhängigen Schulen die Zahl der ausländischen Schüler zurückging, ohne damit die akademischen Leistungen zu berühren.

Die Resultate der Studie werden so zusammengefasst:

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

A counter argument might be that it is not the school choice in itself that is the problem, but that other factors such as financial limitations, patchy information and unfavourable demographic developments are the underlying and real problems”

(The Swedish National Agency for Education 2003. S. 30).

Einige andere Studien beschreiben höhere Effizienz und Leistungssteigerungen in den Tests, was auch für Dänemark gilt. Neuere Studien bestätigen Leistungssteigerungen durch Wettbewerb zwischen den Schulen, stellen daneben aber steigende Kosten fest und haben eine gewisse Evidenz für sozioökonomische und ethnische Selektionsprozesse herausgefunden (Böhlmark/Lindahl 2007). Daneben gibt es Daten aus der Region Stockholm, mit denen sich bestreiten lässt, dass die Schulleistungen auf der Sekundarstufe II mit Freisetzung der Wahl besser geworden sind (Söderström 2006). Der Grund ist eine Veränderung der Zulassungsregeln. Vorher konnten die Schülerinnen und Schüler nur das Programm wählen, nach 2000 auch die Schule.<sup>306</sup>

<sup>305</sup> Wie Stockholm-Rinkeby oder Göteborg-Bergsjö.

<sup>306</sup> Die Auswahl durch die privaten Schulen erfolgte nicht mehr nach dem *närhetsprincipen*, also der Nachbarschaft, sondern nach dem Leistungsprofil am Ende der *grundskola*. Die staatlichen Schulen auf der Sekundarstufe II verwenden eine Mischung aus Lotterie und Noten (Söderström/Uusitalo 2005, S. 6f.).



Die durchschnittlichen Testleistungen der Schülerinnen und Schüler sind in Schweden seit Mitte der neunziger Jahre gestiegen, es ist auch bestätigt, dass die Leistungsanforderungen der unabhängigen Schulen höher sind, und offenbar ist die Konkurrenz zwischen den staatlichen und den privaten Schulen im obligatorischen Bereich insgesamt leistungsfördernd (Sandström/Bergström 2005). Eine weitere Studie bestätigt eine Leistungsverbesserung durch Wettbewerb zwischen Schulen in Mathematik, nicht jedoch in Englisch, was mit dem gestiegenen Wert des Faches Mathematik in einer Wettbewerbssituation zu tun haben kann (Ahlin 2005, S. 24). In Lesetests sind die Resultate der unabhängigen Schulen besser als die der staatlichen, ein Grund dafür sind die Vorteile der sozialen Herkunft der Schülerinnen und Schüler (Myrberg/Rosen 2006).

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

Noch in den neunziger Jahren galt Schweden als das Musterland der Egalität (Eriksson/Jonsson 1996), was durch die Freisetzung von Schulwahlen so nicht mehr gelten kann. Die staatlichen Schulen müssen grundsätzlich damit rechnen, dass sie von bestimmten Eltern abgewählt werden, wenn ihre Qualität nicht überzeugt und Alternativen vorhanden sind. Der Mittelklassen-Effekt der Reform ist früh gesehen worden (Lidström 1999). Offenbar fördert das die Schulentwicklung, aber vergrössert auch die Segregation. Ein Grund ergibt sich aus der Anlage des Projekts, in dem es *nicht* um Stipendien für Bedürftige geht. Es gibt keine spezielle Zielgruppe, die gefördert werden soll, sondern alle Eltern können wählen, sofern die Möglichkeit gegeben ist. Dabei entstehen notwendigerweise andere Schülerpopulationen, als dies in der Nachbarschaftsschule der Fall ist.

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

In Schweden profitieren Kinder aus bestimmten Migrantengruppen<sup>307</sup> und Schüler aus einkommensschwachen Familien (Low-SES) in staatlichen Schulen von dem Qualitätszuwachs bislang nicht (Björklund/Edin/Fredriksson&Krüger 2004). Auf der anderen Seite wählen gerade Eltern aus Migrantengruppen, die oft einkommensschwach sind, unabhängige Schulen, sofern die Möglichkeit besteht. Das kann auch als Entwicklungsanreiz verstanden werden. Lokale Studien bestätigen, dass im Grossraum Stockholm die freie Schulwahl die soziale Segregation vergrößert hat (Söderström/Uusitalo 2005), aber die Segregation ist landesweit auf einem tiefen Niveau, verglichen mit Ländern wie Deutschland, Belgien oder Ungarn.<sup>308</sup> Auf der anderen Seite verbessert sich der so genannte „peer effect“, also die Einstellung der Klassen oder Lerngruppen auf hohe Lernstandards (Sandström/Bergström 2005).

Auch in Schweden gibt es also nicht nur Vorteile, wenn die Schulwahl frei gesetzt wird. Schulen mit einem hohen Anteil von Kindern aus bestimmten Migrantengruppen fallen zurück, das gilt auch für Schulen in einkommensschwachen Gebieten, die gesondert gefördert werden müssen. Eine neue Studie fasst die Situation so zusammen:

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

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

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

Die Situation in Skandinavien ist also gemischt. Die Freisetzung der Schulwahl hat in Schweden klare Effekte im Blick auf die Segregation, aber auch bezogen auf die Leistungen, wenn der obligatorische Bereich betrachtet wird. Im Bereich der Sekundarstufe II scheint das nur auf die Segregation zutreffen. Hier gibt es eine wachsende Zahl von unabhängigen Schulen, die im Schuljahr 2005/2006 13.4% aller Schüler unterrichteten (Descriptive Data 2006, S. 74).<sup>309</sup>

In Finnland gibt es im obligatorischen Bereich nur einen leichten Zuwachs an Privatschulen, die Schulwahl betrifft nahezu ausschliesslich staatliche schulen.

<sup>307</sup> 1998 waren 19.7 Prozent der Gesamtbevölkerung Schwedens (1.746.000 von 8.852.000) ausländischer Herkunft. Zum Einwanderungsland wurde Schweden erst nach dem Zweiten Weltkrieg, begünstigt auch durch liberale Asylgesetze. Traditionell wanderten vor allem Finnen ein. Die Zahl sinkt aber ständig, während die nicht-nordische und auch die nicht-europäische Migration zunimmt.

<sup>308</sup> Das zeigt die Übersicht von Jenkins/Micklewright/Schnepf (2006).

<sup>309</sup> Zahlenmässig waren das 47.256 von insgesamt 306.679 Schülerinnen und Schüler. Im Schuljahr 2001/2002 besuchten 17.887 Schülerinnen und Schüler Privatschulen, die Gesamtzahl betrug 287.093 (Descriptive Data 2006, S. 74).

Segregationseffekte werden registriert, wieweit die Schulwahl die hohe Qualität der finnischen Gesamtschule tangiert, ist bislang nicht untersucht. Die Wahlsituation in Dänemark ist ähnlich der in Schweden, auch hier gibt es einen starken Privatschulsektor. In Norwegen ist das nicht der Fall, wenngleich auch hier die Zahl der Privatschulen wächst. Die freie Schulwahl wird diskutiert, aber Norwegen ist das letzte skandinavische Land mit einer festen Schulkreisbindung im obligatorischen Bereich.<sup>310</sup>

#### 5.4 Schulwahl in England und Wales

1944 wurde in England ein dreigliedriges, selektives Schulsystem eingeführt, das von den sozialistischen Regierungen in den sechziger Jahren in ein System der Comprehensive Schools umgewandelt wurde. Träger der Schulen in England sind die Local Education Authorities (LEA). Nur wenige dieser Träger haben an einem gegliederten System festgehalten. *Grammar schools*, vergleichbar den Gymnasien im deutschen Sprachraum,<sup>311</sup> gibt es noch in einer Gesamtzahl von 166 Einheiten, davon die meisten in den Grafschaften Kent und Medaway. Alle andern öffentlichen Schulen im obligatorischen Bereich sind Gesamtschulen. Daneben gibt es einen vergleichsweise grossen Sektor von privaten *Boarding Schools* und privaten *Day Schools*. Berufsschulen im Schweizer Sinne gibt es nicht, das Vocational Training erfolgt an den FE-Colleges oder in berufsvorbereitenden Kursen.

Eine Gesamtschule für alle hat es in England und Wales nie gegeben. Schulwahlen gab es immer, allerdings nicht innerhalb des staatlichen Systems. Private Schulen wurden und werden von einkommensstarken Schichten nachgefragt, wobei entweder Schulen mit einem traditionellen Curriculum gewählt werden, ähnlich wie das in Deutschland mit den privaten Gymnasien der Fall ist, oder aber die Eltern entscheiden sich für reformpädagogische Schulen mit einem schülerzentrierten Programm. Etwa 7 Prozent aller englischen Schülerinnen und Schüler besuchten Privatschulen,<sup>312</sup> die Zahl steigt auf 23%, wenn die nach-obligatorische Schulzeit betrachtet wird. In England sind das die sixth-form students, die Sechzehn- bis Neunzehnjährigen, also die deutsche gymnasiale Oberstufe.

Die Privatschulen erhalten, anders als in Deutschland, aber analog zur Schweiz, im Regelfall keine staatliche Unterstützung und es sind überwiegend Schulen für die Elite.<sup>313</sup> Diese

<sup>310</sup> Die Eltern können bei den Behörden den Besuch in einer anderen als der zugewiesenen Schule beantragen, aber die Schulen stehen unter keiner gesetzlichen Reglementierung, Schülerinnen und Schüler aus anderen Kreisen zu akzeptieren (School Reform 2006, S. 50).

<sup>311</sup> *Grammar schools* sind Sekundarschulen, die zwischen dem elften und dem achtzehnten Jahr besucht werden. Sie setzen nach dem Gesetz von 1944 Aufnahmeprüfungen voraus und schlossen mit dem Eleven-plus-Examen ab. Daneben bestanden Secondary Modern Schools, die auf praktische Berufe vorbereiten sollten.

<sup>312</sup> Es gibt im Vereinigten Königreich derzeit mehr als 2.500 *independent schools*, die von etwa 615.000 Schülerinnen und Schüler besucht werden. Die teuersten Schulen verlangen bis zu £ 27.550 Schulgeld pro Jahr. Mehr als 20.000 Schüler in den unabhängigen Schulen stammen aus dem Ausland. Die ausländischen Studenten bezahlten im Jahr 2007 mehr als 350 Millionen Pfund Gebühren, das sind 30 Millionen mehr als im Vorjahr.

<sup>313</sup> Das zeigen einige Zahlen: Im Jahre 2005 kamen 43,9 Prozent aller Studenten der Universität Oxford aus gebührenpflichtigen Privatschulen, an der Universität Cambridge waren dies im gleichen Jahr 38%. Im Jahre 2003 waren 84,5% aller höheren Richter (senior judges) in England und Wales Absolventen von Privatschulen.

Schulen sind im Schnitt zwei- bis dreimal so teuer wie die staatlichen Schulen. Das Schulgeld kann leicht £25.000 pro Jahr betragen. Für die staatlichen Schulen wird kein Schulgeld erhoben, aber es ist klar, dass sich aufgrund dieser Preisdifferenz, die zu einem Teil auch die unterschiedliche Qualität erklärt, in England kein schwedisches System realisieren lässt. Dennoch wurde *School choice* zum überragenden Thema am Ende der zweiten Regierung Blair, die die konservative Schulpolitik im Kern fortgesetzt hat, ergänzt um das Element der freien Schulwahl, das unter der ehemaligen Erziehungsministerin Margaret Thatcher und unter John Major nur eine nominelle Rolle gespielt hat (zum Folgenden: Oelkers/Reusser 2007, Kap. 3.4).

Mit dem *Education Reform Act* aus dem Jahre 1988 ist auch in England eine radikale Wende in der Bildungspolitik vorgenommen worden. Die Schulen haben mit dem Gesetz ein hohes Mass an Autonomie erhalten, im Gegenzug ist die Kontrolle auf eine neue Grundlage gestellt worden. Das Gesetz zielt gleichermaßen auf Liberalisierung und Zentralisierung. Erstmals wurde in England und Wales ein nationales Curriculum eingeführt, das die verstreuten und hochgradig unterschiedlichen lokalen Lehrpläne abgelöst hat. Weiterhin wurden die Schulstufen (key stages) der Comprehensive School neu geregelt. Am Ende von jeder der vier Stufen werden Leistungstests durchgeführt und mit den Tests ist ein System der öffentlichen „league tables“, also des Rankings der Schulen, etabliert worden.

Seitdem ist in England ein konsequentes System der curricularen Standardisierung aufgebaut worden, besteht ein engmaschiges Netz von Leistungstests, werden regelmässige externe Evaluationen zur Schulqualität durchgeführt und sind alle Daten im Internet zugänglich. Die Schulen sind in hohem Masse transparent, während allein die Idee eines Rankings in Deutschland für Empörung auf allen Seiten sorgen würde. Empörung war auch in England die erste Reaktion, inzwischen erkennt die Lehrerschaft den professionellen Gewinn der Orientierung an Standards und sieht die Öffentlichkeit den Vorteil transparenter Schulverhältnisse, die auf Kunden eingestellt sind.

Jede Schule in England und Wales hat Kennziffern und objektive Leistungsdaten, die öffentlich sind. Das ist eine wesentliche Voraussetzung für die Einführung der freien Schulwahl. Nur so können Eltern abschätzen, welche Qualität die Schule ihrer Wahl tatsächlich hat.

- Kennziffern beschreiben soziale und ökonomische Daten der Schule, die Zusammensetzung der Schülerschaft, Einnahmen aus Sponsoring-Verträgen, sonstige Unterstützung aus der Umwelt bis hin zur Qualifizierung der Lehrerschaft.
- Leistungsdaten geben die Ergebnisse der Tests wieder, den Rang im jährlichen Ranking und die Qualitätsbeschreibung in den Berichten der externen Evaluationen.

So entsteht tatsächlich ein Höchstmass an Transparenz, allerdings auch völlig neuartige Belastungen für Schule und Lehrkräfte.

Das Bildungsgesetz von 1988 sah als ein Element die Schulwahl vor, die aber nicht gekoppelt war an das System der Bildungsgutscheine. Die Bildungsfinanzierung sollte verändert werden, aber auf andere Weise, nämlich durch eine Einführung eines neuen Schultyps, die so genannten Grant Maintained Schools (GMS), die nicht länger über die lokalen Schuldistrikte, sondern direkt über das Bildungsministerium in London finanziert werden sollten. Das scheiterte

am Widerstand der lokalen Schulaufsicht, der Versuch wurde 1998 von der ersten Regierung Blair beendet. Die Schulreform brachte mächtige neue Bürokratien hervor, erhöhte den organisatorischen Aufwand, aber verbesserte nicht die Wahlmöglichkeiten der Eltern.

Premierminister Blair selbst zog 2005 in einem Weissbuch eine positive Bilanz der englischen Bildungspolitik seit dem Reform Act von 1988, wobei naturgemäss die Verbesserungen seit dem Antritt seiner Regierung besondere Hervorhebung erfahren. Dazu zählen die erweiterte Verantwortung der Schulen etwa im Primarbereich für „literacy and numeracy“, die Erhöhung der Freiheiten der Einzelschule und im Gegenzug die Verbesserung der Kontrollen, was dazu geführt hat, schlechte Schulen gezielt herausfordern zu können, weiter die Revitalisierung der „comprehensive education“, die Anhebung der Lehrergehälter und die Verbesserung der Ausstattung der Schulen. Die vergleichsweise hohen Investitionen des Staates im Bildungsbereich<sup>314</sup> werden mit einem signifikanten Anstieg der Schülerleistungen bis 2005 gerechtfertigt, der vor allem mit einer Steigerung der Unterrichtsqualität erklärt wird (DfES 2005, S. 1f.).

Die Gewinne der Reform werden der erhöhten Freiheit und der neuen Flexibilität zugeschrieben, während auf der anderen Seite immer noch zu wenig Wahlmöglichkeiten bestünden und die Standards nicht hoch genug seien (ebd., S. 3). Im Weissbuch wird die Stärkung der Kundenmacht (Eltern) so gefasst: Die Eltern erhalten im gesamten Schuljahr regelmässige Berichte über den Leistungsstand ihrer Kinder, sie nehmen über Elternräte (Parent Councils) direkten Einfluss auf bestimmte Entscheidungen der Schule, etwa bezogen auf die Schulspeisung, die Schuluniformen oder die Disziplin, die Eltern können weiterhin lokale und nationale Beschwerdedienste (complaints services) aufsuchen, sie haben Zugang zu allen relevanten Informationen über die Schule und sie erhalten finanzielle Unterstützung, wenn sie eine neue Schule suchen (ebd., S. 9). Das Ziel ist die Schaffung eines staatlichen Systems, das - wie in Schweden (ebd., S. 4) - echte Wahlmöglichkeiten bietet.

Ein Strategiepapier des englischen Departments for Education and Skills sowie der Strategy Unit des Premierministers vom Juni 2006 vergleicht die Entwicklung in Richtung School Choice in sieben Ländern<sup>315</sup> und zieht daraus folgende Schlüsse: Wenn ein System, das freie Wahlen ermöglicht, die Qualität der Bildung verbessern und die Standards für alle Kinder erhöhen soll, sind folgende Bedingungen zu beachten:

- Die Eltern müssen hinreichend informiert sein über die Optionen, die sie haben.
- Besondere Anstrengungen müssen den Eltern gelten, deren Kinder in irgendeiner Hinsicht benachteiligt sind.
- Die Kosten, die mit Wahlen von alternativen Schulen verbunden sind, müssen transparent sein.
- Bedürftige Eltern erhalten die notwendige Unterstützung.
- Was verhindert werden muss, ist eine unfaire Selektion der Schülerschaft.<sup>316</sup>

<sup>314</sup> Die Gesamtausgaben stiegen von £35 billion (1997/1998) auf £51 billion ((2005/2005) (DfES 2005, S.13f.). Bis zum fiskalischen Jahr 2007/2008 ist eine Steigerung auf £60 billion vorgesehen (ebd., S. 154).

<sup>315</sup> Schweden, Vereinigte Staaten, Neuseeland, Niederlande, Dänemark, Norwegen und Finnland.

<sup>316</sup> „Schools should be prevented from ‘cream skimming’ (selecting the cheapest to teach or most able to learn) by putting in place funding regimes that reflect the higher costs of teaching some groups and by using regulation and statutory guidance to prevent unfair selection” (School Reform 2006. S. 5)

- Und vor allem kommt es darauf an, etwas gegen schlechte oder versagende (failing) Schulen zu unternehmen und die guten Schulen zu unterstützen.

Steigende Schulqualität ist der beste Garant gegen Benachteiligung und Unfairness: „Ultimately, the greatest safeguard against adverse effects on social inequalities and segregation is to make sure that there are more good schools” (School Reform 2006, S. 5). Das Strategiepapier schlägt auch vor, dass die Finanzierung der Schulen (funding) den Wahlen der Eltern folgt, „so good performers are rewarded and can expand, and poor performers penalised“ (ebd.). Damit wird ein harter Kurs gefahren: Schulen, die keine finanziellen Folgen spüren, wenn sie für Schüler nicht attraktiv sind, gefährden das ganze System (ebd.).

Die politischen Vorschläge des Strategiepapiers beziehen sich auf die Verbesserung der Beratung der Eltern, auf einen freien Transport für Kinder aus ärmeren Familien und weiter auf „one-to-one tuition“ in den Fächern Englisch und Mathematik in Schulen mit den schlechtesten Schülerleistungen, um zu verhindern, dass diese Schüler ständig weiter zurückbleiben. Gefordert wird ein Verhaltenscode, wie das amerikanische „cream skimming“ verhindert werden kann. Gute Schulen müssten expandieren können, schlechte Schulen geschlossen werden. Die Selbstregierung der Schulen soll einen Beirat erhalten. Und für die lokale Schulaufsicht muss eine Rolle gefunden werden, die Elternwahlen unterstützt und die Vielfalt des Angebots verbessert (ebd., S. 5/6).

Die Kritik geht davon aus, dass Schulen, die die Zugänge der Schüler selbst regeln können, sich mit einiger Wahrscheinlichkeit in „cream skimming“ versuchen werden. Das spricht gegen die Freigabe der Zugänge, die in den Händen der lokalen Behörden bleiben sollten. Die ausdrücklichen Wünsche der Eltern wären zu beachten. Die Kriterien der Zulassung sollten objektiv, klar und fair sein, also nicht dem Eigennutz einer bestimmten Schule folgen. Der Wahlprozess sollte gewisse Kontrollen durchlaufen, die sicherstellen, dass Regeln der Equity und der sozialen Gerechtigkeit gewahrt werden (West 2006).

---

## 6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der internationale Vergleich ergibt ein sehr durchmischtes Bild. Verglichen mit der Situation vor zehn Jahren hat die freie Schulwahl enorm zugenommen, allerdings unter sehr verschiedenen Voraussetzungen und unter Verwendung ganz unterschiedlicher Formen. Die Zahl der echten Voucher-Experimente hat gegenüber den Anfängen in Milwaukee und Cleveland ebenfalls zugenommen, aber die Zahl ist auch in den Vereinigten Staaten immer noch vergleichsweise gering. Die weitaus grösste Zahl der amerikanischen Familien erhalten keine Gutscheine, und die traditionelle Bildungsfinanzierung ist auch nicht umgestellt worden. In der amerikanischen Bildungsökonomie wird im Anschluss an Caroline Hoxby (2003) immer noch stark auf das Potential der Bildungsgutscheine verwiesen (so auch Neal 2002), kritische Töne sind aber auch unüberhörbar (Ladd 2002).

Die empirischen Befunde geben für die Vereinigten Staaten kein klares Bild, wenngleich sich bestimmte Hypothesen in den drei Städten Milwaukee, Cleveland und Washington bislang nicht erhärtet haben. Auffällig ist auch, dass frühere Befunde sich in späteren Untersuchungen nicht oder nur sehr zum Teil bestätigt haben. Das mag auch damit zusammenhängen, dass die verschiedenen Evaluationen keinen gemeinsamen Rahmen (Levin 2001/2002) verwendet haben. Wo Leistungssteigerungen in Voucher-Programmen nachweisbar schienen, etwa zu Beginn in Florida oder Washington, DC, haben die Ergebnisse den Nachuntersuchungen nicht standgehalten. Zur Erklärung müssen in jedem Fall auch andere Faktoren herangezogen werden. Eine Studie aus Florida schliesst sogar aus, dass das Voucher-Programm als Faktor in Frage kommt.

Die Schlussfolgerung in einem Literaturbericht, dass in der Forschung zunehmend evident werde, der Einsatz von Bildungsgutscheinen verbessere die akademischen Leistungen, „especially among African American students,“ ist kausal fragwürdig und im Effekt umstritten (Robinson 2006, S. 7). Der andere Effekt, wonach Gutscheine die Zufriedenheit der Eltern und ihr Engagement positiv beeinflussen, ist erhärtet, aber kann angesichts der Orte, wo Vouchers überhaupt nur eingesetzt werden, nicht überraschen (ebd.). Und Transferannahmen, dass dadurch auch die Leistungen der Schüler in den öffentlichen Schulen besser werden, lassen sich nicht belegen (ebd.). Wenn es positive Effekte im Leistungsbereich gibt, die wirklich auf Vouchers zurückgeführt werden können, dann sind sie klein und unbedeutend (Carnoy 2001). Zudem: „Results varied according to which researchers did the studies“ (ebd., S. 32).

Selbst wenn die These zutreffen würde, dass sich die Bevölkerung durch die öffentliche Bildung dominieren lässt, offensichtlich wäre der Schluss, „voters are comfortable with public-school domination“ (Ranganzas 1997, S. 249). Die Schulwahl als Prinzip findet öffentliche Zustimmung, allerdings ist die Unkenntnis gross, welche Praxis sich mit dem Prinzip verbindet. Die Wahl von öffentlichen Charter-Schools hat sich bewährt, ist aber eine sehr amerikanische Lösungsstrategie, die sich nicht übertragen lässt. Bildungsgutscheine sind damit nicht verbunden. Sie werden fast ausschliesslich zur Förderung von Bedüftigen eingesetzt, was auch in Südamerika, Asien und Afrika der Fall ist. Die Resultate sind auch hier gemischt. Eine Studie der

Weltbank warnt vor den Risiken in Industrieländern und sieht in Entwicklungsländern den Nutzen von Bildungsgutscheinen „in small doses“ (Gauri/Vawda 2003, S. 19).

Ausnahmen im Blick auf die Funktion der Förderung von Armen sind Chile und Neuseeland. In Chile ist flächendeckend ein Voucher-Programm eingeführt worden. Aber die Ergebnisse blieben weit hinter den Erwartungen zurück. Das gilt besonders für die Idee, mit der Stärkung der Macht der Eltern werde mehr Wettbewerb frei gesetzt und so eine höhere Effizienz im Einsatz der Ressourcen erzielt. In Chile hat eine Privatisierung stattgefunden, aber keine Verbesserung der Schülerleistungen, die irgendwie auf den Wettbewerb zwischen den Schulen zurückgeführt werden könnte. Auch für Neuseeland gilt, dass wohl die Schulwahl frei gesetzt wurde, aber damit nicht zugleich auch Wettbewerb. In beiden Fällen sind keine Schulen aufgrund zurückgehender Nachfrage geschlossen worden, und ob sich die Nachfrage aufgrund der Qualität der Schulen entwickelt, ist ungeklärt.

Das trifft für ein weiteres Experiment in Südamerika, nämlich für Kolumbien, so nicht zu. Hier werden im Programm PACES, das die Hälfte der Kosten für Privatschulen übernimmt, Bildungsgutscheine mit einem Lotterieverfahren verteilt. Eine amerikanische Studie des National Bureau of Economic Research in Washington, DC sieht substantielle Gewinne für die Gruppe derer, die einen Gutschein erhalten haben, verglichen mit der Gruppe derer, die keinen Gutschein erhalten hat. Die Gewinne lagen sowohl im Leistungsbereich als auch im Hochschulzugang (Angrist/Bettinger/Kremer 2004). Das Ergebnis überrascht nicht: Nur etwa die Hälfte der Jugendlichen<sup>317</sup> besucht überhaupt Sekundarschulen und die Privatschulen stehen fast ausschliesslich unter katholischer Leitung.

Auffällig ist, dass in Zentraleuropa abgesehen von Versuchen in Tschechien und Ungarn (Filer/Munich 2003)<sup>318</sup> kaum neue Ansätze vorliegen. Weder ist das Thema in der öffentlichen Diskussion noch liegen politische Programme vor, sieht man einmal von der Elternlobby sowie einigen anderen Vorstössen in der Schweiz ab. Das ist insofern leicht erklärbar, als die weitaus meisten Versuche nicht übertragbar sind, weil sie ganz andere Probleme lösen sollen. In Italien kennen einige Regionen eine staatliche Unterstützung für die Wahl von Privatschulen, in den Niederlanden gibt es eine staatliche Finanzierung aller Privatschulen, die gewährt wird, wenn eine bestimmte Zahl von Eltern eine Schule gründet. In Deutschland sind die Auflagen strenger, Privatschulen werden erst nach staatlicher Anerkennung finanziert, aber dann fast vollständig. Voucher-Systeme sind das alles aber nicht.

Im deutschen Bundesland Nordrhein-Westfalen wird es 2008 erlaubt sein, die Grundschule frei zu wählen. Die Schulbezirke werden aufgelöst. Die vierjährige Grundschule müssen alle Kinder besuchen, in den bisherigen Bezirken wurden die Schüler nicht durchgehend nach dem Prinzip der nächstgelegenen Schule zugewiesen, ein solches Recht besteht jetzt mit dem neuen Schulgesetz. Allerdings ist die Regel ähnlich wie in Helsinki. Die Schüler, die in der Nähe der jeweiligen Schule wohnen, haben bei der Anmeldung Vorrang. Nur wenn es freie Plätze gibt, werden auch Schülerinnen und Schüler aufgenommen, die nicht in der Nähe der Schule wohnen. Freie Wahl besteht zukünftig auch im Berufsschulbereich. Qualitätskriterien wie Kennziffern und Leistungsdaten sind nicht vorgesehen, es ist unklar, wonach die Wahl erfolgen soll.

<sup>317</sup> 58% der Mädchen und 52% der Jungen besuchten im Schuljahr 2004 Sekundarschulen (Unesco-Statistik).

<sup>318</sup> Der Effekt war hier ein Anstieg der Privatschulen zwischen 10% und 15% im Sekundarbereich.



Die OECD sieht erhebliche Risiken in der Freisetzung der Schulwahl. In dem gerade veröffentlichten Equity-Bericht (Field/Kuczera/Pont 2007) wird darauf verwiesen, dass Eltern mit höherer Schulbildung besser informierte Wahlen (shrewed choices) treffen und so ihren Kindern Vorteile verschaffen (ebd., S. 6). Wenn ein System der Schulwahlen besteht, muss darauf geachtet werden, dass sich dadurch nicht die soziale Zusammensetzung der Schule verändert. „Given school choice, oversubscribed schools need ways to ensure an even social mix in schools - for example, selection methods such as lottery arrangements. Financial premiums to schools attracting disadvantaged pupils may also help” (ebd., S. 7).

In den Vereinigten Staaten haben die Freisetzung der Schulwahl und die Einführung von Bildungsgutscheinen drei herausragende Zwecke, die in der Schweiz nicht gegeben sind:

- Unterstützung von einkommensschwachen Familien in den stark segregierten Innerstädten,
- Förderung von Privatschulen und hier besonders von religiösen Privatschulen,
- sowie die Zurückdrängung des Einflusses der School Boards und der Lehrgewerkschaften.

Es handelt sich deutlich um ein republikanisches Projekt, das seit Jahrzehnten verfolgt wird und an Boden gewonnen hat. Der Preis sind zwei gegensätzliche Lager, die nicht aufhören, sich zu bekämpfen. Das betrifft die Voucher-Idee allerdings weit mehr als die Schulwahl, die auch auf Zustimmung von Demokraten stösst. Die Charter-Schools gelten in der Forschung als Erfolg.

Die Forschung hat bislang jedoch nicht zeigen können, dass Faktoren wie Schulwahlen und Bildungsgutscheine ursächlich sind für Leistungssteigerungen. Wieweit private Schulen den öffentlichen überlegen sind, ist heftig umstritten, seriöse Studien zeigen aber, dass der Privatschulensektor alles andere als einheitlich ist und sicher nicht von einer pauschalen Überlegenheit ausgegangen werden kann. Die Leistungen verbessern sich in den Vereinigten Staaten im Primarschulbereich, nicht jedoch am Ende der High School. Der ökonomische Vorteil von Vouchers ist eine sehr theoretische Modellannahme (Luego-Prado/Volij 2003).

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

Ein solches System gibt es de facto nirgendwo. Wahlen zwischen verschiedenen Schulen haben immer Beschränkungen im Radius, bezogen auf den Typus von Schulen und den Reglementen der Wahl. Transporte zu den Schulen lassen sich nicht über einen bestimmten Zeitrahmen hinaus zumuten, zumal nicht bei kleineren Kindern. Wahlen lassen sich auch nur im

Blick auf ein- und denselben Schultyp treffen, was für gegliederte Systeme ein besonderes Problem darstellt. Und die Wahlen haben staatliche Rahmenbedingungen, die nicht unterlaufen werden können, sondern erfüllt werden müssen. Ideen wie mehr Wettbewerb durch mehr Wahlen müssen sich auf diese Realitäten beziehen lassen.

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

Inzwischen ist deutlich geworden, dass die optimistische Annahme, mehr Wettbewerb steigere die Qualität der öffentlichen Schulen und damit die Leistungen der Schülerinnen und Schüler in dieser Pauschaltät nicht zutrifft. Eine viel zitierte Studie aus Schweden, wonach Wettbewerb den Schulen nicht schaden werde (Sandström/Bergström 2005),<sup>319</sup> ist durch Nachuntersuchungen relativiert worden. Zwar scheint es in Schweden im obligatorischen Bereich tatsächlich bessere Leistungen zu geben, aber auch grössere Segregation und Probleme auf der Sekundarstufe II. Die freie Schulwahl *hat* Effekte, aber nicht nur positive, wie die Befürworter behaupten.

Ein Gutachten des unabhängigen *Australia Institute* von Juli 2006 über die Auswirkungen einer flächendeckenden Einführung von Bildungsgutscheinen kommt zu folgendem Schluss:

„The problem with universal voucher schemes is that while increased choice provides private benefits for some, there is a significant risk that these benefits would be outweighed by the associated costs. The main risks are that vouchers would lower the average level of educational achievement, decrease equality of opportunity and reduce social cohesion. Voucher schemes are also likely to be expensive and lead to a widening of the resource gap between both government and non-government schools, and between wealthy and poor private schools” (Macintosh/Wilkinson 2006, S. 65).

Begründet wird dieses Urteil mit folgenden Argumenten: Die Diskussion über Bildungsgutscheine ist extrem polarisiert, beide Seiten bestreiten die Annahmen der jeweils anderen und übertreiben die Evidenzen, die für die eigene Position sprechen. Die Befürworter von Voucher-Programmen verwenden in aller Regel drei Standardargumente:

1. Voucher-induced competition would raise teaching standards and improve academic outcomes at both public and private schools.
2. Vouchers would generate a more cost-effective school sector.
3. Vouchers would provide parents with a greater choice.

---

<sup>319</sup> Die Studie ist 2001 auf dem EEA-Kongress präsentiert worden und bezieht sich auf Daten der neunziger Jahre.

Übereinstimmende empirische Evidenz, so die Studie, findet sich allein für die dritte Annahme. Aber im Blick darauf ist zu sagen, dass von der Wahlfreiheit vor allem die mittleren und hohen Einkommen profitieren. Die durchschnittlichen akademischen Leistungen werden weder besser noch schlechter, dafür steigt das Niveau der Ungleichheit (ebd.).

Bei einer flächendeckenden Einführung von Vouchers würden sich die staatlichen Ausgaben substantiell erhöhen, ohne die Effizienz zu verbessern (ebd.). Die Studie schätzt, dass bei einem Wert des Bildungsgutscheins von AUD\$3.000 pro Jahr und Kind die Bundesausgaben für Bildung im Finanzjahr um 2002/2003 um AUD\$4 Milliarden gestiegen wären. Das wären mehr als 10% des Gesamtbudgets. Bei einem Voucher von AUD\$5.000, der in Australien politisch diskutiert wird, wären dies AUD\$10.6 Milliarden. Gefördert würden damit Privatschulen zulasten der öffentlichen (ebd., S. 21f.).

Die positiven Seiten der Schulwahl müssen aufgewogen werden mit den finanziellen Kosten und den Risiken, die sich mit Bildungsgutscheinen verbinden. Universelle Gutscheine würden de facto eine Finanzierung von attraktiven und reichen Privatschulen bedeuten. Die Schulqualität würde noch ungleicher, als sie ohnehin schon ist. Öffentliche Schulen würden Gefahr laufen, nur noch ein „safety-net“ für diejenigen zu sein, die es sich nicht leisten können, ihre Kinder auf Privatschulen zu schicken. „There is nothing inherently wrong with policies that promote greater parental choice, but choice should not be pursued at the expense of all other education objectives“ (ebd., S. 66).

## 7. *Literatur*

### *Dokumente*

A Costly Gamble or Serious Reform? California's School Voucher Initiative - Proposition 38. San Francisco, CA: PACE 2000.

150 Years in Education in Maine, Part I/II.

<http://www.maine.gov/education/150yrs/150.htm>

A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform. A Report to the Nation and the Secretary of Education United States Department of Education by The National Commission on Excellence in Education. April 1983. Washington, DC: U.S. Department of Education 1983.

Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen vom 7. April 2004: Staatliche Unterstützung für Privatschulen. Gesamtbericht mit Leitsätzen. Nr. 04.103.

Bositis, D.A.: 2000 National Opinion Poll Politics. Washington, DC: Joint Center for Political and Economical Studies 2000.

Bositis, D.A.: 2002 National Opinion Poll Education. Washington, DC: Joint Center for Political and Economical Studies 2002.

Braun, H./Jenkins, F./Grigg, W.: A Closer Look at Charter Schools Using Hierarchical Linear Modeling (NCES 2006-460). U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, Institute for Educational Sciences. Washington, DC: U.S. Government Printing Office 2006.

Bildungsgesetz des Kantons Basel-Landschaft vom 6. Juni 2002. SGS 640 //GS 34.0637//

Bildungsgesetz des Kantons Zürich (vom 1. Juli 2002).

Bundesgesetz vom 25. Juli 1962 über das Privatschulwesen. (Privatschulgesetz) StF: BGBNl. Nr. 244/1962.

Center for Evaluation & Education Policy (CEEP): Evaluation of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program. Technical Report 1998-2004. Bloomington, Indiana: CEEP 2006.

Committee Report of the Reform of Education Legislation/Koulutuksen lainsäädännön kokunaisuudistus. Helsinki: Finnish Government 1996.

Consoletti, A./Allen, J. (Eds.): Annual Survey of America's Charter Schools 2007. Washington, DC: Center for Education Reform 2007.

Corporate Text Credit (CTC) Scholarship Program. February Quarterly Report 2007. Tallahassee, FL: Florida Department of Education 2007.

Davies, J./Weko, Th./Kim, L./Thulstrup, E.: Thematic Review of Tertiary Education. Finland. Country Note. September 2006. Paris: OECD 2006.

Department for Education and Skills (DfES): Higher Standards, Better Schools for All. More Choice for Parents and Pupils. London: DfES 2005.

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

Die Schulen im Kanton Zürich 2005/2006. Herausgegeben von der Abteilung Bildungsplanung /Bildungsstatistik der Bildungsdirektion des Kantons Zürich. Zürich: Bildungsdirektion 2006.

- Education Act. (June 2000) Stockholm: Swedish Government Office 2000.
- Elam, St./Rose, L. C./Gallup. A.M.: The 23<sup>rd</sup> Annual Poll Of the Public's Attitudes Toward the Public Schools. September 1991.
- [http://www.pdkmembers.org/e-GALLUP/kpoll\\_pdfs/pdkpoll23\\_1991.pdf](http://www.pdkmembers.org/e-GALLUP/kpoll_pdfs/pdkpoll23_1991.pdf)
- Enlow, R.C.: Georgia's Opinion on School Vouchers. March 2007. Indianapolis, IN: Milton&Rose D. Friedman Foundation 2007.
- ERKOS-Grobuntersuchung: ERZ00015.
- Eurostudent Report 2005. Social and Economic Conditions of Student Life in Europe 2005. Synopsis and Indicators for Austria, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Latvia, Portugal, Spain, The Netherlands and United Kingdom (England and Wales). Hannover: HIS 2005.
- Gesetz über die Volksschulbildung des Kantons Luzern vom 22. März 1999.
- Grosser Rat des Kantons Bern: Compte rendue de la session de janvier 2006 - séances 01 - 04.
- <http://www.be.ch/gr/>
- Grunddaten der nordeuropäischen Länder 2006.
- <http://www2.hu-berlin.de/skan/np/grunddaten/>
- Helsinki by District. Helsinki: Helsingin kaupunki Tietokeskus 2006.
- Indiana Center for Evaluation: Evaluation of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program. Technical Report 1998-2001. Bloomington, IN: Indiana Center for Evaluation 2003.
- Institute of Education Sciences (IES): Dropout Rates in the United States: 2005. Compendium Report June 2007. Washington, DC: National Center for Education Statistics 2007.
- Institute of Education Sciences (IES)/National Center for Education Statistics: The Condition of Education 2007. June 2007. Washington, DC: National Center for Education Statistics 2007.
- Kanton Zug: Schulgesetz vom 27. September 1990.
- Media Transparency.
- <http://mediatransoarency.org/recipientsgrants.php>
- Milwaukee Public Schools (MPS): Measuring Up. Superintendent's Fiscal Year 2008 Proposed Budget. Milwaukee: MPS 2007.
- Motion Faire Rahmenbedingungen für private Maturitäts- und Volksschulen. 21. Dezember 2005. M 164/2005 ERZ.
- National Center for Education Statistics (NCES)/National Household Education Surveys Program: Trends in the Use of School Choice. 1993 to 1999. May 2003. Washington, DC: National Center for Education Statistics 2003.
- National Center for Education Statistics (NCES): Revenues and Expenditures for Public Elementary and Secondary Education: School Year 2002/03. October 2005. Washington, DC: National Center for Education Statistics 2005.
- National Center for Education Statistics (NCES): Characteristics of Private Schools in the United States: Results From the 2003-2004 Private School Universe Survey. March 2006. Washington, DC: US Department of Education 2006.
- New Initiatives in Pre-primary Education. Education Bureau Circular No. 1/2007. Hong Kong: Government of the HKSAR Education and Manpower Bureau 2007.
- NPR/Kaiser/Kennedy School Education Survey 1999.
- <http://www.npr.org/programs/specials/poll/education/education.results.html>
- OECD: Economic Survey of France 2007. Paris: OECD 2007.
- OECD: Equity in Education. Thematic Review. Finland. Country Note. Paris :OECD 2005.
- OECD: Equity in Education. Thematic Review. Sweden. Country Note. Paris: OECD 2005a.
- Ojansuu, R. (Ed.): Comprehensive School in Finland. Goals and an Outline for a Curriculum. Helsinki: Ministry of Education 1971.

- Opportunity Scholarship Program (OSP): June Quarterly Report 2006. Tallahassee, FL: Florida Department of Education 2006.
- Petition Elternlobby Schweiz. Für eine echte freie Schulwahl. Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur vom 16. Novembner 2004. 04.2018ns.
- Policy and Program Studies Service (PPSS): Evaluation of the Public Charter Schools Program. Final Report 2004. Washington, DC: SRI International 2004.
- PISA: Finnish School Timeline.  
[http://www.pisa2006.helsinki.fi/finnish\\_school/timeline/timeline.htm](http://www.pisa2006.helsinki.fi/finnish_school/timeline/timeline.htm)
- Private Education in the European Union. Organisation, Administration and the Public Authorities' Role. Brussels: Eurydice Network 2000.
- Private Schools in Denmark. O.J.  
<http://eng.uvm.dk/publications/factsheets/fact9.htm>
- Protokoll des Zürcher Kantonsrates. 34. Sitzung, Montag, 8. Januar 1996.
- Redaktionskommission des Verfassungsrates des Kantons Basel-Stadt: Kommentar zum ersten Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 14. Februar 2003. (Beilage zum Bericht Nr. 801). Basel: Verfassungsrat 2003.
- Rose, L.C./Gallup, A.M.: The 36<sup>th</sup> Annual Phi Delta Kappa/Gallup Poll Of the Public's Attitudes Toward the Public Schools. Bloomington, Indiana: Phil Delta Kappa International 2004.
- Rose, L.C./Gallup, A.M.: The 38<sup>th</sup> Annual Phi Delta Kappa/Gallup Poll Of the Public's Attitudes Toward the Public Schools. In: Phil Delta Kappa (September 2006), S.42-53.
- Seattle Public Schools: Student Assignment Plan. Development of a New Plan. June 2007.
- School Reform: A Survey of Recent International Experience. June 2006. London: DfES/Prime Minister's Strategy Unit 2006.
- Schulgesetz des Kantons Basel-Stadt vom 4. April 1929.
- Seventy-eighth Congress of the United States of America; At the Second Session Begun and held at the City of Washington on Monday, the tenth day of January, one thousand nine hundred and forty-four.  
<http://www.higher-ed.org/resources/GIBILL1.htm>
- Statistical Yearbook 2007. Copenhagen: Statistics Denmark 2007.
- Student Achievement in Private Schools. Results From NAEP 200-2005. Washington, DC: U.S. Department of Education 20065.
- Stutz-Delmore, S./Brammertz, R.: Schulpflichtige in Privatschulen 1995-2005. Zürich: Statistisches Amt des Kantons Zürich 2006. (= statistik.info 19/2006)
- Supreme Court of Florida. No. SC04-23232. John Ellis "Jeb" Bush, etc., et al. Appellants, vs. Ruth D. Holmes, et al., Appellees. January 5, 2006.
- Taiwan Yearbook 2004. Ed. Taipei Times.  
<http://ecommerce.taipetimes.com/yearbook2004/P269.htm>
- The Condition of Education. <http://nces.ed.gov/programs/coe/>
- The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002. Published by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Constitutional Affairs and Legislation Department, in collaboration with the Translation Department of the Ministry of Foreign Affairs.  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)
- The Report of the Committee of Decentralisation/Hallinnon hajauttaminen. Helsinki: Finnish Government 1986.
- The Swedish Natuonal Agency for Education: School Choice and its Effects in Sweden. Offprint of Report 230. A Summary. Stockholm: Fritzes Kundservice 2003.
- United States Census 2000.  
[http://factfinder.census.gov/jsp/saff/SAFFInfo.jsp?\\_pageld=tp5\\_education](http://factfinder.census.gov/jsp/saff/SAFFInfo.jsp?_pageld=tp5_education)

- United States Department of Education/National Center for Education: Comparing Private Schools and Public Schools Using Hierarchical Linear Modeling. Washington, DC: National Center for Education Statistics 2006.
- United States Department of Education: Evaluation of the DC Opportunity Scholarship Program: Impacts After One Year. Washington, DC: Institute for Education Sciences 2007.
- United States General Accounting Office Report to Congressional Requesters: School Finance. State Efforts to Equalize Funding Between Wealthy and Poor School Districts. Washington, DC: United States General Accounting Office 1998.
- U.S. Department of Labor. Bureau of International Labor Affairs: Chapter IV: Access to Primary Education.  
<http://www.dol.gov/ilab/media/reports/iclp/sweat5/chap4.htm>
- U.S. Supreme Court *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954).  
<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=347&invol=483>
- U.S. Supreme Court *San Antonio School District v. Rodriguez*, 411 U.S. 1 (1973). *San Antonio Independent School District et al. v. Rodriguez et al.* Appeal from the United States District Court for the Western District of Texas No. 71-1332. Argued October 12, 1972 - Decided March 21, 1973.  
<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&cou...>
- U.S. Supreme Court *Zelman, Superintendent of Public Instruction of Ohio, et al. v. Simmons-Harris et al.* No. 00-1751. Argued February 20, 2002 - Decided June 27, 2002.  
<http://www.law.cornell.edu/supct/html/00-1751.ZS.html>
- U.S. Supreme Court *Parents Involved in Community Schools v. Seattle School District No. 1 et al.* No. 05-908. Argued December 4, 2006 - Decided June 28, 2007.
- Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005.
- Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (Stand vom 5. Juli 2005).
- Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (Stand vom 1. November 2005).
- Verfassung des Kantons Zürich (vom 27. Februar 2005).
- Volksschulgesetz des Kantons Solothurn vom 14. September 1969 (Stand vom 1. August 2007).
- Volksschulgesetz (VSG) des Kantons Zürich (vom 7. Februar 2005).
- Yearbook of Teacher Education Statistics 2006. Taipeh: Ministry of Education 2006.  
<http://english.moe.gov.tw>
- Zweites Paket Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA). Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 3. Oktober 2006. Vorlage Nr. 1483.1 (Laufnummer 12214).

## *Literatur*

- Abernathy, S.F.: *School Choice and the Future of American Democracy*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press 2005.
- Ahlin, A.: *Does School Competition Matter? Effects of a Large-Scale School Choice Reform and Student Performance*. Uppsala: Department of Economics, Uppsala University 2005.
- Ahonen, S.: *Common School - A Historical Anomaly? Two Hundred Years of Universal Education*. Unpubl. Ms. Helsinki: University of Helsinki 2007.

- Andersen, S.C./Serritzlew, S.: The Unintended Effects of Private School Competition. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* December, 11, 2006.
- Angrist, J./Bettinger, E./Kremer, M.: Long-Term Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from Administrative Records in Colombia. August 2004. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research 2004. (= Working Paper 10713)
- Asplund, R./Leijola, L.: Education and Wage Inequality in Finland: A Review of the Empirical Evidence. In: R. Asplund/E. Barth (Eds.): *Education and Wage Inequality in Europe*. Helsinki: ETLA 2005.
- Belfied, C.R.: The Evidence on Education Vouchers: An Application to the Cleveland the Cleveland Scholarship and Tutoring Program. Ms. New York: Economics Department, Queens College/National Center for the Study of Privatization in Education 2006.
- Belfield, C./Levin, H.M.: Vouchers and Public Policy: When Ideology Trumps Evidence In: *American Journal of Education* Vol. 111 (August 2005), S. 548-567.
- Belfield, C.R./Levin, H. M. (Eds.): *Privatizing Educational Choices: Consequences for Parents, Schools, and Public Policy*. Boulder/London: Paradigm Publishers 2005a.
- Bell, T.H.: *The Thirteenth Man. A Reagan Cabinet Memoir*. New York/London: The Free Press, Collier-Macmillan Publishers 1988.
- Bergstrom, F./Blank, M.: *A Survey on the Development of Independent Schools in Sweden*. Stockholm: The Swedish Research Institute of Trade 2005.
- Berliner, D.C./Biddle, B.J.: *The Manufactured Crisis. Myths, Frauds, and the Attack on America's Public Schools*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company 1995.
- Bettinger, E.: *Private School Vouchers in Colombia*. Unpubl. Ms. Cambridge/Mass.: National Bureau of Economic Research 2005.
- Bifulco, R./Ladd, H.R.: *The Impacts of Charter School on Students Achievement: Evidence from North Carolina*. Chapel Hill, NC: Terry Sanford Institute of Policy 2004. (= Working Papers Series SA N04-91)
- Bifulco, R./Ladd, H.F.: *School Choice, Racial Segregation and Test-Score Gaps: Evidence from North Carolina's Charter School Program*. Paper Presented at the Annual Meeting of Allied Social Science Associations Boston, MA January 8, 2006.
- Björklund, A./Edin, P.-A./Fredriksson, P./Krueger, A. B.: *Education, Equality and Efficiency - An Analysis of Swedish School Reform during the 1990s*. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluations 2004. (= IFAU Reports 2004, No. 1).
- Boaz, D./Barrett, A.M.: *What Would a Voucher Buy? The Real Cost of Private Schools*. Washington, DC: The Cato Institute 1996. (= Cato Briefing Papers No. 25)
- Böhl mark, A.: *School Reform, Educational Achievement and Lifetime Income: Essays in Empirical Labour Economics*. Doctoral thesis. University of Stockholm. Faculty of Social Sciences, Department of Economics. Stockholm 2005.
- Böhlmark, A./Hsieh, C.-T./Lindahl, M.: *Did School Choice in Sweden Improve Academic Achievement?* Unpubl. Ms. August 13, 2006. Stockholm: University of Stockholm SOFI 2006.
- Böhlmark, A./Lindahl, M.: *The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence*. May, 2007. Bonn: Institute for the Study of Labour IZA 2007. (= IZA Discussion Papers No. 2786)
- Bolick, C.: *Vouchers Wars. Waging the Legal Battle over School Choice*. Washington, DC: Cato Institute 2003.
- Bonpua, J.L.: *Setting Up Affirmative Action in Schools: the Role of Academia in Equal Employment Opportunities*. In: *Community College Social Science Quarterly* Vol 4, No. 2 (1974), S. 14.-17.



- Borman, K./Lee, G.: Florida's A+ Plan: Education Reform policies and Students Outcomes. Paper Presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association, Atlanta, GA. Ms. Tampa, FL: University of South Florida 2003.
- Braun-Munzinger, C.: Education Vouchers - An International Comparison. Ms. London: Centre for Civil Society 2005.
- Buckley, K./Fisler, J.: A Decade of Charter Schools: From Theory to Practice. In: Educational Policy Vol. 17, No. 3 (2003), S. 317-342.
- Bush, G.H.W.: State of the Union Address (January 31, 1990).  
<http://www.usa-presidents.info/union/>
- Callahan, R.E.: Education and the Cult of Efficiency. A Study of the Social Forces that Have Shaped the Administration of the Public Schools. Chicago/London: The University of Chicago Press 1962.
- Carnoy, M.: School Vouchers: Examining the Evidence. Washington, DC: Economic Policy Institute 2001.
- Carpentier, V.: Public Expenditure on Education and Economic Growth in the USA in the Nineteenth and Twentieth Century in Comparative Perspective. In: Paedagogica Historica No. 42, No. 6 (December 2006), S. 683-706.
- Carr, M.: The Determinants of Student Achievement in Ohio's Public Schools. August, 3 2006. Columbus, Ohio: Buckeye Institute for Public Policy Solutions 2006.
- Carson, C.C./Huelskamp, R./Woodall, Th.: Perspectives on Education in America: An Annotated Briefing. In: Journal of Educational research Vol. 86, No. 5 (May-June 1993), S. 259-319.
- Chadburne, E.A.: A History of Education in Maine. Lancaster, Pa: Science Press Printing 1936.
- Cheng, J.-J.: Reforming Textbooks, Reshaping School Knowledge: Taiwan's Textbook Deregulation in den 1990s. In: Pedagogy, Culture and Society Vol. 10, No. 1 (2002), S. 39-72.
- Chih-Peng Chiu, P./Wu, Y.-S.: On the Voucher Policy of Early Childhood Education in Taiwan. Unpubl. Ms. 2002.  
<http://www.ccu.edu.tw/deptrcfppm/national/essay/12124-3.pdf>
- Chubb, J.E./Moe, T.M.: Politics, Markets, and America's Schools. Washington, DC: The Brookings Institution 1990.
- Coleman, J.S.: The Concept of Equality of Educational Opportunity. In: Harvard Educational Review (Ed.): Equal Educational Opportunity. Cambridge/Mass.: Harvard University Press 1969.
- Coleman, J.S.: What is Meant by 'an Equal Educational Opportunity'? In: Oxford Review of Education Vol. 1, No 1. (1975), S. 27-29.
- Coleman, J.S./Campbell, E.Q./Hobson, C. et al.: Equality of Educational Opportunity. Washington, DC: US Government Printing Office 1966.
- Coleman, J.S./Hoffer, T./Kilgore, S.B.: High School Achievement: Public, Catholic, and Other Private Schools Compared. New York: Basic Books 1982.
- Daniels, R.J./Trebilcock, M.J.: Rethinking the Welfare State. The Prospects for Government by Vouchers. London/New York: Routledge 2005.
- Daun, H.: Market Forces and Decentralization in Sweden: Impetus for School Development or Threat to Comprehensiveness and Equity? In: D.N. Plank/G. Sykes (Eds.): Choosing Choice: School Choice in International Perspective. New York/London: Teachers College Press 2003, S. 92-111.
- De Carlo, J.E./Madon, C.A. (Eds.): Innovations in Educations for the Seventies. Selected Readings. Accountability, Behavioral Objectives, Differentiated Staffing, Education Vouchers, Individualized Instruction, Open Education. New York: Behavioral Publications 1973.
- D'Entremont, Ch./Huerta, L.A.: Irreconcilable Differences? Education Vouchers and the Suburban Response. In: Educational Policy. Vol. 21, No. 1 (January and March 2007) S. 40-77.

- Denesson, E./Slegers, P./Smit, F.: Reasons for School Choice in The Netherlands and in Finland. April 2001. Unpubl. Paper. New York: Teachers College, Columbia University 2001. (= National Center for the Study of Privatization in Education, Occasional Paper No. 24)
- Driessen, G./Van der Slik, F.: Religion, Denomination, and Education in the Netherlands: Cognitive and Noncognitive Outcomes After the Era of Secularisation. In: *Journal for the Scientific Study of Religion* Vol. 40, No. 4 (December 2001), S. 561-572.
- Egelund, N.: Educational Assessment in Danish Schools. In: *Assessment in Education: Principles, Policy&Practice* Vol. 12, No. 2 (July 2005), S. 203-212.
- Eliot, Ch. W.: *Education for Efficiency and The New Definition of the Cultivated Man*. Boston/New York/Chicago, Cambridge: Houghton Mifflin Company, The Riverside Press 1909.
- Eriksson, R./Jonsson, J.: *Can Education Be Equalized?* Boulder, Col: Westviewwe Press 1996.
- Espinoza, E.M.: *Vocational Training in Chile: A Decentralized and Market Oriented System*. Geneva: Training Policy and Programme Development Branch International Labour Office 1994. (= Training Policy Study, No. 8)
- Fairlie, R.W./Resch, A.M.: Is there a "White Flight" into Private Schools? Evidence from the National Education Longitudinal Survey? In: *Review of Economics and Statistics* Vol. 84 (2002), S. 21-33.
- Farrell Jr., W.C./Mathews, J.E.: School Choice and the Educational Opportunities of African American Children. In: *The Journal of Negro Education* Vol. 59, No. 4 (Autumn 1990), S. 526-537.
- Field, S./Kuczera, M./Pont, B.: *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*. Paris: OECD 2007.
- Figlio, D.N./Rouse, C.E.: Do Accountability and Voucher Threats Improve Low-Performing Schools? In: *Journal of Public Economics* Vol. 90 (2006), S. 239-255.
- Filer, R.K./Munich, D.: Public Support for Private Schools in Post-Communist Central Europe: Czech and Hungarian Experiences. In: D.N. Plank/G. Sykes (Eds.): *Choosing Choice. School Choice in International Perspective*. New York/London: Teachers College Press 2003, S. 196-222.
- Forster, G.: Segregation Levels in Milwaukee Public Schools and the Milwaukee Voucher Program. In: *Issues* (August 2006).
- Fowler, F. C.: School Choice Policy in France: Success and Limitations. In: *Educational Policy* Vol. 6, No. 4 (December 1992), S. 429-443.
- Frankel, Ch.: Equality of Opportunity. In: *Ethics* Vol. 18, No. 3 (1971).
- Friedman, M.: *Capitalism and Freedom*. With the Assistance of R. D. Friedman. With a New Preface by the Author. Chicago/London: The University of Chicago Press 1982.
- Friedman, M.: *Public Schools: Make Them Private*. Cato Institute Briefing Paper No. 23, June 23, 1995.  
<http://www.cato.org/pubs/briefs/bp-923.html>
- Friedman, M.: School Vouchers Turn 50. But the Fight is Just Beginning. In: *The Insider* (Spring 2006), S. 24.
- Friedman, M./Friedman, R.: *Free to Choose. A Personal Statement*. Orlando, FL: Harcourt, Inc. 1990.
- Fritzberg, G.J.: *In the Shadow of „Excellence“: Recovering a Vision of Educational Opportunity for All*. San Francisco, CA: Caddo Gap Press 1999.
- Fuller, H.L./Mitchell, G.A.: *Selective Admission Practices? Comparing the Milwaukee Public Schools and the Milwaukee Parental Choice Program*. Ms. January 2000. Milwaukee: Marquette University Institute for the Transformation of 2000. (= Current Educational issues, No. 2000-01)

- Gamoran, A./Long, D.A.: *Equality of Educational Opportunities. A 40-Year Retrospective*. Ms. Madison: Wisconsin Center for Educational Research 2006. (= WCER Working Paper No. 2006-9).
- Gardner, D.P.: Inaugural Address of the President of the University of California, April 12, 1984. <http://content.cdlib.org/xtf/view?docId=hb1j49n6nb&brand=calisph...>
- Gauri, V./Vawda, A.: Vouchers for Basic Education in Developing Countries: A Principal Agent Perspective. March 2003. Washington, DC: World Bank 2003. (= World Bank Policy Research Working Paper 3005).
- Gauri, V./Vawda, A.: Vouchers for Basic Education in Developing Countries: An Accountability Perspective. In: World Bank Research Observer Vol. 19, No. 2 (Fall 2004), S. 259-280.
- Goldin, C.: The Human Capital Century. In: Education Next No.1 (2003).
- Gonon, Ph.: Das internationale Argument in der Bildungsreform. Die Rolle internationaler Bezüge in den bildungspolitischen Debatten zur schweizerischen Berufsbildung und zur englischen Reform der Sekundarstufe II. Bern u.a.: Peter Lang 1998 (= Explorationen. Studien zur Erziehungswissenschaft, hrsg. v. J. Oelkers, Bd. 20).
- Granell, R.: Education Vouchers in Spain: The Valencian Experience. In: Education Economics Vol. 10, No. 2 (August 2002), S. 119-132.
- Greene, J.P.: The Effect of School Choice: An Evaluation of the Charlotte Children's Scholarship Fund Program. New York: The Manhattan Institute 2000. (= Civic Report No. 12, 2000)
- Greene, J.P.: An Evaluation of the Florida A-plus Accountability and School Choice Program. New York: The Manhattan Institute 2001.
- Greene, J.P./Peterson, P.E./Du, J.: The Effectiveness of School Choice: The Milwaukee Experiment. Ms. March 1997. Cambridge, Mass.: Harvard University 1997. (= Harvard University Education Policy and Governance Occasional Paper, No. 97-1) Auch in: Education and Urban Society Vol. 31 (1999), S. 190-213.
- Greene, J.P./Forster, G.: Vouchers for Special Education Students: An Evaluation of Florida's McKay Scholarship Program. In: Civic Report No. 38 (June 2003).
- Gurin, P./Day, E.L./Hurtado, S./Gurin, G.: Diversity and Higher Education: Theory and Impact on Educational Outcomes. In: Harvard Educational Review Vol. 72 (Fall 2002), S. 330-37.
- Gurin, P./Nagda, B.A./Lopez, G. E.: The Benefits of Diversity in Education for Democratic Citizenship. In: Journal of Social Issues Vol. 60 (March 2004), S. 17-34.
- Hacker, A.: The Schools Flunk Out. In: The New York Review of Books Vol. 31, No. 6 (April 12, 1984).
- Hammons, Chr. W.: The effects of Town Tuitioning in Vermont and Maine. Indianapolis, in: Milton&Rose D. Friedman Foundation 2002.
- Hanauer, A.: Cleveland School Vouchers: Where the Students Go. January, 2002. Cleveland/Columbus, Ohio: Policy Matter Ohio 2002.
- Henderson, P./Shamy, A.: A Snapshot of What Parents Think of Schooling in New Zealand. Auckland: Maxim Institute 2004.
- Hanushek, E.: The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools. In: Journal of Economic Literature Vol. 24 (1986), S. 1141-1177.
- Hanushek, E.A./Kain, J.F./Rivkin, St. G.: The Impact of Charter Schools on Academic Achievement. Unpubl. Ms. Palo Alto, CA: Stanford University 2002. <http://edpro.stanford.edu/Eah/papers/charters.aea.jan03.PDF>
- Harper, Sh./Reskin, B.: Affirmative Action at School and on the Job. In: Annual Review of Sociology Vol. 31 (2005), S. 357-379.

- Harris, D.N./Herrington, C. D./Albee, A.: The Future of Vouchers Lessons From the Adoption, Design, and Court Challenges of Florida's Three Voucher Programs. In: Educational Policy, Vol. 21, Nr. 1, Jan. and March 2007.
- Hassell, B.C./Godard Terrell, M.. Charter School Achievement: What We Know. Public Impact for the National Alliance for Public Charter Schools 3<sup>rd</sup> Edition, October 2006.  
<http://www.publiccharters.org/files>
- Hepburn, C./Merrifield, J.: School Choice in Sweden: Lessons for Canada. In: Studies in Education Policy (November 2006), S. 3-14.
- Hodgson, G.: Do Schools Make a Difference? In. D.M. Levine/M.J. Bane (Eds.): The Inequality Controversy: Schooling and Distributive Justice. New York: Basic Books 1975, S. 22-44.
- Horn, J./Miron, G.: An Evaluation of the Michigan Charter School Initiative: Performance, Accountability, and Impact. Kamalazoo, Mich.: The Evaluation Center Western Michigan University 2000.
- Howe, K.: In Defense of Outcomes-Based Conceptions of Equal Educational Opportunity. In: Educational Theory Vol. 39, No. 4 (1989).
- Howell, W.G./Peterson, P.E./Wolf, P.J./Campbell, D.E.: School Vouchers and Academic Performance: Results from Three Randomized Field trials. In: Journal of Policy Analysis and Management Vol. 21, No. 2 (2002), S. 207-233.
- Hoxby, C.: The Economics of School Choice. Chicago: University of Chicago Press/NBER Press 2003.
- Hoxby, C.: Achievement in Charter Schools and Regular Public Schools in the United States: Understanding the Differences. Ms. December 2004. Cambridge/Mass: Harvard University 2004. (= Harvard University Program on Education Policy and Government Working Paper)
- Hoxby, C./Rockoff, J.E.: The Impact of Charter Schools on Student Achievement. Unpubl. Ms. Cambridge/Mass.: Harvard University 2004.  
<http://post-economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers/hoxbyrockoff.pdf>
- Hseih, C./Urquiola, M.: When Schools Compete, How Do They Compete? Unpublished Ms. Princeton, N.J.: Princeton University Press 2002.
- Huang, J.-T.: The Current Development and Challenges of Higher Education in Taiwan. Unpubl. Paper, November 3, 2003.  
<http://www.edu.tw/>
- Husen, T.: Loss of Talent in Selective School Systems: The Case of Sweden. In: Comparative Education Review Vol. 4, No. 2 (October 1960), S. 70-74.
- Husen, T.: School Structure and Utilization of Talent. In: Scandinavian Journal of Education Vol. 12, No. 1 (1968).
- James, E.: Benefits and Costs of Privatized Public Services: Lessons from the Dutch Educational System. In: E. Cohn (Ed.): Market Approaches to Education: Vouchers and School Choice. Oxford: Pergamon Press 1997.
- James, Th./Levin, H. M. (Eds.): Public Dollars for Private Schools. The Case of Tuition Tax Credits. Philadelphia, PA: Temple University Press 1983.
- Johannesson, A.A-/Lindbkad, S./Simola, H.: An Inevitable Progress? Educational Restructuring in Finland, Iceland and Sweden at the Turn of the Millennium. In: Scandinavian Journal of Educational Research Vol. 46, No. 3 (September 2002), S. 325-339.
- Järvinen, T./Vanttaja, M.: Young People, Education and Work: Trends and Changes in Finland in the 1990s. In: Journal of Youth Studies Vol. 4, No. 2 (2001), S. 195-207.
- Jenkins, St. P./Micklewright, J./Schnepf, S.V.: Social Segregation in Secondary Schools: How Does England Compare with Other Countries? Essex: Institute for Social and Economic Research 2006. (ISER Working Paper 2006, No. 2)

- Kafer, K.: School Choice in 2003: An Old Concept Gains New Life. March 19, 2004.  
<http://www.heritage.org/research/Education/lm9.cfm>
- Kava, R.: Milwaukee Parental Choice Program. Wisconsin Legislative Fiscal Bureau, January, 2007. Madison, WI: Wisconsin Legislative Fiscal Bureau 2007.
- Kennedy, J.F.: Civil Rights Address Delivered 11 June 1963.  
<http://www.americanrhetoric.com/speeches/jfkcivilrights.htm>
- Kershner, St.: Why Equal Opportunity is Not a Valuable Goal. In: Journal of Applied Philosophy Vol. 21 (August 2004), S. 159-173.
- Kirk, A.Y.: Letter to the Editors: Flunking the Schools. In: The New York Review of Books Vol. 31, No. 14 (September 27, 1984).
- Kivirauma, J./Rinne, R./Seppänen, P.: Neo-Liberal Education Policy Approaching Finnish Shoreline? In: Journal for Critical Educational Studies Vol 1, No. 1 (March 2003).
- Krueger, A.B./Zhu, P.: Another Look at the New York City School Voucher Experiment. In: American Behavioral Scientist Vol. 47, No. 5 (2004), S. 658-698.
- Kupermintz, H.: The Effects of Vouchers in School Improvement: Another Look at the Florida Data. In: Education Policy Analysis Archives Vol. 9, No. 8 (April 2001).
- Ladd, H.F.: School Vouchers: A Critical View. In: Journal of Economic Perspectives Vol. 16 (2002), S. 3-24.
- Ladewski, K.: Distributional Equity and School Location in the Chilean Voucher System. Unpublished ms. May, 10, 2005. Stanford, CA: Stanford University 2005.
- Langouet, G./Léger, A.: State and Private Education in France: School Career and Pupils' Results. In: K. N. Reddy (ED.): Public and Private Education: An International Perspective. India: Academic service of Hyderabad 1994, S.152-163. zucationmEdzcation: An Internazuional Peresoective.
- LaRocque, N.: School Choice: Lessons from New Zealand. In: Education Forum Briefing Papers No. 12 (May 2005).  
<http://www.educationforum.org.nz>
- Lau, P.F. (Ed.): From the Grassroots to the Supreme Courts: Brown V. Board of Education and American Democracy. Durham, North Carolina: Duke University Press 2004.
- Law, W.-W.: Education reform inTaiwan: A Search for a "National" Identity through Democratisation and Taiwanisation. In: Compare: A Journal of Comparative Education Vol. 33, No 1 (March 2002), S. 61-81.
- Levin, H. M.: Financing Equal Educational Opportunity. A Statement Prepared for Hearings before the Select Committee on Equal Educational Opportunity. U.S. Senate Ninety-First Congress, Part 7 - Inequality of Economic Resources. Washington, DC: Governmental Printing Office 1970, S. 3508-3537.
- Levin, H.M.: A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers. In: J. Oelkers (Ed.): Futures of Education. New York: Peter Lang 2001, S. 181-202. Wieder in: Educational Evaluation and Policy Analysis Vol. 24 (2002), S. 159-174.
- Levine, D. U.: Educating Alienated Inner-City Youth: Lessons from Street Academies. In: The Journal of Negro Education Vol. 44, No. 2 (Spring 1975), S. 139-148.
- Levinson, E.: The Alum Rock Voucher Demonstration: Three Years of Implementation. Ms. Santa Monica, CA: The Rand Corporation 1976. (= The Rand Paper Seruie, No. P-5631)
- Liang, X.: Bangladesh: Female Secondary School Assistance. Unpubl. Paper, June 11, 1996. Washington, DC: Human Development Department, World Bank 1996.
- Lidström, A.: Local School Choice Policies in Sweden. In: Scandinavian Political Studies Vol. 22, No. 2 (June 1999), S. 137-156.

- Lips, D./Feinberg, E.: School Choice: 2006 Progress Report. In: Backgrounder No. 1970 (September 18, 2006).
- Luego-Prado, A.J./Volij, O.: Public Education, Communities and Vouchers. In: *The Quarterly Review of Economics and Finance* Vol. 43, No. 1 (2003), S. 51-73.
- Macinstogsh, A./Wilkinson, D.: School Vouchers. An Evaluation of their Impact on Education Outcomes. July 2006. Canberra: The Australia Institute 2006.
- Maddaus, J./Mirochnik, D.: Parental Choice Options in Maine. In: *Journal of Research in Rural Education* Vol. 8, No. 1 (Winter 1992).
- McConahy, J.B.: Self Interests versus Racial Attitudes as Correlates of Anti-Busing Attitudes in Louisville: Is It the Buses or the Blacks? In: *The Journal of Politics* Vol. 44, No. 3 (August 1982), S. 692-720.
- McEwan, P./Carnoy, M.: Competition and Sorting in Chile's Voucher System. Unpublished Ms. Stanford, CA: Stanford University 1998.
- McEwan, P.J./Carnoy, M.: The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System. In: *Educational Evaluation and Policy Analysis* Vol. 22, No. 3 (Autumn 2000), S. 213-239.
- McEwan, P.: Peer Effects on Student Achievement: Evidence from Chile. In: *Economics of Education Review* No. 2, April 22 (2003), S. 131-141.
- McEwan, P.: The Impact of Vouchers. In: *Peabody Journal of Education* Vol. 79, No. 3 (2004), S. 57-80.
- Mangold, M./Oelkers, J./Rhyn, H.: Die Finanzierung des Bildungswesens durch Bildungsgutscheine. Modelle und Erfahrungen. Bern: Erziehungsdirektion des Kantons Bern 1998.
- Mason, P.: Education Vouchers Under Test. In: *Oxford Review of Education* Vol.1, No.2 (1975), S. 159-167.
- Mettler, S.: *Soldiers to Citizens: The G.I. Bill and the Making of the Greatest Generation*. New York. Oxford University Press 2005.
- Ming-Sho Ho: The Politics of Preschool Education Vouchers in Taiwan  
In: *Comparative Education Review*, vol. 50, no. 1 (2006), S. 66-89.
- Meyer, D. P. et al.: School Choice in New York City After Three Years: An Evaluation of the school Choice scholarships Program. Final Report, February 19, 2002. Ms. Princetin, NJ: Mathematica Policy Research 2002.
- Moe, T.M.: *Schools, Vouchers, and the American Public*. Washington, DC: Brookings Institution Press 2001.
- Myrberg, E./Rosén, M.: Reading Achievement and Social Selection in Independent Schools in Sweden: Results from IEA PIRLS 2001. In: *Scandinavian Journal of Educational Research* Vol. 50, No. 2 (April 2006), S. 185-205.
- Neal, D.: How Vouchers Could Change the Market for Education. In: *Journal of Economic Perspectives* Vol. 16 (2002), S. 25-44.
- Nelson, A.R.: *The Elusive Ideal: Equal Educational Opportunity and the Federal Role in Boston's Public Schools, 1950-1985*. Chicago/London: The University of Chicago Press 2005. (= Historical Studies of Urban America).
- Norinder, Y.: The Evolving Comprehensive School in Sweden. In: *International Review of Education* Vol. 3, No. 3 (1957), S. 257-274.
- Norris, N. et al.: *An Independent Evaluation of Comprehensive Curriculum Reform in Finland*. Helsinki: National Board of Education 1996.
- Oelkers, J.: *Expertise gymnasiale Mittelschulen*. Bern: h.e.p.Verlag 2007.

- Oelkers, J./Reusser, K.: *Expertise: Qualität entwickeln - Standards sichern – mit Differenz umgehen*. Unter Mitarbeit von E. Berner/U. Halbheer/St. Stolz. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007.
- Patrinos, H.A.: *Mechanisms for Enhanced Equity: Demand-Side Financing*. Unpubl. Paper. April 2, 2001. Washington, DC: World Bank 2001.
- Pearce, D./Gordon, L.: *In the Zone: New Zealand's Legislation for a System of School Choice and its Effects*. In: *London Review of Education* Vol. 3, No. 2 (July 2005), S. 145-157.
- Pekkarinen, T./Uuisitalo, R./Pekkala, S.: *Education Policy and Intergenerational Income Mobility: Evidence from the Finnish Comprehensive School Reform*. August 2, 2006. Unpubl. Ms. Uppsala: University of Uppsala, Department of Economics 2006.
- Peterson, P.E.: *Little Gain in Student Achievement*. In: P.E. Peterson (Ed.): *Our Schools and Our Future ... Are We Still at Risk?* Stanford, CA: Hoover Institution Press 2003, S. 39-72.
- Peterson, P./Greene, J.P./Noves, Ch.: *School Choice in Milwaukee - School Voucher Plan*. In: *Public Interest* (Fall 1996).
- Peterson, P.E./Howell, W.G./Greene, J.P.: *An Evaluation of the Cleveland Voucher Program After Two Years*. Working Paper. Program on Education Policy and Governance. Cambridge/Mass.: Harvard University 1999.
- Plank, D.N./Sykes, G. (Eds.): *Choosing Choice. School Choice in International Perspective*. New York/London: Teachers College Press 2003.
- Quie, A.H.: *Educational Policy Legislation*. In: *Educational Evaluation and Policy Analysis* Vol. 1. No. 4 (July-August 1979), S. 71-74.
- Ranganzas, P.: *Competition and Private School Vouchers* Vol. 5, No. 3 (December 1997), S. 245-265.
- Ravitch, D.: *The Test of Time*. In: *Education Next* (Spring 2003).
- Reagan, R.: *Inaugural Address Presented January 2, 1967*.  
[http://www.californiagovernors.ca.gov/h/documents/inaugural\\_33.html](http://www.californiagovernors.ca.gov/h/documents/inaugural_33.html)
- Ritzen, J.M.M./van Dommelen, J./de Vijlder, F.J.: *School Finance and School Choice in the Netherland*. In: *Economics and Education Review* Vol. 16, No. 3 (June 1997), S. 329-335.
- Robinson, G.: *Survey of School Choice Research Spring 2005*. Milwaukee: Marquette University, Institute for the Transformation of Learning 2005.
- Rouse, C.E.: *Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program*. In: *The Quarterly Journal of Economics* (May 1998).
- Rouse, C.E.: *Schools and Student Achievement: More evidence from the Milwaukee Parental choice program*. In: *FRBNY Economic Policy Review* (March 1998a), S. 61-72.
- Salganik, L. H.: *The Fall and Rise of Education Vouchers*. Report. Center for Social Organization of Schools, Johns Hopkins University. Baltimore, MD: Center for Social Organization of Schools 1981.
- Salisbury, D./Tooley, J.: *What America Can Learn from School Choice in Other Countries*. Washington, DC: Cato Institute 2005.
- Sandstrom, F.M./Bergstrom, F.: *School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You*. In: *Journal of Public Economics* Vol. 89, Nos. 2-3 (2005), S. 351-380.
- Sapelli, C.: *The Chilean Voucher-System: Some New Results and Research Challenges*. In: *Cuadernos de Economia* Año 40, N° 121 (diciembre 2003), S. 530-538.
- Sass, T.R.: *Charter Schools and Student Achievement in Florida*. Unpubl. Ms. Preliminary Draft. Tallahassee FL: Florida State University 2004.  
[http://www.aeaweb.org/annual\\_mtg\\_papers/2005/0109\\_0800\\_0301.pdf](http://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2005/0109_0800_0301.pdf)

- Sears, B.: *Objections to Public Schools Considered: Remarks at the Annual Meeting of the Trustees of the Peabody Education Fund*. New York, Oct. 7, 1875. Boston: Press of J. Wilson and Son 1875.
- Schindler Rangvid, B.: *Evaluating Orivate School Quality in Denmark*. February 2000. Unpubl. Ms. Aarhus: The Aarhus School of Business 2002.
- Seth, M.J.: *Education Fever: Society, Politics and the Pursuit of Schooling in South Korea*. Honolulu: Universits of Hawaii's Press 2002.
- Simola, H./Rinne, R./Kivirauma, J.: *National Changes in Education and Educational Governance: An Outline for the Draft of the Finnish Case*. Unpubl. Ms. O.J.  
[http://www.ped.uu.se/egsie/time5/finncal\\_1.html](http://www.ped.uu.se/egsie/time5/finncal_1.html)
- Söderström, M.: *School Choice and Student Achievement: New Evidence in Open-Enrolment*. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation 2006. (= Working Paper 2006:16)
- Söderström, M./Uusitalo, R.: *School Choice and Segregation: Evidence from an Admission School Reform*. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation 2005. (= Working Paper 2005:7)
- Solo, R.A. (Ed.): *Economics and the Public Interest*. New Brunswick: Rutgers University Press 1955.
- Sowell, Th.: *Affirmative Action Around the World: An Empirical Study*. New Haven/Conn.: Yale University Press 2004.
- Stedman, L.C.: *The Sandia Report and U.S. Achievement: An Assessment*. In: *Journal of Educational Research* (January-February 1994), S. 133-146.
- Stedman, L.C.: *Respecting the Evidence: The Achievement Crisis Remains Real*. In: *Education Policy Analysis Archives* Vol. 4, No. 7 (April, 4, 1996).
- Stedman, L.C./Kaestle, C.F.: *Literacy and Reading Performance in the United States from 1880 to the Present*. In: C. F. Kaestle et al. (eds.): *Literacy in the United States*. New Haven: Yale University Press 1991.
- Sterba, J. P.: *Defending Affirmative Action, Defending Preference*. In: *Journal of Social Philosophy* Vol. 34 (June 2002), S. 285-300.
- Tannenbaum, M. D.: *Vouchers are a Viable Option for Urban Settings: A Response to Andrew B. Sandler and David E. Kapel*. In: *The Urban Review* Vol. 22, No. 1 (March 1990), S. 61-73.
- Tarrow, S.: *Power in Movement. Collective Action, Social Movements and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press 1994.
- Teese, R.: *Private schools in France: Evolution of a System*. In: *Comparative Education Review* Vol. 30, No. 2 (May 1986), S. 247-259.
- The Model for the Nation: An Exclusive Interview with Annette Polly Williams*. In: *School Reform News* (August 2002).
- Tortosa, M.A./Granell, R.: *Nursing Home Vouchers in Spain: The Valencian Experiment*. In: *Ageing&Society* Vol. 22, No. 6 (November 2002), S. 669-687.
- Tyack, D. B.: *The One Best System: A History of American Urban Education*. New Edition. Cambridge/Mass./London: Harvard University Press 2005.
- Valdes, J.G.: *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press 1995.
- Valvedere, G.A.: *Curriculum Convergence in Chile: The Global and the Local Context of Reforms in Curriculum Policy*. In: *Comparative Education Review* Vol. 48 (2004), S. 174-201.
- Van Vliet, W./Smith, J.A.: *A Nineteenth-Century French Proposal to Use School Vouchers*. In: *Comparative Education Review* Vol. 26, No. 1 (February 1982), S. 95-103.
- Villarroye, A.: *A Look at School Choice in Spain*. In: *Mediterranean Journal of Educational Studies* Vol 7, No. 2 (2002), S. 21-36.



- Viteritti, J.P. : School Choice: How an Abstract Idea Became a Political Reality. Brookings Papers on Education Policy (2005), S. 137-173. Mit Kommentaren von Herbert J. Waldberg und Patrick J. Wolf.
- Waldberg, H.J./Bast, J.J.: Education and Capitalism: How Overcoming Our Fear of Markets and Economics can Improve America's Schools. Stanford, CA: Hoover Institution Press 2003.
- Weintraub, S.: Review of: Economics and the Public Interest by Robert A. Solo. In: The American Economic Review Vol. 45, No. 4 (Sept. 1955), S. 665-667.
- West, A.: School Choice, Equity and Social Justice: The Case for More Congrol. In: British Journal of Educational Studies Vol. 54, No. 1 (March 2006), S. 15-33.
- West, E.G.: Education Vouchers in Principle and in Practice: A Survey. In: The World Bank Research Observer Vol. 12, No. 1 (February 1997), S. 83-103.
- Wilson, F.D.: The Impact of School Desegregation Policies on White Public School Enrollment, 1968-1976. In: Sociology of Education Vol. 58 (1985), S. 153-171.
- Witte, J.: The Milwaukee Voucher Experiment. In: Educational Evaluation and Policy Analysis Vol. 20 (1998), S. 229-251.
- Witte, J.F.: The Market Approach to Education: An Analysis of America's First Voucher Program. Princeton, N.J.: Princeton University Press 1999.
- Witte, J.F./Starr, T.D./Thorn, Chr. A.: Fifth-Year Report: Milwaukee Parental Choice Program. Unpubl. Paper. Madison: University of Wisconsin 1995.
- Wolf, A.: Does Education Matter? Myths about Education and Economic Growth. London: Penguin Books 2002.
- Wolf, P.J./Peterson, P./West, M.R.: Results of a School Voucher Experiment: The Case of Washington, DC after Two Years. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Association (San Francisco, CA, August 30-September, 2, 2001). Ms. Cambridge, MA: Harvard University, Kennedy School of Government 2001.
- Wolf, P.J./Macedo, St. (Eds.): Educating Citizens: International Perspectives on Civic Values and School Choice. Washington, DC: Brookings Institution Press 2004.
- Why Not Lift the Cap? In: Public Policy Forum; Research Brief Vol. 94, No. 2 (February 2006)
- Wortmann, P.M.: The First Year of the Education Voucher Demonstration; A Secondary Analysis of Student Achievement Test Scores. In: Education Quarterly Vol. 2, No.2 (May 1978), S. 193-214.
- Wylie, C.: What is the Reality of School Competition? Paper Given at the AERA Conference, San Francisco 7-11 April 2006. Unpublished Ms. Wellington: New Zealand Council für Educational Research 2006.
- Yiling, H.: Education Reform in Taiwan: Change and Continuity Since the Change in Ruling Party. Unpubl. Ms. April 2004.
- <http://www.soas.ac.uk/taiwanstudiesfiles/conf04.2004/papers/>
- Zimmerman, J.: Whose America? Culture Wars in the Public Schools. Cambridge/Mass./London: Harvard University Press 2002.