

2

2 0 1 1

Bildungsökonomie

Anna Makles/Alexandra Schwarz

Aspekte der Berechnung der Kosten je Schüler und Schulform am Beispiel von Nordrhein-Westfalen

Manfred Weiß/Stephan Schmitt

Materielle Anreize für Schüler und Schülerinnen?
Erfahrungen mit Programmen in der angelsächsischen Schulpraxis

Christopher Lubienski/Matthew Linick

Quasi-Markets and Innovation in Education

Andrea Liesner

Wie privat ist privat?
Zur öffentlichen Unterstützung privater Bildungsanbieter

Berichte

Isabell van Ackeren/Olga Zlatkin-Troitschanskaia u.a.

Evidenzbasierte Schulentwicklung
Ein Forschungsüberblick aus interdisziplinärer Perspektive

Sylvia Schütze

„Aufgaben im Schulbuch“ (Tagungsbericht)

INHALT

EDITORIAL

Detlef Fickermann/Hans-Werner Fuchs

Editorial zum Schwerpunktthema:

Bildungsökonomie..... 105

BILDUNGSÖKONOMIE

Anna Makles/Alexandra Schwarz

Aspekte der Berechnung der Kosten je Schüler und

Schulform am Beispiel von Nordrhein-Westfalen 108

Manfred Weiß/Stephan Schmitt

Materielle Anreize für Schüler und Schülerinnen?

Erfahrungen mit Programmen in der angelsächsischen Schulpraxis 125

Christopher Lubienski/Matthew Linick

Quasi-Markets and Innovation in Education 139

Andrea Liesner

Wie privat ist privat?

Zur öffentlichen Unterstützung privater Bildungsanbieter 158

BERICHTE

Isabell van Ackeren/Olga Zlatkin-Troitschanskaia u.a.

Evidenzbasierte Schulentwicklung

Ein Forschungsüberblick aus interdisziplinärer Perspektive 170

Sylvia Schütze

„Aufgaben im Schulbuch“

Jahrestagung der „Internationalen Gesellschaft für historische und systematische Schulbuchforschung“

30. September bis 2. Oktober 2010, Bayerisches Schulmuseum Ichenhausen..... 185

REZENSIONEN 188

Die
Deutsche
Schule

Zeitschrift für
Erziehungswissenschaft
Bildungspolitik und pädagogische Praxis
Herausgegeben von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

DDS

3

2011

Vorschau

Themenschwerpunkt: Hausaufgaben

Hausaufgaben gehören seit Dekaden zum festen Bestandteil des Schulsystems; sie konstruieren das außerschulische Lernen von Schülerinnen und Schülern als eine Fortsetzung bzw. Erweiterung des Unterrichts. Dabei befinden sich Hausaufgaben einerseits in dem Spannungsfeld einer häufig nur randständigen, beiläufigen inhaltlichen und didaktischen Begründung durch den Unterricht und andererseits einer nachdrücklichen Akzentuierung ihrer Bedeutung für das Lernen von Schülerinnen und Schülern. Die Bewältigung der Aufgaben wird traditionell an die Eigenverantwortung der Lernenden delegiert, was häufig zu Belastungen und Konflikten im Elternhaus führt. Das tradierte Verständnis von Hausaufgaben als schulextern zu erledigende Aufgabe steht in Kontrast zu einer „zeitgemäßen“ Hausaufgabenpraxis als Element einer individualisierten Lernförderung.

In Heft 3/2011 der DDS setzen sich die Autorinnen und Autoren analytisch und beschreibend mit der Thematik „Hausaufgaben“ auseinander. Diskutiert werden unter anderem subjektive Theorien und Einsatzkriterien von Hausaufgaben aus Sicht von Lehrerinnen und Lehrern, die Korrespondenz des diagnostischen Handelns der Lehrkräfte mit den von ihnen gewählten Hausaufgaben, empirische Befunde zur Praxis am Beispiel eines „Nebenfachs“, die Modellkonzeption einer Hausaufgabendidaktik im Kontext schulischer Förderung von Selbstständigkeit im Rahmen der offenen Ganztagschule sowie „Good Practice“-Beispiele aus der Schulpraxis, die Hausaufgaben als Teil individueller Lernförderung und Rückmeldung aufzeigen und reflektieren.

Heft 3/2011 der Zeitschrift erscheint im August 2011.



Waxmann • Steinfurter Str. 555 • 48159 Münster • www.waxmann.com

CONTENTS

EDITORIAL

Detlef Fickermann/Hans-Werner Fuchs

Editorial to the Focus Topic:

Economics of Education 105

ECONOMICS OF EDUCATION

Anna Makles/Alexandra Schwarz

Aspects of Education Funding per Pupil and Type of School,

Using the Example of North Rhine-Westphalia 108

Manfred Weiß/Stephan Schmitt

Material Incentives for Students?

Experiences with Education Programs in Anglo-Saxon Countries 125

Christopher Lubienski/Matthew Linick

Quasi-Markets and Innovation in Education 139

Andrea Liesner

How Private is Private?

Considerations on the Public Funding of Private Educational Providers 158

REPORTS

Isabell van Ackeren/Olga Zlatkin-Troitschanskaia et al.

Evidence-based School Development

A Research Survey from an Interdisciplinary Point of View 170

Sylvia Schütze

„Assignments in Schoolbooks“

Annual Conference of the „International Society for
Historical and Systematic Research on Schoolbooks“

September 30 – October 2, 2010, Bavarian School Museum Ichenhausen 185

REVIEWS 188

Die
Deutsche
Schule

Zeitschrift für
Erziehungswissenschaft
Bildungspolitik und pädagogische Praxis
Herausgegeben von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

DDS

3

2011

Preview

Focus Topic: Homework

Homework has been an inherent part of the school system for decades; it has constructed the students' extracurricular learning as a prolongation and extension of the lessons. Homework is in a field of tension between an oftentimes marginal and incidental function for the classroom work with regard to contents and didactics on the one hand and an emphatic accentuation of its importance for the students' learning on the other. The accomplishment of the homework is traditionally delegated to the learners' individual responsibility, often yielding impositions and conflicts at home. The traditional understanding of homework as assignments to be carried out outside of the school contradicts a "modern" practice, which considers homework as an element of individual learning support.

The authors in issue 3/2011 of the DDS deal with the topic "homework" in a descriptive and analytical manner. Among others, the following aspects will be discussed: teachers' subjective theories and operational criteria for homework, the correspondence of teachers' diagnostic approaches and their decisions with regard to homework, empirical findings in respect of a so-called "minor subject", a model conception of homework didactics in the context of an educational promotion of autonomy within the framework of open all-day schools, and examples of "good practice" at school, which show the contribution of homework to an individual learning support and feedback and which reflect on it.

No 3/2011 will be out in August 2011.



Waxmann • Steinfurter Str. 555 • 48159 Münster • www.waxmann.com

Editorial zum Schwerpunktthema: Bildungsökonomie

Editorial to the Focus Topic:

Economics of Education

Forschungsergebnisse zu bildungsökonomischen Fragestellungen finden in den erziehungswissenschaftlich orientierten Fachmedien eher nachrangigen Widerhall. Dies gilt zumindest für den deutschen Sprachraum, während in den angelsächsischen Ländern traditionell eine stärkere Offenheit für die Betrachtung schulbezogener Themen auch unter einer (bildungs-)ökonomischen Perspektive besteht.

Wie das Kompositum von „Bildung“ und „Ökonomie“ schon begrifflich nahelegt, kann bildungsökonomische Forschung disziplinär sowohl im Bereich der Wirtschaftswissenschaften als auch im Rahmen erziehungswissenschaftlicher Bildungsforschung betrieben werden. Faktisch zeigt sich, dass die Bildungsökonomie als wissenschaftliche Teildisziplin in jüngster Zeit zwar vermehrt zur Kenntnis genommen wird, dass aber gerade im Bereich der bildungsökonomischen Forschung zur Qualität schulischer Bildung, zu Fragen der Effektivität und der Effizienz des Schul- und Bildungssystems und zu allgemeinen Zusammenhängen von Schule und Ökonomie nach wie vor erhebliche Defizite bestehen. Hierauf weisen z.B. Gundel Schümer und Manfred Weiß in einer Analyse aus dem Jahr 2008 hin (Bildungsökonomie und Qualität der Schulbildung, Frankfurt a.M.: GEW). So werde bildungsökonomische Forschung in Deutschland „mittlerweile fast nur noch in wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereichen und in Einrichtungen der außeruniversitären Wirtschaftsforschung betrieben. In Bildungsforschungsinstituten wie dem Max-Planck-Institut für Bildungsforschung und dem Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung, in denen die Bildungsökonomie in der Vergangenheit eine bedeutende Rolle spielte, ist sie nicht einmal mehr rudimentär vertreten“ (ebd., S. 9).

Die Ursachen für dieses partielle „Ausblenden“ der Zusammenhänge von Bildung und Ökonomie sind vielfältig und in einem Editorial nur anzudeuten. So spielen die ökonomischen Funktionen von Bildung und Schule zwar in der Schultheorie eine Rolle, während sich in der pädagogischen Praxis hingegen bisweilen ein gewisser Widerstand dagegen wahrnehmen lässt, Schule, Unterricht und Bildung z.B. auch unter der Frage des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag zu diskutieren. Vor dem Hintergrund bestehender

und sich absehbar verschärfender fiskalischer Zwänge (Stichwort: „Schuldenbremse“), denen auch und gerade das in Deutschland weitgehend öffentlich finanzierte staatliche und private Schul- und Bildungswesen ausgesetzt ist, erscheint eine solche Abstinenz kurzschlüssig. Aus diesem Grunde und auch weil die Facetten des ökonomieorientierten Blicks auf Bildung und Schule vielfältig sind, haben wir uns zu diesem Schwerpunkt entschlossen, in dem wir exemplarisch Aspekte des Verhältnisses von Bildung, Schule und Ökonomie beleuchten wollen.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um überlastete Haushalte auf allen staatlichen Ebenen werden auch die Aufwendungen für Bildung und Schule zunehmend im Erwartungshorizont einer effektiven und effizienten Mittelverwendung diskutiert. Dies führt dazu, genauer als bisher den Blick auf die Kosten zu richten, die das „Schule-Halten“ verursacht. Anna Makles und Alexandra Schwarz widmen sich dieser Thematik, indem sie die Frage nach der optimalen Allokation knapper Ressourcen im Zusammenhang mit Modellen diskutieren, die sie zur Berechnung der pro Schülerin bzw. Schüler und Schulform auftretenden Kosten erarbeitet haben. Mit der hier vorgestellten Kennzahl „Durchschnittliche Kosten je Schüler und Schulform auf kommunaler Ebene“ ist es möglich, eine regional differenzierte Messung der im Rahmen des Schulbetriebes anfallenden Kosten vorzunehmen. Die Autorinnen verdeutlichen, wie die Schulfinanzierung zwischen Land und Kommunen aufgeteilt ist, welche Struktur die Gesamtkosten aufweisen und welche Unterschiede sich diesbezüglich auch zwischen Kommunen eines Bundeslandes feststellen lassen.

Manfred Weiß und Stephan Schmitt wenden sich in ihrem Beitrag der Frage zu, ob – in Deutschland bislang kaum verbreitet – spezifische materielle oder nicht-materielle Anreize zur Leistungssteigerung bei Schülerinnen und Schülern beitragen können. Hierzu werten sie aktuelle internationale Forschungsergebnisse aus und zeigen, dass die Befundlage zu den Wirkungen solcher zusätzlichen extrinsischen Motivationen uneinheitlich ist. In ihrem Fazit machen sie aber zugleich auch deutlich, dass dieses kein Grund ist, diese Perspektive ganz aufzugeben und grundsätzlich auf den Einsatz materieller Anreizkonzepte für Schülerinnen und Schüler zu verzichten. Notwendig sei weitergehende Forschung, die solche Anreizprogramme in ihrer Wirksamkeit mit anderen Interventionsstrategien vergleicht, wobei auch längerfristige Wirkungen (z.B. Sozialisationswirkungen) zu berücksichtigen wären.

Zu den zunehmend verbreiteten Verfahren und Maßnahmen, die ihren Ursprung nicht zuletzt im Bereich jenes Handelns haben, das für „die Wirtschaft“ als typisch gilt, zählt mittlerweile auch in Deutschland, Schulen auf so genannten „Quasi-Märkten“ miteinander konkurrieren zu lassen. Dahinter steht die Erwartung, dass um Schülerinnen und Schüler – und das Interesse der Eltern – konkurrierende Schulen sich um eine Verbesserung ihrer Leistungsangebote bemühen werden und so insgesamt eine Verbesserung der Qualität von Schule und Unterricht erreicht werden kann. Christopher Lubienski und Matthew Linick konnten dafür gewonnen werden, eine für die OECD er-

stellte umfassende Studie, in der er die genannte Thematik im globalen Maßstab analysiert hat, mit Blick auf die Situation in ausgewählten europäischen Staaten zusammenzufassen und zuzuspitzen.

Unter der Frage „Wie privat ist privat?“ schließt der Schwerpunkt mit einem wissenschaftlichen Essay von Andrea Liesner ab, in dem sie den Blick insbesondere auf den wachsenden Markt privater Anbieter im Schulbereich richtet. Ihre Analyse folgt der Beobachtung, dass in zunehmendem Maße privatwirtschaftliche Organisationen auf den „Bildungsmarkt“ drängen, die schulische und außerschulische Bildungsangebote unterbreiten oder Strategien zur Effizienzsteigerung im Bildungswesen lancieren. Weitgehend staatlich finanziert, treten sie gleichwohl mit dem Anspruch des Staatsfern-Privaten in Konkurrenz zu staatlichen Bildungsangeboten. Liesner skizziert die aktuelle Situation und fragt nach möglichen Folgen dieser Entwicklung für Schule und Gesellschaft.

Detlef Fickermann/Hans-Werner Fuchs

Anna Makles/Alexandra Schwarz¹

Aspekte der Berechnung der Kosten je Schüler und Schulform am Beispiel von Nordrhein-Westfalen²

Zusammenfassung

Dieser Beitrag befasst sich mit der Kennzahl ‚Kosten je Schüler und Schulform auf kommunaler Ebene‘, die als ein standardisiertes und nachvollziehbares Instrument für Kosten-Wirksamkeits-Analysen auf kommunaler und kleinräumiger Ebene Verwendung finden kann. Die Berechnung der Kennzahl erfolgt beispielhaft für Nordrhein-Westfalen und es zeigt sich, dass der kommunale Beitrag zur Schulfinanzierung nicht unerheblich ist, jedoch auch stark zwischen den Kommunen variiert. Außerdem finden sich Hinweise, dass die Kommunen unterschiedliche Prioritäten bei der Finanzierung der verschiedenen Schulformen haben.

Schlüsselwörter: Kosten je Schüler, kommunale Schulfinanzierung, gemischte Schulfinanzierung, Bildungsausgaben, Bildungsfinanzierung

Aspects of Education Funding per Pupil and Type of School, Using the Example of North Rhine-Westphalia

Abstract

We introduce the indicator ‘costs per student and type of school at the local level’, which can be used as a standardized and comprehensible tool for regional cost-effectiveness analyses. In the current investigation, the informative value of this indicator is demonstrated for the case of North Rhine-Westphalia (Germany). It turns out that the local

-
- 1 Die Autorinnen danken den anonymen Gutachtern für wertvolle Anmerkungen und Hinweise.
 - 2 Dieser Beitrag basiert auf Teilergebnissen des Projektes „Explorative Studien zur Möglichkeit einer Bildungsfinanzierungsgesamtrechnung“. Kooperationsprojekt zwischen dem Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung, DIPF, Frankfurt a.M. – Prof. Dr. Horst Weishaupt – und dem Lehrstuhl für Finanzwissenschaft & Steuerlehre an der Schumpeter School of Business and Economics an der Bergischen Universität Wuppertal – Prof. Dr. Kerstin Schneider. Gefördert wurde dieses Projekt durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF, Förderkennung: PLI3064.

contribution to education funding is significant overall and varies greatly between municipalities. Moreover, there is evidence that local authorities have different priorities in funding the various school tracks in North Rhine-Westphalia.

Keywords: costs per student, local education funding, mixed education funding, education funding

1. Motivation

Ein wichtiger Beitrag der Bildungsökonomie zur Erforschung der Effekte bildungspolitischer Steuerungsmaßnahmen besteht darin, die Effizienz der geplanten Maßnahmen zu beurteilen, indem Informationen zu ihrer Effektivität geeignet mit den durch sie entstehenden Kosten verknüpft werden (vgl. Weiß/Timmermann 2008). Im Rahmen dieser Effizienzanalysen ist die Frage zu beantworten, wie mit gegebenem Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis erreicht werden kann. Liefern also zwei Maßnahmen einen vergleichbaren Ertrag, welcher der beiden Maßnahmen sollte dann – bei beschränktem Budget – der Vorzug gegeben werden? Oder: Wie hoch werden die Mehrausgaben sein, wenn die Umsetzung beider Maßnahmen zwar das Budget übersteigt, aber beide als erforderlich angesehen werden?

Diese Fragen nach der optimalen Allokation knapper Ressourcen können nur beantwortet werden, wenn belastbare Informationen zu den Kosten, die mit diesen Maßnahmen verbunden sind, verfügbar sind oder zumindest verlässlich geschätzt werden können. Für entsprechende Analysen, insbesondere im Schulbereich, werden in der Regel Standardkosten-Modelle verwendet, deren wesentliche Eingangsgröße die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler oder Schülerin an einer bestimmten Schulform sind. Diese Ausgaben je Schüler werden seit 1995 differenziert nach Bundesländern durch das Statistische Bundesamt berichtet und dienen der Vergleichbarkeit der Ausgaben im Schulbereich zwischen Bundesländern und Schulformen. Ein entscheidender Nachteil dieser Kennzahl besteht jedoch darin, dass sie den Anforderungen kleinräumiger Analysen, z.B. der regionalen Schulstandortplanung, nicht gerecht wird. Denn werden z.B. die Ausgaben für Grundschulen auf Gemeindeebene anhand dieser Durchschnittsausgaben bewertet, so hängt deren Höhe ausschließlich von der Anzahl der Schüler und Schülerinnen an den untersuchten Standorten ab. Die Variation in den Schulausgaben zwischen den Kommunen innerhalb eines Bundeslandes bleibt unberücksichtigt. Auch Prioritäten der kommunalen Entscheidungsträger für bestimmte Schulformen und außerschulische Angebote, die zudem Bildungsungleichheiten verstärken oder verringern können, sollten nicht auf Ebene des Bundeslandes untersucht werden, sondern bedürfen einer kleinräumigen, disaggregierten Analyse.

Im Folgenden wird dargestellt, wie die auf Ebene des Bundeslandes und der Kommunen berichteten Ausgaben für den Schulbereich genutzt werden können, um die durchschnittlichen Kosten je Schüler bzw. Schülerin und Schulform auf kommunaler Ebene zu schätzen. Diese Durchschnittskosten werden beispielhaft für Nordrhein-Westfalen (NRW) und das Jahr 2007 berechnet und ausgewählte Ergebnisse für die verschiedenen Schulformen in den nordrhein-westfälischen Gemeinden beschrieben. Das Ziel dabei ist, die Möglichkeiten und Grenzen der Kostenerfassung im Schulbereich auf Basis vorhandener amtlicher Daten zu beschreiben. Entsprechend wird auch diskutiert, welche Vorteile für die Berechnung einer Kennzahl wie den Durchschnittskosten je Schüler bzw. Schülerin und Schulform durch das neue kommunale Finanzmanagement und die damit verbundene kaufmännische Buchführung zu erwarten sind. Besondere Bedeutung wird dem kommunalen Beitrag zur Schulfinanzierung beigemessen, indem die Verteilung der kommunalen Schulkosten auf die verschiedenen Schulformen und ihr Zusammenhang mit der Finanzausstattung der Gemeinden untersucht werden.

2. Kostenabschätzung anhand der öffentlichen Ausgaben für den Schulbereich

In diesem Abschnitt werden zunächst einige Begrifflichkeiten des Rechnungswesens und speziell der Kosten- und Leistungsrechnung gegeneinander abgegrenzt, die für die Schätzung der Kosten im Schulwesen von Bedeutung sind. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass in einigen Bundesländern die doppelte Buchführung eingeführt wird bzw. bereits eingeführt wurde und dort ganz oder teilweise die kameralistische Buchführung ablöst.

2.1 Abgrenzung von Ausgaben und Kosten in der kameralistischen und doppelten Buchführung

Das Ziel der kameralistischen Buchführung von Bund, Ländern und Gemeinden ist es, die Ausführung eines Haushaltsplanes für eine Abrechnungsperiode, die üblicherweise ein Jahr (Haushaltsjahr) umfasst, nachzuweisen. Dokumentiert werden dabei die tatsächlichen Zahlungsströme, d.h. die *Einnahmen* und *Ausgaben* als Zu- und Abgänge im Geldvermögen, deren Ist-Werte mit den Soll-Größen des Haushaltsplans verglichen werden.³ Die Kameralistik liefert also Informationen darüber, „aus welchem Grund und in welcher Höhe tatsächlich Einnahmen entstanden sind und für welche Zwecke und in welcher Höhe Ausgaben geleistet worden sind.“ (Raupach/Stangenberg 2009, S. 15) Der Bezug von Ausgaben zu bestimmten Leistungen wird

³ Zu den Grundlagen der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden vgl. z.B. Brümmerhoff (2007), S. 151ff.

nicht explizit vorgenommen und kann nur indirekt durch Nebenrechnungen erfolgen, wie sie z.B. den erwähnten Durchschnittsausgaben je Schüler bzw. Schülerin zugrunde liegen. Die Dokumentation der Wirtschaftlichkeit und damit des Erfolges des Verwaltungshandelns ist nicht Ziel der Kameralistik. Um diesem Mangel an steuerungsrelevanten Informationen entgegenzuwirken, hat die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) im Jahr 2003 den Bundesländern erlaubt, ihre kommunalen Haushalte sowohl kameralistisch als auch auf Basis der kaufmännischen doppelten Buchführung (Doppik) aufzustellen (vgl. IMK 2003). Das Land NRW hat diese Option genutzt und 2005 das sogenannte Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) eingeführt. Nach Ablauf der gesetzlichen Übergangsfrist werden seit Anfang 2009 alle kommunalen Haushalte in NRW doppisch geführt (vgl. Innenministerium des Landes NRW 2009).

Im Gegensatz zur Kameralistik steht bei der doppelten Buchführung jeder Gutschrift auf einem Konto die Belastung eines anderen Kontos gegenüber. Diese Systematik ermöglicht es im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung die Leistungserstellung zu bewerten. *Kosten* und *Leistungen* bilden im betrieblichen Rechnungswesen den sachzielbezogenen Verzehr und die sachzielbezogenen Erhöhungen des Vermögens innerhalb einer Periode ab. Kosten beziehen sich immer auf ein bestimmtes Sachziel, z.B. auf die Herstellung eines bestimmten Gutes oder die Erbringung einer bestimmten (Dienst-) Leistung.⁴ In Anlehnung an entsprechende Definitionen im Kontext betrieblicher Prozesse kann dieses Sachziel im Schulwesen als ‚Aufrechterhaltung des ordentlichen Schulbetriebes‘ oder kurz ‚Schulbetrieb‘ formuliert werden. Der Begriff *Kosten* ist somit von dem Begriff *Ausgaben*, im Sinne eines Abgangs im Geldvermögen, abzugrenzen, der lediglich „die mit der Beschaffung von Ressourcen verbundene Geldzahlung“ beschreibt (Weiß/Timmermann 2008, S. 243). *Kosten* entstehen im Rahmen des Bildungsproduktionsprozesses und sind als die bewerteten, in einem Zeitraum bereitgestellten, materiellen und immateriellen Güter zu verstehen, die für diesen Prozess erforderlich sind. Dies schließt insbesondere auch vergangene Ausgaben ein, deren Nutzung noch erfolgt, beispielsweise Grundstücke und Gebäude (vgl. Weiß/Timmermann 2008). Die Aufgabe der Kosten- und Leistungsrechnung besteht dann darin, die entstandenen Kosten auf die einzelnen Produkte und Leistungen verursachungsgerecht zu verteilen (vgl. Raupach/Stangenberg 2009, S. 165).

Ob und wie sich die Grundsätze kaufmännischer Buchführung auf öffentliche Haushalte übertragen lassen und ob Kommunen ihr Haushaltsjahr mit einer Gewinn- und Verlustrechnung abschließen sollten, soll an dieser Stelle nicht erörtert werden. Faktisch liegen für NRW – mit Ausnahme einiger Kommunen, die an einem Modellprojekt zur Einführung der Doppik beteiligt waren – noch keine kommunalen Finanzstatistiken vor, die nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung er-

4 Zur Abgrenzung dieser Begriffe vgl. z.B. Plötner/Sieben/Kummer (2008) und Mumm (2008).

stellt wurden. Die Kosten, die mit dem Schulbetrieb in Zusammenhang stehen, sind aktuell noch auf Basis der Ausgaben, die in einem Haushaltsjahr oder in vergangenen Haushaltsjahren tatsächlich getätigt und damit kassenwirksam wurden, zu schätzen. Dennoch werden im Folgenden Begrifflichkeiten der kaufmännischen Buchführung und der betrieblichen Kosten- und Leistungsrechnung verwendet, um einzelne Ausgaben dem Sachziel Schulbetrieb zuzuordnen und anschließend die Kosten für den Schulbetrieb zu schätzen.

2.2 Abgrenzung von Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträgern auf Landes- und kommunaler Ebene

Der Bereich der allgemein bildenden Schulen wird in Deutschland nahezu ausschließlich von den Bundesländern und den Kommunen finanziert (vgl. Statistisches Bundesamt 2010). Bezogen auf den Schulbetrieb soll daher zunächst kurz erörtert werden, welche Arten von Kosten für welche Produkte und Leistungen des Schulbetriebes im Bundesland NRW und in den Kommunen NRWs anfallen, die grundsätzlich auch Träger der öffentlichen Schulen sind. Für eine systematische Darstellung der Kosten des Schulbetriebes sind folgende Begriffe von zentraler Bedeutung (vgl. Mumm 2008, S. 24ff.):

- Anhand der *Kostenart* wird definiert, welche Kosten angefallen sind, z.B. Personalkosten, Verwaltungskosten, Gebäude- und Grundstückskosten, Sachkosten etc.
- Der Ort der Leistungserbringung und damit der Kostenentstehung wird als *Kostenstelle* bezeichnet und beschreibt, wo die Kosten angefallen sind. Die Abgrenzung der Kostenstellen erfolgt im öffentlichen Bereich regelmäßig entsprechend der Verwaltungsstruktur, so dass beispielsweise die Bereiche Verwaltung und Gebäudemanagement mögliche Kostenstellen darstellen.⁵
- Der *Kostenträger* gibt an, für welches Produkt oder welche Leistung die Kosten angefallen sind. Dies kann die Bereitstellung eines Ganztagsangebotes sein; im hier vorliegenden Fall soll der Schüler bzw. die Schülerin als Kostenträger aufgefasst werden.

Sofern entstandene Kosten nicht direkt dem Kostenträger zugewiesen werden können, wie dies beispielsweise bei den Kosten für die Schulverwaltung oder für Hausmeistertätigkeiten der Fall ist, dienen die Kostenstellen dazu, derartige Gemeinkosten zunächst zu sammeln und im Anschluss verursachungsgerecht auf die Kostenträger zu verteilen.

5 Zu den Kriterien, die Kostenstellen erfüllen müssen, und den resultierenden Kostenstellenplänen vgl. Raupach/Stangenberg 2009, S. 169ff. und Knöll/Grunert 1997, S. 44ff.

Zunächst ist zu klären, ob sich diese Begrifflichkeiten auf die Strukturierung des Haushaltsplanes des Landes NRW und die Finanzstatistiken der nordrhein-westfälischen Kommunen übertragen lassen. Der Haushaltsplan 2007 des Landes NRW setzt sich aus 20 Einzelplänen zusammen, die jeweils in Kapitel und Titel untergliedert sind. So enthält der Einzelplan 05 sämtliche für die Aufgaben des Ministeriums für Schule und Weiterbildung geplanten Ausgaben für das Jahr 2007. Dabei können die Kapitel, z.B. ‚Schulen gemeinsam‘ und ‚Öffentliche Schulen‘, als Kostenstellen und die Titel, z.B. ‚Vergütungen und Löhne für Aushilfen‘ und ‚Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen‘, als Kostenarten aufgefasst werden.

Vergleichbares gilt für die Finanzstatistik der Kommunen in NRW, wobei die Begrifflichkeiten dort bereits an das Konzept der Leistungserstellung angepasst wurden. Sie ist gegliedert nach Produktbereichen, in denen weiter nach Produktgruppen differenziert wird. So stellen ‚Grundschulen‘ und ‚Hauptschulen‘ Produktgruppen innerhalb des Produktbereichs ‚Schulen‘ dar. Jedem Produktbereich werden die Ausgaben, gegliedert nach Gruppen und Untergruppen, zugeordnet. Im ökonomischen Kontext stellen diese Ausgaben Kostenarten dar; sie umfassen beispielsweise ‚Dienstbezüge der tariflich Beschäftigten‘, ‚Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens‘ und ‚Schülerbeförderung‘.

Für das Haushaltsjahr 2007 liegen noch keine nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung erstellten Finanzstatistiken vor. Aufgrund der Übergangsfrist bis Januar 2009 könnten derartige Daten, zumindest für einzelne Kommunen, für das Haushaltsjahr 2008 erstmalig vorliegen. Es ist zu erwarten, dass diese Finanzstatistiken dann die mit kommunalen Produkten und Dienstleistungen verbundenen Ausgaben wesentlich detaillierter beschreiben und daher eine genauere Schätzung der Kosten des Schulbetriebes möglich sein wird, als dies bisher der Fall ist.

So wäre es z.B. interessant zu untersuchen, welche zusätzlichen Kosten eine Ganztags- im Vergleich zu einer Halbtagschule verursacht und wer die daraus entstehende Finanzierungslast trägt, das Land oder die Kommune. Aktuell ist dies nicht möglich, da etwa die Produktgruppe ‚Grundschulen‘ nicht weiter ausdifferenziert ist, z.B. in Leistungen, die sich auf die Bereitstellung von Ganztagsangeboten beziehen. Dies setzt jedoch nicht nur voraus, dass z.B. die Ausgaben für zusätzliches pädagogisches Personal als Personalkosten (anteilig) dem Produkt *Ganztagsbetrieb* zugeordnet und dementsprechend dokumentiert werden. Vielmehr ist auch die Erfassung der Einnahmen entsprechend anzupassen, indem etwa die entrichteten Elternbeiträge für die Ganztagsbeschulung eigenständig und bezüglich des Produktes gebucht werden. Dies würde es ermöglichen, die Elternbeiträge auch der von der Schule erbrachten Leistung *Ganztagsbetreuung* zuzuordnen und deren Beitrag zur Finanzierung dieses Angebotes zu bestimmen. Damit hängt die Aussagekraft der nach kaufmännischen Prinzipien erstellten Finanzstatistiken maßgeblich davon ab, wie die in den Kommunen verwendeten Kostenarten- und Kostenstellenpläne ausgestaltet werden.

Derzeit ist offen, ob es gelingt, die Grundsätze kaufmännischer Buchführung auf kommunaler Ebene so in einheitlicher Form umzusetzen, dass die Finanzstatistiken zwischen Kommunen vergleichbar werden. Fraglich erscheint dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Kommunen frei sind in der Gestaltung ihrer Kostenarten- und Kostenstellenpläne; auch auf Ebene der einzelnen Bundesländer sind diese nicht einheitlich vorgegeben.

3. Schätzung der Durchschnittskosten je Schüler bzw. Schülerin

Für die Schätzung der Durchschnittskosten je Schüler bzw. Schülerin sind zunächst die Ausgaben des Bundeslandes und der Kommunen auf die für den Schulbereich relevanten Ausgabenpositionen einzugrenzen. In einer ersten Näherung wird den internationalen Vorgaben zur Berichterstattung von Bildungsausgaben gefolgt. Diese sehen vor, dass Ausgaben für Bildung all jene Ausgaben der öffentlichen Hand, der privaten Haushalte, privater Unternehmen und anderer Institutionen umfassen, die direkt dem Bildungsprozess zugute kommen (vgl. UNESCO/OECD/EUROSTAT 2005). Von dieser Gesamtheit der Ausgaben für Bildung werden hier nur die Ausgaben der Bundesländer und der Kommunen berücksichtigt. Das bedeutet, dass beispielsweise die Lebenshaltungskosten der Bildungsteilnehmer und -teilnehmerinnen, Stipendien und Zuschüsse, z.B. im Rahmen spezieller Bildungsprogramme des Staates, und das Schüler-BAföG unberücksichtigt bleiben. Betreuungsleistungen außerhalb des Unterrichts werden nur dann in die Berechnung einbezogen, wenn sie von den Schulen erbracht werden. Gemäß den internationalen Standards bleiben neben Zins- und Tilgungszahlungen auch Versorgungs- und Beihilfezahlungen an Pensionäre und Pensionärinnen unberücksichtigt, da diese nicht mehr aktiv am Bildungsprozess beteiligt sind (vgl. Hetmeier/Wilhelm/Baumann 2007, S. 71). Gleiches gilt für Leistungen, die von anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung erbracht werden, wie Leistungen der Ministerien und Besoldungsstellen, Nutzung von allgemeinen Sporteinrichtungen und Leistungen der Bauhöfe und Grünflächenämter. Demgegenüber werden folgende Ausgaben des Bundeslandes und der Kommunen als relevant für die Bereitstellung und Aufrechterhaltung des Schulbetriebes angesehen und daher in die Kostenschätzung einbezogen:

- Personalausgaben und Beamtenbezüge, inklusive eventueller Zuschläge und unterstellter Sozialbeiträge;
- laufende Ausgaben für Sachmittel;
- Unterhaltung von Gebäuden und Grundstücken, sofern diese nicht in den laufenden Sachausgaben enthalten sind;
- Baumaßnahmen und andere Investitionsgüter.

Diese Eingrenzung der relevanten Ausgaben entspricht auch dem Vorgehen des Statistischen Bundesamtes zur Berechnung der öffentlichen Ausgaben je Schüler bzw. Schülerin (vgl. Hetmeier/Wilhelm/Baumann 2007; Statistisches Bundesamt 2009).

Ergänzend dazu werden Ausgaben für Schülerbeförderung berücksichtigt, da sie insbesondere in peripheren Gebieten eine große Rolle spielen.

Bei den ersten drei Ausgabearten in der obigen Aufzählung handelt es sich um laufende Ausgaben; Baumaßnahmen und andere Investitionen stellen hingegen einmalige Ausgaben dar, die in einem bestimmtem Haushaltsjahr anfallen und gemäß den Grundsätzen der Kameralistik auch nur in diesem Haushaltsjahr als Ausgaben gebucht werden. Entsprechend werden Investitionsausgaben, die den Schulbereich betreffen, in der nationalen Berichterstattung in voller Höhe auf das Schuljahr, in dem die Investitionen getätigt wurden, bezogen. Nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung sind Investitionen im Schulbereich jedoch mit einer mittel- bis langfristigen Erhöhung des Wertes der betreffenden Sache verbunden; entsprechend wären die Anschaffungs- oder Herstellungskosten eines neuen Schulgebäudes über dessen Nutzungsdauer abzuschreiben. Da nur die Informationen zu getätigten Investitionsausgaben vorliegen, wird deren Einfluss auf die Gesamtausgaben im Schulbereich zumindest geglättet, indem als Schätzer für die Investitionskosten das arithmetische Mittel der entsprechenden Ausgaben des aktuellen und der vier davor liegenden Haushaltsjahre angesetzt wird. Dies dient dazu, Verzerrungen aufgrund einzelner, aktueller Investitionen von Gemeinden, die sich zudem auf bestimmte Schulformen konzentrieren können, zu vermeiden. Auch vor dem Hintergrund der konjunkturellen Entwicklung und der damit verbundenen staatlichen Investitionsprogramme, die in der Regel auch Investitionen im Schulbereich fördern, erscheint dieses Vorgehen sinnvoll.

Die Berechnung der Kennzahl ‚Durchschnittskosten je Schüler bzw. Schülerin und Schulform auf kommunaler Ebene‘ erfolgt beispielhaft für das Jahr 2007. Verwendet werden die kommunale Finanzstatistik der Jahre 2003 bis 2007, die amtliche Schulstatistik der Schuljahre 2006/2007 und 2007/2008 sowie der Haushaltsplan des Landes NRW für das Jahr 2007. Entgegen der Vorgehensweise des Statistischen Bundesamtes, bei der die Personalkosten des Schulbetriebs anhand von sogenannten ‚schulformspezifischen Besoldungsniveaus‘ und Zuschlägen für unterstellte Sozialbeiträge auf Basis von Personalstandstatistiken ermittelt werden, werden hier die Personalkosten des Landes auf Basis der im Haushaltsplan angegebenen geplanten Ausgaben bestimmt. Diese geschätzten Plankosten werden inklusive unterstellter Sozialbeiträge entsprechend der ermittelten Lehrerzahl anteilig auf die Kommunen umgelegt.⁶

Die Ausgaben der Kommunen NRW, die in der Finanzstatistik ausgewiesen werden, werden als Schätzer für die tatsächlichen Kosten verwendet. Da keine Informationen

6 Eine dem Vorgehen des Statistischen Bundesamtes entsprechende Berechnung kann nicht erfolgen, da die hierfür relevanten Sonderauswertungen zum Personalstand der Länder nicht verfügbar sind. Die Kosten für das verbeamtete und nicht verbeamtete Personal der Länder werden daher von den tatsächlichen Kosten abweichen und diese tendenziell unterschätzen.

zu Kostenstellenplänen und zur verursachungsgerechten Verteilung der Ausgaben auf mögliche Kostenträger vorliegen, müssen die verschiedenen Ausgabearten im Bereich der Schulen anhand einzelner Zuweisungsschlüssel auf den hier definierten Kostenträger ‚Schüler bzw. Schülerin‘ verteilt werden. Wie bereits erläutert, können einige Ausgaben aufgrund der Untergliederung des Produktbereichs ‚Schulen‘ den einzelnen Schulformen zugewiesen werden, d.h. Ausgaben, die eine Kommune z.B. im Bereich Grundschulen tätigt, können direkt auf die Grundschulen der Kommune und somit anteilig auf die dortigen Grundschüler und -schülerinnen verteilt werden. Andere Ausgaben, wie beispielsweise die der Schulverwaltung oder Ausgaben für sonstige schulische Aufgaben, können entweder der Gemeinde oder allen Schülern und Schülerinnen, nicht aber bestimmten Schulformen zugerechnet werden. Je nach Bezugsgröße sind daher weitere Zuweisungsschlüssel zu definieren. Einzelne Ausgaben, z.B. die der Schulverwaltung, werden zunächst anteilig auf die Schulen der Kommune und erst im Anschluss weiter auf die Schüler und Schülerinnen an jeder Schule umgelegt. Hingegen können beispielsweise Ausgaben für Schülerbeförderung direkt auf die Schüler bzw. Schülerinnen verteilt werden. Entsprechend der Zuweisungsschlüssel wird nachfolgend von schulform-, gemeinde- und schülerbezogenen Kosten gesprochen.

Um diese Berechnungsschritte für NRW beispielhaft durchführen zu können, bedarf es der Verknüpfung der Ausgaben mit der amtlichen Schulstatistik. Da das Schuljahr nicht dem Haushaltsjahr entspricht, ist die Schulstatistik noch an das Haushaltsjahr anzupassen (vgl. UNESCO/OECD/EUROSTAT 2005; Hetmeier/Wilhelm/Baumann 2007). Hierzu werden für das Haushaltsjahr 2007 (Zeitpunkt t) die Schüler-, Lehrer- und Schuldaten der amtlichen Statistik des Schuljahres 2006/2007 ($t-1$) mit zwei Dritteln und die Daten des Schuljahres 2007/2008 ($t+1$) mit einem Drittel gewichtet. Im folgenden Abschnitt werden ausgewählte Ergebnisse der Berechnungen für die allgemeinen, öffentlichen Schulen in NRW dargestellt.

4. Durchschnittskosten je Schüler/Schülerin und Schulform in Nordrhein-Westfalen

Im Folgenden werden zunächst die mit Grundschulen verbundenen Kosten in Nordrhein-Westfalen ausführlich beschrieben und der Zusammenhang zwischen diesen Kosten und der Finanzkraft der Kommunen untersucht. Anschließend wird anhand jener Gemeinden, in denen alle hier betrachteten Schulformen (Grund-, Haupt-, Real- und Gesamtschulen sowie Gymnasien) existieren, die Verteilung der Kosten auf die Schulformen innerhalb dieser Gemeinden untersucht.

4.1 Durchschnittliche Kosten je Grundschüler/Grundschülerin in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens

Für den Bereich Grundschulen sind in der folgenden Tabelle Statistiken zu den geschätzten Kosten, die den Kommunen in NRW bzw. dem Land NRW entstehen, sowie zu den Gesamtkosten und den Durchschnittskosten je Schüler bzw. Schülerin angegeben. Da in NRW jede Kommune zumindest eine Grundschule hat, können für jede Kommune die entsprechenden Kosten ausgewiesen werden.

Tabelle: Durchschnittskosten im Grundschulbereich nach Finanzierungsquelle (Kommunen, Land) und Durchschnittskosten je Schüler bzw. Schülerin für 396 Gemeinden in NRW, Haushaltsjahr 2007

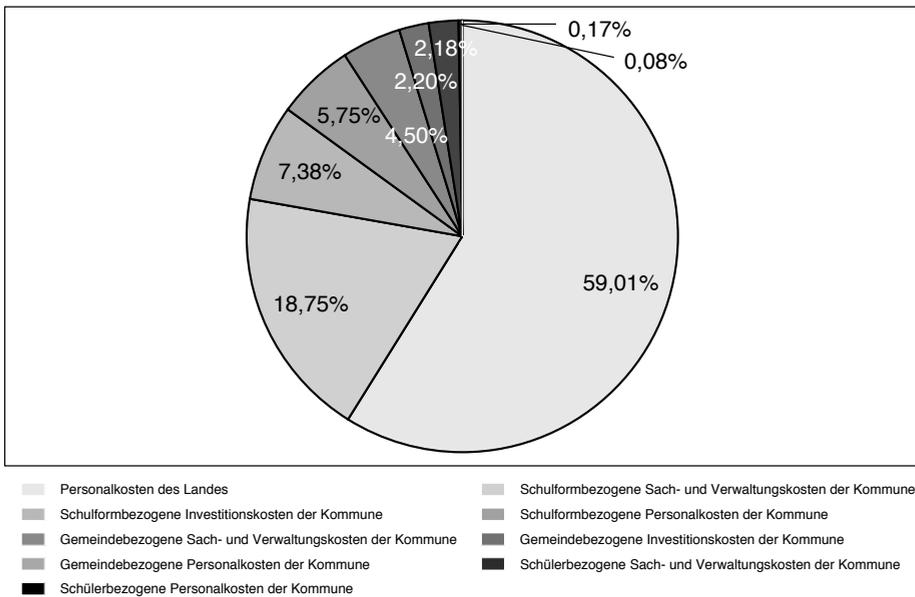
	Mittelwert	Std.-Abw.	5%- Quantil	25%- Quantil	Median	75%- Quantil	95%- Quantil
Kosten, die den Kommunen entstehen	3.016.203	6.706.819	406.919	759.229	1.301.236	2.458.717	11.139.751
Kosten, die dem Land entstehen	4.341.303	7.495.201	810.762	1.408.165	2.282.934	4.139.152	14.977.755
Gesamtkosten (Kommunen und Land)	7.357.507	14.038.972	1.223.005	2.210.432	3.548.071	6.515.703	26.041.171
Durchschnittskosten je Schüler/Schülerin	3.714	587	2.840	3.368	3.654	4.011	4.803
Durchschnittskosten je Schüler/Schülerin in NRW	3.990						

Hinweis: Die Kennzahlen der ersten vier Zeilen beziehen sich auf 396 Gemeinden.

Die geschätzten Gesamtkosten im Grundschulbereich betragen im Jahr 2007 je Kommune in NRW durchschnittlich 7.357.507 Euro, wobei die Kosten, die den Kommunen für die Aufrechterhaltung des Grundschulbetriebes entstehen, mit einem arithmetischen Mittel von 3.016.203 Euro nicht als unerheblich zu bezeichnen sind. Die Durchschnittskosten je Grundschüler bzw. Grundschülerin für das gesamte Bundesland NRW liegen bei 3.990 Euro; die Kommunen erreichen im Mittel einen ähnlichen Wert (3.714 Euro). Dabei variieren die Durchschnittskosten je Schüler oder Schülerin zwischen den Kommunen erheblich: 5% der Kommunen entstehen im Durchschnitt weniger als 2.840 Euro Kosten je Schüler bzw. Schülerin, bei 50% der Kommunen belaufen sich die Kosten im Durchschnitt auf maximal 3.654 Euro je Schüler bzw. Schülerin. 75% der Kommunen liegen bei mittleren Kosten von unter 4.011 Euro je Schüler bzw. Schülerin, während 5% der Kommunen bei mehr als 4.803 Euro je Grundschüler bzw. Grundschülerin liegen. Zwischen den Gemeinden ergibt sich eine durchschnittliche Abweichung vom arithmetischen Mittel in Höhe von 587 Euro.

Der Kostenanteil des Landes, der nahezu ausschließlich Kosten für lehrendes Personal umfasst, beträgt bei den Grundschulen rund 59% (vgl. Abbildung 1). Die Kommunen tragen die Finanzierungslast für die restlichen 41% der gesamten Kosten, die für Grundschulen bzw. Grundschüler und -schülerinnen anfallen. Den größten Teil der kommunalen Kosten machen dabei die schulformbezogenen Sach- und Verwaltungskosten (u.a. für die Unterhaltung von Grundstücken, Mieten und Pachten) aus. Die über fünf Jahre gemittelten Investitionskosten betragen immerhin rund 9,5% der Gesamtkosten.

Abbildung 1: Verteilung der Gesamtkosten für Grundschulen auf das Land NRW und die Kommunen, Haushaltsjahr 2007

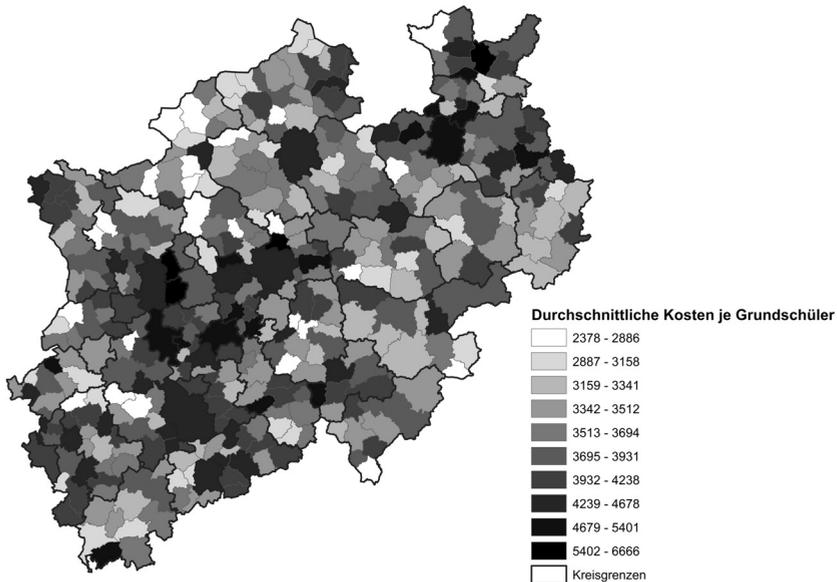


Quelle: IT.NRW, Landtag NRW, eigene Berechnung, eigene Darstellung

Die große Variation in den Durchschnittskosten je Grundschüler bzw. Grundschülerin wird durch Abbildung 2 noch weiter verdeutlicht. In einigen Kommunen betragen die Durchschnittskosten pro Jahr und Grundschüler bzw. Grundschülerin weniger als 3.000 Euro; in anderen Kommunen liegen diese Kosten bei mehr als 4.000 Euro. Eine Kommune erreicht Durchschnittskosten von über 6.600 Euro. Auch der Kostenanteil der Kommunen an den Gesamtkosten variiert regional sehr stark. So gibt es Gemeinden, bei denen auf die Kommune weniger als 30% der Gesamtkosten im Grundschulbereich entfallen, aber auch Gemeinden, auf die mehr als die Hälfte dieser Kosten entfällt.

Das Ziel bei der Berechnung dieser Durchschnittskosten ist es nicht, diese möglichst exakt zu schätzen, sondern eine Vergleichbarkeit der Kosten für den Schulbetrieb zwischen den Kommunen herzustellen. Selbst ein solcher Vergleich ist mit einigen Unschärfen verbunden, die aus der Konstruktion der Kennzahl und der gemischten Schulfinanzierung resultieren. Deutlich wird dies nicht zuletzt anhand der Personalkosten. Während das Land das verbeamtete Lehrpersonal finanziert, weist das kommunale Personal im Schulbereich eine heterogene Struktur auf, von kommunalen Beamten in der Schulverwaltung bis zu hin geringfügig beschäftigten Erziehern und Erzieherinnen im Primarbereich. Folglich sind die Personalkosten von Land und Kommune in ihrer Höhe nur eingeschränkt vergleichbar. Derart unscharfe Abgrenzungen ließen sich nur anhand detaillierter Personalstandstatistiken auf kommunaler und Länderebene bereinigen.

Abbildung 2: Durchschnittliche Kosten je Grundschüler bzw. Grundschülerin in den Kommunen NRWs, Haushaltsjahr 2007



Quelle: IT.NRW, Landtag NRW, eigene Berechnung, eigene Darstellung

4.2 Kosten im Grundschulbereich und die Finanzkraft der Gemeinden

Es ist eine naheliegende Vermutung, dass die Ausgaben, die von Kommunen im Schulbereich getätigt werden und die hier als Schätzer für die im Schulbereich entstehenden Kosten dienen, maßgeblich von der Finanzkraft der Gemeinden abhängen.

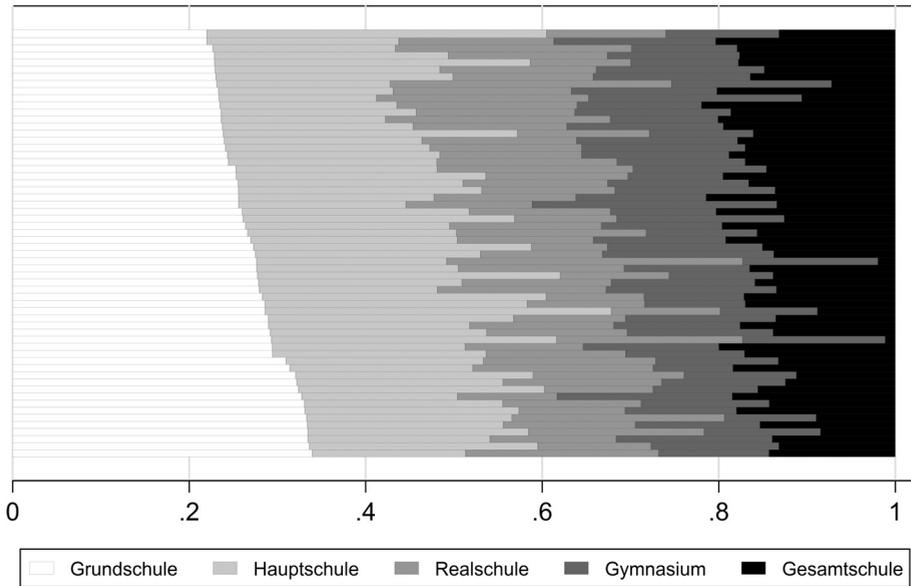
Als Schätzer für die finanziellen Mittel, die einer Gemeinde in NRW zur Verfügung stehen, werden daher die Bruttoeinnahmen jeder Gemeinde in die Analyse einbezogen. Dabei umfassen die Bruttoeinnahmen alle kassenmäßigen Einnahmen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts der Gemeinde, bereinigt um die bewirtschafteten Fremdmittel (z.B. Wohngeld), die Gewerbesteuerumlage und die haushaltstechnischen Verrechnungen (z.B. Zinsausgaben für innere Darlehen). Es zeigt sich, dass die Kosten der Kommune für den Grundschulbereich mit den (logarithmierten) Bruttoeinnahmen der Kommune hoch positiv korrelieren, wobei aber das Ausmaß dieses linearen Zusammenhangs vornehmlich auf den starken positiven Zusammenhang zwischen der Anzahl der Grundschüler und Grundschülerinnen und der Anzahl der zu den Bruttoeinnahmen beitragenden (Erwerbs-)Personen zurückzuführen ist. Dieser Effekt kann kontrolliert werden, indem die Durchschnittskosten je Grundschüler bzw. Grundschülerin den Bruttoeinnahmen pro Kopf gegenübergestellt werden. Dann zeigt sich mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,2896 weiterhin ein für empirische Analysen beachtlicher und signifikanter linearer Zusammenhang zwischen den kommunalen Einnahmen und den kommunalen Kosten im Grundschulbereich. Die Einnahmen können somit rund 8,2% der Variation in den Durchschnittskosten je Grundschüler bzw. Grundschülerin erklären. Dies ist zwar ein nicht unwesentlicher Zusammenhang, verdeutlicht aber auch, dass die Kosten, die den Kommunen in NRW für den Grundschulbereich entstehen, vermutlich zum überwiegenden Teil unabhängig von der Finanzkraft der Kommunen variieren und somit anderen Einflüssen unterliegen.

4.3 Kosten der Gemeinden für bestimmte Schulformen

Eine mögliche Erklärung für die Variation der kommunalen Schulkosten zwischen den Gemeinden in NRW sind Unterschiede in der Finanzierung der verschiedenen Schulformen. Um diesen Aspekt näher zu untersuchen, werden beispielhaft 60 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen betrachtet, die jeweils mindestens eine Schule von jeder der fünf berücksichtigten Schulformen aufweisen (Grundschule, Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule). In Abbildung 3 entspricht jede horizontale Linie einer Gemeinde und sie setzt jeweils – von links nach rechts – die Durchschnittskosten je Schüler bzw. Schülerin an diesen fünf Schulformen zueinander ins Verhältnis. Von oben nach unten gesehen sind die Kommunen aufsteigend nach den Durchschnittskosten je Grundschüler bzw. Grundschülerin sortiert. Dabei liegt das Interesse bei dieser Darstellung nicht auf der Analyse einzelner Gemeinden, sondern auf der Unterschiedlichkeit der Kostenverteilung innerhalb der Gemeinden auf die einzelnen Schulformen. So liegen im oberen Teil der Grafik Gemeinden, die im Verhältnis zu den weiteren Schulformen geringe durchschnittliche Kosten je Grundschüler bzw. Grundschülerin aufweisen. Im unteren Teil der Grafik liegen dagegen Gemeinden, in denen verhältnismäßig hohe Kosten je Grundschüler oder Grundschülerin anfallen. Das Verhältnis der Durchschnittskosten

je Schulform stellt sich unterschiedlich dar, teilweise entfallen auf einen Hauptschüler oder eine Hauptschülerin die höchsten Durchschnittskosten; selten ist dies aber für Gymnasiasten und Gymnasiastinnen oder Schüler und Schülerinnen an Gesamtschulen der Fall.

Abbildung 3: Verhältnis der Durchschnittskosten je Schüler/Schülerin und Schulform (Grundschule, Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule) zueinander, für 60 Gemeinden in NRW, die alle fünf Schulformen aufweisen



Quelle: IT.NRW, Landtag NRW, eigene Berechnung, eigene Darstellung

Gemittelt über diese 60 Gemeinden entfallen rund 52% der Durchschnittskosten auf Grund- und Hauptschüler bzw. -schülerinnen; die Realschüler und -schülerinnen verzeichnen einen Anteil von rund 17%, Gymnasiasten bzw. Gymnasiastinnen und Gesamtschüler sowie Gesamtschülerinnen jeweils rund 15%. Dabei werden die verhältnismäßig hohen Durchschnittskosten je Grund- und Hauptschüler bzw. -schülerin keinesfalls nur durch kommunale Investitionen verursacht. Der Anteil der Investitionskosten an den geschätzten Gesamtkosten für den Grundschulbereich liegt in den 60 betrachteten Gemeinden im Durchschnitt bei rund 27%.

Für die Grund- und Hauptschulen fallen neben den Personalkosten insbesondere die Kosten für die Unterhaltung der Gebäude und Grundstücke ins Gewicht. Da diese beiden Schulformen im Vergleich zu Gymnasien und Gesamtschulen weniger Schüler bzw. Schülerinnen aufnehmen, sind im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schüler und Schülerinnen mehr Schulgebäude und Grundstücke zu bewirtschaften, was sich di-

rekt auf die Durchschnittskosten je Grund- bzw. Hauptschüler und -schülerin auswirkt.

5. Diskussion

Das Ziel der hier vorgestellten Kennzahl ‚Durchschnittliche Kosten je Schüler/ Schülerin und Schulform auf kommunaler Ebene‘ ist es, eine regional differenzierte Messung der im Rahmen des Schulbetriebes anfallenden Kosten zu liefern. Ein solches Instrument sollte kleinräumige Analysen bildungspolitischer Steuerungsmaßnahmen im Schulwesen besser ermöglichen, als die anhand der von den statistischen Ämtern auf Ebene der Bundesländer berichteten Ausgaben je Schüler bzw. Schülerin und Schulform. Das Ziel dieses Beitrags ist es aber nicht, die entstehenden Kosten anhand der Ausgaben von Land und Kommunen möglichst genau zu schätzen – was auf Basis der derzeit verfügbaren Datengrundlage auch gar nicht möglich wäre –, sondern einen Eindruck davon zu erhalten, wie die Schulfinanzierung zwischen Land und Kommunen aufgeteilt ist, welche Struktur die Gesamtkosten aufweisen und welche Unterschiede sich diesbezüglich auch zwischen Kommunen eines Bundeslandes feststellen lassen.

Diese Aspekte einer systematischen Analyse der Kosten im Bereich der Grundschulen und der weiterführenden Schulen wurden beispielhaft für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und das Haushaltsjahr 2007 dargestellt. Als wesentliches Ergebnis lässt sich zunächst festhalten, dass insbesondere im Grundschulbereich, aber auch im Zusammenhang mit den weiterführenden Schulen für die Kommunen erhebliche Kosten anfallen. Die Höhe dieser Kosten hängt dabei nicht unwesentlich von der Einnahmensituation der Kommunen ab. Werden die Durchschnittskosten je Schüler bzw. Schülerin an den verschiedenen Schulformen in den Kommunen NRWs zueinander ins Verhältnis gesetzt, so zeigt sich, dass die einzelnen Schulformen in den verschiedenen Gemeinden mit teilweise völlig unterschiedlichen Kosten verbunden sind. Damit wird deutlich, dass die Durchschnittskosten je Schüler bzw. Schülerin auf kommunaler Ebene sowohl für die Bildungsplanung als auch für die bildungspolitische Steuerung ein wertvolles Instrument darstellen. Analysen zu dem erwarteten Finanzierungsbedarf, der beispielsweise mit dem Ausbau von Ganztagschulen verbunden ist, stellen bislang eine Verallgemeinerung dar, die der bildungsplanerischen Realität nicht gerecht wird. Denn einerseits variieren die Kosten zwischen den Kommunen erheblich; andererseits bestehen offensichtlich unterschiedliche kommunale Prioritäten hinsichtlich bestimmter Schulformen. Für die (monetäre) Bewertung bildungspolitischer Maßnahmen ist es daher erforderlich, die Kosten auf der Ebene zu messen, auf der sie anfallen. Da die Kommunen, zumindest in NRW, die Träger der öffentlichen Schulen sind, ist es notwendig, differenzierte Informationen zu den Kosten des Schulbereichs auf dieser Entscheidungsebene zur Verfügung zu stellen.

Festzuhalten ist jedoch auch, dass Weiterentwicklungen der Kennzahl bzw. der zugehörigen Berechnungsvorschrift nicht nur wünschenswert, sondern sogar notwendig sind. So ist zunächst zu klären, ob und inwieweit die beschriebene Systematik zur Rekonstruktion der Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger sowie der Finanzierungsquellen auf andere Bundesländer übertragbar ist. Ein einheitliches, auf alle Bundesländer gleichermaßen anwendbares Konzept zur Bestimmung der Kosten des Schulbetriebes erscheint jedoch fraglich, da selbst innerhalb der Bundesländer kein einheitlicher Kostenarten- und Kostenstellenplan für die verursachungsgerechte Zuordnung von Ausgaben zu Produkten oder Leistungen existiert. Insgesamt werden die Haushalte zunehmend uneinheitlich geführt werden (Kameralistik versus doppelte Buchführung). Schon aus diesem Grund werden die Ergebnisse zwischen Bundesländern und ihren Kommunen nur eingeschränkt miteinander vergleichbar sein.

Berücksichtigt werden bislang öffentliche, allgemeine Schulen; eine erweiterte Systematik sollte auch entsprechende Ergebnisse für Schüler und Schülerinnen an Förderschulen und berufsbildenden Schulen bereitstellen. Insgesamt problematisch gestaltet sich die Berücksichtigung privater Schulen, bei denen der Anteil der privaten Finanzierung nicht in amtlichen Statistiken erfasst wird und nur mit erheblichem Aufwand bei den Schulen selbst zu erheben wäre.

Insgesamt lassen die Einführung der doppelten Buchführung und die hiermit verbundene Kosten- und Leistungsrechnung große Fortschritte auf dem Gebiet der Kostenbewertung im Bildungswesen erwarten. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf bislang unzureichend abgebildete Leistungen, wie die verschiedenen Formen der Ganztagschule oder Maßnahmen zur präventiven und ambulanten Förderung von Schülern und Schülerinnen. Eine genauere Abgrenzung der Kostenarten und Kostenstellen würde eine vertiefte Analyse von Aspekten der gemischten Schulfinanzierung ermöglichen und damit relevante Informationen für die monetäre Bewertung von bildungspolitischen Steuerungsmaßnahmen liefern.

Literatur

- Brümmerhoff, D. (2007): Finanzwissenschaft. München: Oldenbourg.
- Hetmeier, H.-W./Wilhelm, R./Baumann, T. (2007): Methodik zur Gewinnung der Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“. In: *Wirtschaft und Statistik*, H. 1, S. 68-76.
- Innenministerium des Landes NRW (2009): Kommunalpolitik und NKF. URL: http://www.im.nrw.de/imshop/shopdocs/nkf_leitfaden2009.pdf; Zugriffsdatum: 02.12.2010.
- Innenministerkonferenz (2003): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena. URL: <http://www.berlin.de/imperia/>

- md/content/seninn/imk2007/beschluesse/031121_imk_173.pdf?start&ts=1276601926&file=031121_imk_173.pdf; Zugriffsdatum: 02.12.2010.
- Knöll, H.-D./Grunert, G. (1997): *Verwaltungsökonomie – Betriebswirtschaftliche Kostenrechnung in der öffentlichen Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Konsortium der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG) (Hrsg.) (2010): *Ganztagschule: Entwicklung und Wirkungen. Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen*. URL: http://www.dipf.de/de/pdf-dokumente/projekte-materialien/StEG_Brosch.pdf; Zugriffsdatum: 02.12.2010.
- Mumm, M. (2008): *Kosten- und Leistungsrechnung*. Heidelberg: Physica.
- Plötner, O./Sieben, B./Kummer, T.-F. (2008): *Kosten- und Erlösrechnung*. Heidelberg: Springer.
- Raupach, B./Stangenberg, K. (2009): *Doppik in der öffentlichen Verwaltung*. Wiesbaden: Gabler.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2010): *Bildungsfinanzbericht 2010*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- UNESCO/OECD/EUROSTAT (2005): *UOE Data Collection on Education Systems. Concepts, Definitions and Classifications*. Montreal/Paris/Luxembourg. URL: <http://www.uis.unesco.org/template/publications/wei2006/UOE2005manual%20-%20volume%201%20-%20final%20%20formatted.pdf>; Zugriffsdatum: 02.12.2010.
- Weiß, M./Timmermann, D. (2008): *Bildungsökonomie und Schulstatistik*. In: Helsper, W./Böhme, J. (Hrsg.): *Handbuch der Schulforschung*. Wiesbaden: VS, S. 239-281.

Anna Makles, Dipl.-Ök., geb. 1979, wissenschaftliche Mitarbeiterin an den Lehrstühlen Wirtschaftsstatistik sowie Finanzwissenschaft und Steuerlehre der Schumpeter School of Business and Economics, Universität Wuppertal.

Anschrift: Bergische Universität Wuppertal, Schumpeter School of Business and Economics, Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal
E-Mail: makles@statistik.uni-wuppertal.de

Alexandra Schwarz, Dr. rer. oec., geb. 1974, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitseinheit Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF), Frankfurt a.M.

Anschrift: Schloßstr. 29, 60486 Frankfurt a.M.
E-Mail: a.schwarz@dipf.de

Manfred Weiß/Stephan Schmitt¹

Materielle Anreize für Schüler und Schülerinnen?

Erfahrungen mit Programmen in der angelsächsischen Schulpraxis

Zusammenfassung

Weitreichende Veränderungen in den Governance-Strukturen haben – gestützt durch Befunde der neueren bildungsökonomischen Forschung – im Schulbereich den verhaltenssteuernden Institutionen zu einem Bedeutungszuwachs verholfen. Dies hat auch zur Implementation materieller Anreizkonzepte geführt. Relativ neu ist die Entwicklung, solche Konzepte auf die Schüler und Schülerinnen auszudehnen. Im vorliegenden Beitrag werden die theoretische Basis skizziert und erste Forschungsergebnisse aus der angelsächsischen Schulpraxis vorgestellt. Sie vermitteln ein uneinheitliches Bild: Während mit input-orientierten Anreizprogrammen vielfach die angestrebten Verhaltensänderungen bei Schülern und Schülerinnen erreicht wurden, legen die zu output-orientierten Anreizprogrammen vorliegenden empirischen Befunde eine eher zurückhaltende Einschätzung ihres leistungsfördernden Potenzials nahe.

Schlüsselwörter: Bildungsökonomie, Institutionen, materielle Anreize für Schüler und Schülerinnen, extrinsische Motivation

Material Incentives for Students?

Experiences with Education Programs in Anglo-Saxon Countries

Abstract

Far-reaching changes in the governance structure have – supported by recent research in the economics of education – significantly increased the importance of institutions in the school sector. This includes the implementation of material incentive programs. Recently such programs have been extended to students. The article gives an outline of their theoretical basis and presents first empirical results from evaluations of various programs in Anglo-Saxon countries. They provide a mixed picture: Whereas input-oriented incentive programs frequently were successful in attaining intended behavioural modifica-

1 Für Anregungen bedanken wir uns bei Marianne Demmer und zwei anonymen Gutachtern.

tions, available evidence for output-oriented programs suggests a more cautious judgement of their potential to enhance student achievement.

Keywords: economics of education, institutions, material incentives for students, extrinsic motivation

1. Einleitung

Innerhalb der Bildungsökonomie hat sich im Zuge ihrer thematischen Ausdifferenzierung in den 1970er-Jahren ein Forschungsstrang entwickelt, der sich in systematischen Untersuchungen mit Fragen der internen Effizienz im Schulbereich befasst (vgl. Weiß 1982). Dieser Forschungsstrang hat in den letzten Jahren einen beträchtlichen Bedeutungszuwachs erfahren. Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei bildungspolitisch beeinflussbare Bedingungsfaktoren der Qualität der Schulbildung. Dass diese Thematik zu einem zentralen Forschungsschwerpunkt avanciert ist, hat verschiedene Gründe: die verschärfte Mittelknappheit, die hohe öffentliche Aufmerksamkeit, die Schülerleistungen im Gefolge von TIMSS und insbesondere PISA erfahren haben, wachsende Zweifel an der Effizienz herkömmlicher Strategien der Qualitätsverbesserung sowie die in neueren makroökonomischen Studien herausgestellte Bedeutung der anhand internationaler Testleistungen gemessenen Humankapitalqualität als wichtigem Prädiktor des Wirtschaftswachstums von Ländern (vgl. Hanushek/Kimko 2000; Hanushek/Wößmann 2008). Bei der Suche nach aussichtsreichen strategischen Ansatzpunkten einer gezielten Verbesserung der Qualität der Schulbildung gilt das Hauptaugenmerk der Bildungsökonomie Ressourcen und Institutionen (im Sinne von verhaltenssteuernden Regelsystemen).

Die zum Einfluss beobachtbarer Unterschiede in der finanziellen, personellen und materiellen Ressourcenausstattung von Schulen und Schulsystemen vorliegenden empirischen Ergebnisse liegen zusammengefasst in verschiedenen Forschungsauswertungen vor (z.B. Hanushek 1997). Das daraus gezogene Resümee fällt für die Bildungspolitik ernüchternd aus: Zwischen Schulressourcen und Schülerleistungen zeigt sich kein enger und konsistenter Zusammenhang. Dieses Ergebnis problematisiert die weit verbreitete Praxis des „Mehr desselben“ und verweist auf ein Effizienzproblem bei der faktoriellen Allokation der Mittel, ihrer Verwendung für die bei schulischen Bildungsprozessen eingesetzten Ressourcen. Dieses Problem kann als Ausdruck der bildungsbereichsspezifischen „Technologieunsicherheit“ gesehen werden: Lehr-Lernprozesse und der Wissenserwerb als intendiertes Ergebnis dieser Prozesse laufen nicht auf der Basis klarer Kausalitäten und beherrschbarer Technologien ab (vgl. auch Murnane/Nelson 1984). Andere Erklärungsansätze relativieren diese Sichtweise, indem sie als Hauptursache für Ineffizienz das Fehlverhalten der schulischen Akteure ausmachen (X-Ineffizienz – Leibenstein). Pritchett/Filmer (1999) glauben dafür auch empirische Anhaltspunkte gefunden zu haben. In einer unter Effizienzaspekten vorge-

nommenen Reanalyse von Daten aus Untersuchungen zur Ressourcenwirksamkeit in Entwicklungsländern können sie zeigen, dass verfügbare Mittel vorrangig für Inputs verwendet werden, die direkt den Nutzen der Lehrkräfte erhöhen (Anhebung der Lehrergehälter, Verkleinerung der Klassen), dass diese aber gegenüber den von ihnen wenig präferierten Inputs (z.B. Lehr-/Lernmittelausstattung) ein deutlich ungünstigeres Kosten-Wirksamkeits-Verhältnis (Grenzproduktivität je Geldeinheit) aufweisen. Sie sehen dadurch die These einer von Eigennutzmotiven geleiteten Einflussnahme der Lehrkräfte (bzw. ihrer Interessenvertretungen) auf die faktorielle Mittelverteilung bestätigt.

Akzeptiert man die These, dass Fehlverhalten der schulischen Akteure den Hauptgrund für faktorielle Ineffizienz darstellt, dann ist es naheliegend, durch die Schaffung entsprechender institutioneller Rahmenbedingungen auf ein stärker effizienzorientiertes Verhalten hinzuwirken, d.h.: Anreizstrukturen zu etablieren, die erwünschtes Verhalten belohnen und unerwünschtes Verhalten sanktionieren. Darin wird – rekurrierend auf Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomie – ein besonders aussichtsreicher strategischer Ansatzpunkt für eine nachhaltige Qualitäts- und Effizienzverbesserung im Schulbereich gesehen (vgl. u.a. Wößmann 2002, 2005; Hanushek 1998). Diese Überzeugung findet ihren Ausdruck in einer deutlichen Verlagerung des bildungsökonomischen Forschungsinteresses von Ressourcen zu verhaltenssteuernden Institutionen (vgl. Weiß 2011). Empirisch untersucht wurde in diesem Kontext die Wirksamkeit von Dezentralisierung und Schulautonomie, extern gesetzten Standards und zentralen Prüfungen, Wettbewerbselementen sowie Formen leistungsbezogener Besoldung von Lehrkräften (vgl. z.B. Wößmann 2005; Jürges/Schneider 2008).

Kaum Gegenstand systematischer Forschungen war bislang die Leistungswirksamkeit materieller Anreize für Schüler und Schülerinnen. Dieses Manko mag mit pädagogischen Vorbehalten zusammenhängen; es steht aber in auffallendem Kontrast zu der wachsenden Verbreitung materieller Anreizsysteme in der Schulpraxis. Sie ist eine Konsequenz der neu geschaffenen dezentralen Ergebnisverantwortung im Zuge der Einführung output-orientierter Steuerungsstrukturen. Um vorgegebene Leistungsziele erreichen zu können, sehen sich Schulen in verstärktem Maße gezwungen, auch auf unkonventionelle Maßnahmen zurückzugreifen, wenn es darum geht, die Leistungsbereitschaft der Schüler und Schülerinnen als „Mitproduzenten“ zu aktivieren. Das gilt insbesondere dann, wenn – wie etwa unter dem Regime des „high stakes testing“ in den USA – die Schulen bei verfehlten Leistungszielen mit massiven Konsequenzen rechnen müssen. Ökonomisch begründen lassen sich materielle Anreize mit der Existenz von „Opportunitätskosten“ auf Seiten der Schüler und Schülerinnen – den Kosten (dem entgangenen Nutzen) des Verzichts auf Freizeitaktivitäten zugunsten schulischen Lernens, eine Sichtweise, die mittlerweile auch in die Motivationsforschung Eingang gefunden hat (vgl. Hofer 2004; Hofer/Schmid/Živković 2008). Die eingeschränkte Wirksamkeit herkömmlicher

Motivationsstrategien unter der Bedingung eines massiven Schule-Freizeit-Konflikts im Gefolge des Bedeutungszuwachses konkurrierender Interessen im Jugendalter rechtfertigt die Erprobung extrinsischer Anreizkonzepte, die auf eine Kompensation von Opportunitätskosten abzielen. Die dagegen vorgebrachten Bedenken, dass dies zwangsläufig eine Verdrängung intrinsischer durch extrinsische Motivation zur Folge habe, sind durch die Forschung nicht hinreichend belastbar zu stützen (vgl. z.B. Fryer 2010; Kremer u.a. 2004).

2. Materielle Anreizsysteme für Schüler und Schülerinnen in der Schulpraxis

Angesichts der unter Pädagogen und Pädagoginnen vorherrschenden Skepsis gegenüber materiellen Anreizsystemen für Schüler und Schülerinnen überraschen deren Verbreitung und Vielfalt in der internationalen Schulpraxis. Die Bandbreite vorzufindender Konzepte reicht von „Smileys“ im Schulheft über die Bereitstellung von Handys bis hin zur Auszahlung von Geldbeträgen für besondere Leistungen. Innerhalb der neueren Motivationsforschung werden solche extrinsischen Leistungsanreize zum Teil weniger kritisch gesehen als man vermuten könnte. Akzeptanz findet die Sichtweise, dass sich Heranwachsende bei ihren Alltagsaktivitäten einer polyvalenten Angebotssituation gegenüber sehen und dass die dadurch entstehenden Handlungskonflikte in einem Kosten-Nutzen-Kalkül einer Lösung zugeführt werden (vgl. Hofer 2004). Darauf kann Einfluss genommen werden, indem die Kosten-Nutzen-Relation – durch Kompensation von Opportunitätskosten (entgangenem Nutzen durch Verzicht auf alternative Aktivitäten) – zugunsten schulisch erwünschter Handlungsalternativen korrigiert wird (vgl. Hofer/Schmid/Živković 2008). Diese der Ökonomie entlehnte Vorgehensweise, über das Kosten-Nutzen-Kalkül Handlungsentscheidungen zielgerichtet zu beeinflussen, bildet die konzeptionell-theoretische Basis der im Folgenden dargestellten Anreizkonzepte. Sie lassen sich nach der gewählten „Bemessungsgrundlage“ differenzieren in Belohnungen der Schüler und Schülerinnen (a) für einen besonderen Input in den Bildungsprozess und (b) für das von ihnen erzielte Leistungsergebnis (Output). Inputbezogene Konzepte können an der Anwesenheit im Unterricht ansetzen, an der Erledigung von Hausaufgaben oder anderen (fakultativen) lernbezogenen Zeitinputs wie etwa häuslichen Leseaktivitäten oder der Nutzung außerschulischer Lernangebote. Outputbezogene Konzepte orientieren sich an messbaren Lernerfolgen (Testergebnissen, Schulnoten), Versetzungen, erreichten Abschlüssen oder dem Übergang in weiterführende Bildungsgänge. Praktiziert werden höchst unterschiedliche Formen der materiellen Belohnung. Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich aus Platzgründen auf wissenschaftlich evaluierte Konzepte aus der angelsächsischen Schulpraxis.

2.1 Forschungsbefunde zu inputbezogenen Anreizkonzepten

Das „Quantum Opportunities Project“ (QOP)

Das diesem Programm zugrunde liegende Anreizkonzept sieht Geldbeträge für die Anwesenheit der Schüler und Schülerinnen in Unterstützungs- und Nachhilfemaßnahmen vor. Mit der Herstellung clubähnlicher Eigenschaften war zudem intendiert, das Miteinander zu stärken und gewinnbringend zu nutzen. Die Verknüpfung des Potenzials gemeinschaftsorientierter Ansätze mit extrinsischen Anreizen war von der Erwartung geleitet, sowohl kognitive als auch soziale Kompetenzen von Kindern benachteiligter Familien zu fördern. Das Programm fand in fünf US-amerikanischen Großstädten Anwendung und kombiniert Bildungs-, Service- und Entwicklungsaktivitäten für je 50 Schüler bzw. Schülerinnen ab der neunten Klassenstufe. Zielgruppe waren „Problemschüler“, d.h. Schüler und Schülerinnen, die Ganztagsbetreuung in Anspruch nahmen, nicht versetzt worden waren oder in prekären Verhältnissen lebten. Die Programmwirksamkeit wurde quasi-experimentell – durch Vergleich einer jeweils 25 Schüler bzw. Schülerinnen umfassenden Treatment- und Kontrollgruppe – ermittelt. Die Schüler und Schülerinnen erhielten für jede Stunde, die sie anwesend waren, 1 bis 1,33 US-Dollar sowie einen Bonus von 100 US-Dollar nach 100 Stunden. Zusätzlich wurde ein Betrag in gleicher Höhe in einen Fonds für zukünftige Bildungsaktivitäten der Schüler und Schülerinnen eingezahlt.

Die Ergebnisse der Programmevaluation fallen durchweg positiv aus; es zeigen sich signifikante Unterschiede zwischen der Treatment- und der Kontrollgruppe: Bei den Schülern und Schülerinnen der Treatmentgruppe ist die Wahrscheinlichkeit größer, die Highschool abzuschließen, weiterführende Bildungseinrichtungen zu besuchen, die Schule nicht abzubrechen und für ihre Schulleistungen geehrt zu werden. Ein positives Bild vermittelt auch die Befragung der Teilnehmenden nach Beendigung des Programms. Danach arbeiteten sie häufiger in gemeinnützigen Projekten, waren gegenüber ihrer eigenen Zukunft eher positiv eingestellt und sahen ihr Leben im Vergleich zu früher eher als Erfolg. Die größten Programmerträge zeigten sich in Philadelphia, wo von den Teilnehmenden ein äußerst positives „Wir-Gefühl“ berichtet wurde. Die für die Evaluation des QOP verantwortliche Forschergruppe gelangt zu dem Fazit, dass den Treatmentschülern und -schülerinnen erheblich weitergeholfen werden konnte und dass die Gemeinschaft als konstitutives Programmelement einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Wirksamkeit von Anreizprogrammen zu haben scheint (vgl. Hahn/Leavitt/Aaron 1994).

„Education Maintenance Allowance“ (EMA)

Das von der früheren britischen Regierung eingeführte Programm zielt darauf ab, durch finanzielle Anreize Jugendliche aus einkommensschwächeren Familien zur regelmäßigen Teilnahme am Unterricht, zu größeren Lernanstrengungen und über ihre Schulpflicht hinaus zum Besuch weiterführender Bildungsgänge zu motivieren. Das Programm sieht ein „Schülergeld“ von £ 10 bis £ 30 pro Woche für 16- bis 18-Jährige

vor, die nicht mehr schulpflichtig sind, den GCSE-Abschluss haben („Mittlere Reife“) und einen Abschluss an einer Oberstufenschule (Sixth Form) anstreben oder einen zur Lehre führenden Bildungsgang besuchen und sich für das Programm angemeldet haben. Die Höhe der Geldzahlung richtet sich nach dem Einkommen der Eltern (vgl. die nachfolgende Tabelle). Für das Erreichen von außergewöhnlichen Leistungen wird zusätzlich ein Bonus gewährt.

Tabelle: Höhe der Kompensation durch das EMA Programm

Familieneinkommen pro Jahr (2009/10)	EMA pro Woche
Bis £ 20 817	£ 30
£ 20 818 - £ 25 521	£ 20
£ 20 522 - £ 30 810	£ 10
Über £ 30 810	Kein Anspruch auf EMA

Quelle: Digitales Informationsportal der britischen Regierung (URL: www.direct.gov.uk)

Im Jahr 2004 war rund die Hälfte der Zielpopulation berechtigt, EMA in Anspruch zu nehmen. Die Wirksamkeit des Programms wurde an einer Stichprobe von 22.000 Schülern und Schülerinnen untersucht. Das sind die wichtigsten Ergebnisse (vgl. Machin/Vignoles 2006; Maguire/Thompson 2006; Chowdry/Dearden/Emmerson 2007): Die schulische Anwesenheit der teilnahmeberechtigten Jugendlichen liegt in der Treatmentgruppe mit 69,2% um 4,5 Prozentpunkte über dem Wert der Kontrollgruppe, wobei der Anteilzuwachs bei Jungen etwas höher ausfällt als bei Mädchen. Die naheliegende Vermutung, dass die anreizinduzierte Verlängerung des Schulbesuchs die Zielgruppe partiell überfordert und einen höheren Anteil an Nichtversetzungen nach sich zieht, findet keine Bestätigung. Erwartungswidrig konnte festgestellt werden, dass im zweiten Jahr nach Einführung des EMA-Programms die Versetzungsquote sogar anstieg, bei Jungen um 7,6 Prozentpunkte, bei Mädchen um 5,3 Prozentpunkte. Zudem zeigte sich eine leichte, aber signifikante Verbesserung der A-Level-Ergebnisse: Mädchen erreichten eine um 4,5% (18-Jährige) bzw. 4,9% (19-Jährige) höhere Punktzahl; bei Jungen lag der Anstieg bei 4,7% bzw. 4,6%. Bildungspolitisch aufschlussreich ist, dass der weiterführende Schulbesuch offensichtlich nicht zu Lasten von gleichwertiger beruflicher Ausbildung ging, sondern dass vorwiegend Jugendliche ohne Beschäftigung durch das Programm für eine schulische Weiterqualifizierung aktiviert wurden. Nicht unbegründet wird deshalb mit dem EMA-Programm auch die Hoffnung verknüpft, damit ein Instrument zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zur Verfügung zu haben. Die Frage, ob sich die positiven Resultate landesweit replizieren lassen, kann zurzeit nicht forschungsgestützt beantwortet werden. Ob dies jemals möglich sein wird, ist höchst ungewiss: Das Programm fällt den jüngsten Haushaltskürzungen der neuen britischen Regierung zum Opfer; Bewerbungen der Schüler und Schülerinnen wurden letztmals im Januar 2011 entgegengenommen (vgl. EMA 2010).

Neuere US-amerikanische Anreizprogramme

Weitere Inputs neben der Anwesenheit der Schüler und Schülerinnen sind Komponenten mehrerer Anreizprogramme, deren Wirksamkeit der US-amerikanische Bildungsforscher Fryer (2010) quasi-experimentell untersucht hat. In einer ersten, an öffentlichen Schulen in Washington D.C. implementierten Programmvariante wurden neben der Anwesenheit im Unterricht verschiedene Aspekte des Schülerverhaltens, das Tragen der Schuluniform, die Erledigung von Hausaufgaben und die Mitarbeit der Schüler und Schülerinnen im Unterricht an Geldzahlungen geknüpft. Der jeweils für einen Zeitraum von zwei Wochen ermittelte Auszahlungsbetrag orientiert sich an einem Punktesystem: Für die Erfüllung eines der genannten Merkmale vergaben die Lehrkräfte täglich jeweils einen Punkt (maximal also fünf Punkte). Für jeden Punkt wurden zwei US-Dollar gutgeschrieben. Nach zwei Wochen erfolgte die Auszahlung der Gesamtsumme auf der Basis der erreichten Punktzahl – als Überweisung auf ein speziell für das Programm eröffnetes Konto oder durch Aushändigen eines Schecks. Der für einen Schüler bzw. eine Schülerin erreichbare Maximalbetrag beläuft sich auf 200 US-Dollar pro Monat (vier Wochen à fünf Schultagen à fünf Merkmalen).

An dem Modellversuch nahmen über 6.000 Schüler und Schülerinnen teil. Nach dessen Abschluss zeigte sich folgendes Bild: Im Durchschnitt erhielten die Schüler und Schülerinnen eine monatliche Geldzahlung von 80 US-Dollar, was einem Betrag von rund 533 US-Dollar pro Jahr entspricht. Der höchste Auszahlungsbetrag lag bei 1.322 US-Dollar für ein Schuljahr. Nachweisbar war allerdings nur ein geringer positiver Leistungseffekt des Anreizprogramms bei den Schülern und Schülerinnen der öffentlichen Middle Schools, der nur im Lesen, nicht jedoch in Mathematik zufalls-kritisch abzusichern war. Stärker fiel der Effekt insbesondere bei Jungen sowie bei Jugendlichen afroamerikanischer und spanischer Herkunft aus.

In einem weiteren Modellversuch in Dallas galt das Hauptaugenmerk der Wirksamkeit finanzieller Anreize zur Steigerung der Leseaktivitäten von Schülern und Schülerinnen (vgl. Freyer 2010). Für jedes Buch, das freiwillig zuhause gelesen wurde, erhielten die Jugendlichen zwei US-Dollar. Jeweils nach vier Monaten erfolgte die Auszahlung der kumulierten Boni. Voraussetzung war, dass die Schüler bzw. Schülerinnen mehr als 80 Prozent der inhaltlichen Fragen zu den Büchern in einem computerbasierten Test richtig beantworten konnten. Ausgewählt werden konnten verfügbare Bücher der Schulbibliothek und alle Bücher im Klassenzimmer. Die Auszahlung fand dreimal jährlich per Scheck durch die Lehrkräfte statt. Im Durchschnitt erhielt ein Schüler bzw. eine Schülerin knapp 14 US-Dollar; der maximal ausbezahlte Betrag lag bei 80 US-Dollar. Insgesamt wurden so annähernd 43.000 US-Dollar an über 4.000 Schüler und Schülerinnen gezahlt, wobei sich erneut das Anreizprogramm für Jungen sowie für Jugendliche afroamerikanischer und spanischer Herkunft als besonders effektiv erwies. Der empirisch hinreichend belegte Zusammenhang zwischen Leseaktivität und Leseleistung findet auch hier Bestätigung: Die Leseleistung der Schüler und Schülerinnen lag am Ende des Schuljahrs signifi-

kant höher. Im Blick auf die gegen extrinsische Anreizkonzepte immer wieder vorgebrachte Kritik fehlender Wirkungsnachhaltigkeit ist der Befund wichtig, dass der positive Effekt auf die Leseleistung auch ein Jahr nach Beendigung des Programms noch nachweisbar war.

Ein quasi-monetäres Anreizprogramm stellt das Handy-Projekt im Rahmen der „*Million Motivation Campaign*“ in New York City dar. Diese Initiative startete 2008 ein Pilotprogramm an sieben New Yorker Schulen und bietet Schülern und Schülerinnen statt Geldzahlungen Handyfreiminuten. Ausgehändigt wurde jedem der 2.500 teilnehmenden Jugendlichen ein Mobiltelefon mit 130 Freiminuten Guthaben, mit dem verschiedene Handydienste bezahlt werden können (u.a. Textnachrichten, Anrufe, Downloads, Spiele usw.). Verdienen können sich die Jugendlichen ein zusätzliches Guthaben durch Punkte, die von den Lehrkräften auf der Basis ihres Verhaltens sowie für herausragende Beiträge bzw. Leistungen im Unterricht vergeben werden. Zugleich bietet das Handy-Projekt für Lehrkräfte und Schulleitungen die Möglichkeit der einfacheren Nachrichtenübermittlung an die Schüler und Schülerinnen. Wegen des allgemeinen Verbots von Mobiltelefonen an New Yorker Schulen ist deren Nutzung den Schülern und Schülerinnen nur außerhalb der Schulbesuchszeiten gestattet (vgl. Silverberg 2008; Medina 2008). Die Evaluation dieses Anreizprogramms ist noch nicht abgeschlossen, so dass zurzeit noch keine Ergebnisse seiner Wirksamkeit berichtet werden können.

Dass die Bemühungen, erwünschte Verhaltensänderungen bei Schülern und Schülerinnen über materielle Anreize zu erreichen, auch Kurioses hervorbringen, zeigt das folgende Beispiel zur Reduzierung hoher Abwesenheitsquoten aus dem US-Bundesstaat Florida. Dort wurde ein Gesetz erlassen, demzufolge Schülern und Schülerinnen, die nicht regelmäßig zur Schule gehen, der Führerschein verweigert oder entzogen werden kann. Verstöße gegen die Schulpflicht müssen vom Superintendent eines Schulbezirks dem „Department of Highway Safety and Motor Vehicles“ (DHSMV) gemeldet werden. Weitergegeben wird der Name eines jeden Jugendlichen zwischen 14 und 18 Jahren, der mehr als 15 Tage innerhalb eines Zeitraums von 90 Tagen in der Schule gefehlt oder die Schule abgebrochen hat. Auch zu diesem Programm, das auf inverse Anreize setzt, liegen noch keine Evaluationsergebnisse vor.

2.2 Forschungsbefunde zu outputbezogenen Anreizkonzepten

Im Rahmen seiner Analysen der Wirksamkeit schülerbezogener Anreizprogramme evaluiert Fryer (2010) auch ein Experiment, das Schülerleistungen in standardisierten, computerbasierten Tests an Geldzahlungen koppelt. Getestet wurden die Lese- und Rechenleistungen von Viertklässlern und Viertklässlerinnen, denen für die Teilnahme am Test fünf US-Dollar sowie ein mit der erreichten Punktzahl li-

near ansteigender Bonus gezahlt wurden, maximal 25 US-Dollar bei Erreichen der Höchstpunktzahl. Pro Schuljahr standen so bis zu 250 US-Dollar pro Schüler bzw. Schülerin zur Verfügung. Ein entsprechender Test auf freiwilliger Basis wurde auch mit Siebtklässlern und Siebtklässlerinnen durchgeführt. In diesem Fall wurden die Geldzahlungen verdoppelt. Annähernd 18.000 Schüler und Schülerinnen an 63 Schulen nahmen an diesem Versuch teil. Das Programm wurde um eine weitere Anreizkomponente ergänzt, indem die Leistungen in der Schule durch Aushänge öffentlich gemacht wurden.

Die summative Evaluation des Programms am Ende des Schuljahres zeigt folgendes Ergebnis: Schüler bzw. Schülerinnen der Klassenstufe 4 konnten sich durchschnittlich über eine Auszahlung von knapp 140 US-Dollar freuen (der maximal erreichte Betrag lag bei 244 US-Dollar). In Klasse 7 wurden im Durchschnitt knapp 232 US-Dollar ausgezahlt (bei einem Maximalbetrag von 495 US-Dollar). Ein Effekt auf die Schülerleistungen konnte *nicht* nachgewiesen werden. Der Leistungsanstieg bei den Viertklässlern und Viertklässlerinnen fiel gering aus und war statistisch nicht signifikant. In Klassenstufe 7 war sogar keinerlei Verbesserung beobachtbar. Eine zu hohe Komplexität des Anreizkonzepts kann Fryer (2010) als möglichen Grund für das erwartungswidrige Ergebnis ausschließen: Mehr als 90 Prozent der Teilnehmenden sahen darin kein Problem.

In einer weiteren Evaluationsstudie untersucht Jackson (2009) unter einer längerfristigen Perspektive die Wirkungen finanzieller Anreize auf die Leistung von Schülern und Schülerinnen im „Advanced Placement Test“ (APT). Dieser Test ist kostenpflichtig (regulär 82 US-Dollar) und soll Colleges zum Zwecke der Kurseinstufung die Leistungsfähigkeit von Highschool-Schülern und -Schülerinnen signalisieren. Das Anreizprogramm sieht sowohl für Lehrpersonen als auch für Schüler und Schülerinnen der Klassenstufen 11 und 12 substanzielle Geldzahlungen in Abhängigkeit von der benoteten Testleistung vor (Notenskala von 1 – „nicht geeignet“ bis 5 – „sehr gut“). Den Lehrkräften wurde für jede Note der Schüler und Schülerinnen von 3 und besser ein Bonus zwischen 100 und 500 US-Dollar gezahlt. Die Jugendlichen erhielten dafür den gleichen Betrag. Unabhängig davon wurde ihnen bei einer Teilnahme die Hälfte der Testgebühren erstattet. Voraussetzung für die Teilnahme am APIP („Advance Placement Incentive Program“ – APIP) war zum Einen das Bestehen der jeweiligen Klassenstufe; zum Anderen war erforderlich, dass über das gesamte Schuljahr auf das College vorbereitende Kurse besucht worden waren. Zur Ermittlung der Programmwirksamkeit analysierte Jackson (2009) die zwischen 1993 und 2005 erzielten Testresultate von rund 1.800 Schülern und Schülerinnen sowie deren Werdegang im College. Die Programmteilnehmer und -teilnehmerinnen wechselten häufiger auf ein College, hatten dort einen besseren Notendurchschnitt und blieben mit höherer Wahrscheinlichkeit über das erste Jahr hinaus auf dem College. Jedoch waren die Unterschiede zur Vergleichsgruppe nicht immer statistisch signifikant. Berichtet werden hierbei verschiedene differenzielle Programmeffekte:

So verbesserten sich die Leistungen jener Teilnehmenden stärker, die bereits zuvor ein College besuchen wollten. Ebenso zeigten sich überdurchschnittlich und signifikant gestiegene Erfolgsquoten für Studierende afroamerikanischer und – hier besonders auffällig – spanischer Herkunft, die zuvor an dem Programm teilgenommen hatten. Geschlechtsspezifische Unterschiede hingegen waren nicht zu finden. Jackson (2009) wertet die APIP-Befunde als Bestätigung dafür, dass durch monetäre Anreizprogramme auch nach deren Beendigung Erträge erzielt werden können. Unklar bleibt im vorliegenden Fall aber, welcher Effektanteil der lehrerbezogenen und welcher der schülerbezogenen Anreizkomponente des Programms zugerechnet werden kann.

Ein weiteres Beispiel für ein outputorientiertes Anreizprogramm stammt aus dem Schulbezirk Coshocton, Ohio. Es wurde 2004 auf Initiative eines ortsansässigen Unternehmers eingeführt. Dieses Programm sieht leistungsbezogene Prämien für Schüler und Schülerinnen der Klassen drei bis sechs vor. Für jedes Testergebnis, das über dem 75. Perzentil lag, wurden über alle Fächer hinweg 15 US-Dollar bezahlt, wenn es über dem 85. Perzentil lag 20 US-Dollar. Bei fünf Tests pro Schuljahr konnten so Prämien zwischen 75 und 100 US-Dollar erzielt werden. Fast 900 Schüler und Schülerinnen erhielten eine solche Prämie in Form von „Coshocton Children Bucks“, die in jedem Geschäft der Stadt als geldwertes Zahlungsmittel verwendet werden konnten.

Signifikante Auswirkungen dieses Anreizkonzepts konnten lediglich auf die Mathematikleistungen der Schüler und Schülerinnen festgestellt werden. Bei einem Vergleich der nach fünf Leistungsstufen differenzierten Testergebnisse liegt die Wahrscheinlichkeit, nach dem Programm Level IV und höher zu erreichen, um 9,2 Prozentpunkte höher als in den Jahren zuvor. Die Wahrscheinlichkeit, dass Level V erreicht wird, liegt um 5,2 Prozentpunkte höher. Dieser positive Programmeffekt wird jedoch dadurch relativiert, dass die signifikant höheren Mathematikleistungen im Folgejahr *nicht* mehr festgestellt werden konnten. Zudem ist zu sehen, dass weder ein Effekt auf die Leseleistung noch auf die Leistungen in sozialwissenschaftlichen und naturwissenschaftlichen Fächern nachweisbar war. Somit blieben die Erträge des Programms auf die Mathematikleistungen – insbesondere auf die der leistungsstarken Schüler und Schülerinnen – beschränkt (vgl. Bettinger 2006).

Ein ähnliches Anreizkonzept findet sich auch unter den von Fryer (2010) untersuchten Modellvarianten. In einem seiner getesteten Programme an öffentlichen Schulen in Chicago wurden Geldprämien an die in fünf Kernfächern erreichten Noten (A bis F) gekoppelt: Für ein A (sehr gut) gab es 50, für ein B (gut) 35 und für ein C (befriedigend) 20 US-Dollar. Wurden die Leistungen in einem Fach mit F (ungenügend) benotet, hatte das den Verlust aller bis dahin erworbenen Geldprämien zur Folge, es sei denn, der Schüler bzw. die Schülerin konnte seine bzw. ihre Leistungen in diesem Fach durch Lernanstrengungen in Abend- oder Sommerschulen in ei-

dem Wiederholungstest verbessern. Nach fünf Wochen waren für jeden Schüler und jede Schülerin maximal 250 US-Dollar erreichbar, also bis zu 2.000 US-Dollar jährlich. Die im Durchschnitt ausgezahlte Geldsumme betrug pro Schüler bzw. Schülerin knapp 696 US-Dollar pro Jahr; der höchste ausgezahlte Betrag erreichte mit 1.875 US-Dollar fast das Maximum. Fryer (2010) findet für dieses Anreizprogramm überwiegend keine Effekte; in den Fällen, in denen ein Effekt nachweisbar ist, fällt er sehr klein aus.

3. Resümee und Ausblick

Mit der Übernahme der Wirtschaft entlehnter Steuerungsstrukturen im Bildungsbereich haben dort auch materielle Anreizkonzepte Einzug gehalten. Relativ neu ist dabei die Entwicklung, solche Konzepte auf die Schülerschaft auszudehnen. Die dazu vorliegenden Forschungsbefunde aus der angelsächsischen Schulpraxis vermitteln ein uneinheitliches Bild. Sie bieten noch keine belastbare empirische Basis dafür, das Incentive-Regime in Schulen in diese Richtung systematisch auszuweiten. Die Befunde geben aber auch keinen Anlass, diese Perspektive ganz aufzugeben und grundsätzlich auf den Einsatz materieller Anreizkonzepte für Schüler und Schülerinnen zu verzichten. Dies gilt auch deshalb, weil sich die Schulpraxis sichtlich schwer tut, dem viel beklagten „Motivationsverfall“ mit herkömmlichen Maßnahmen wirksam zu begegnen. Offensichtlich stoßen dabei – vor allem bei den schwierig zu erreichenden Problemgruppen – auch traditionelle Formen (nicht-monetärer) extrinsischer Anreize an ihre Grenzen. Die Kompensation von Opportunitätskosten im Zuge eines verschärften Schule-Freizeit-Konflikts wird mittlerweile auch in der Motivationsforschung thematisiert und konzeptionell berücksichtigt. Materielle Anreizkonzepte für Schüler und Schülerinnen verdienen aber auch im Blick auf die eingeschränkte Effizienz herkömmlicher Strategien der Mittelverwendung eine stärkere Beachtung. Grundsätzlich spricht nichts dagegen, auch den Schüler bzw. die Schülerin – als „externen Produktionsfaktor“ (vgl. Maleri/Frietzsche 2008) – bei Entscheidungen über die faktorielle Mittelallokation im Schulbereich in den Blick zu nehmen.

Schwierig gestaltet sich zurzeit noch die Beantwortung der Frage nach der konkreten Ausgestaltung aussichtsreicher Anreizprogramme für Schüler und Schülerinnen. Die Vielfalt vorfindbarer Konzepte in der angelsächsischen Schulpraxis ist Ausdruck einer noch nicht abgeschlossenen heuristischen Suchphase. Die Forschung kann bislang noch keine konstitutiven Merkmale erfolgreicher Anreizprogramme benennen. Zumindest lässt sich aber forschungsgestützt konstatieren, dass mit inputorientierten Anreizprogrammen vielfach die damit angestrebten Verhaltensänderungen bei Schülern und Schülerinnen erreicht wurden, wobei sich differenzielle Effekte zeigen: Jungen, Schwarze und Hispanics scheinen stärker auf die Anreizprogramme anzusprechen und davon zu profitieren, insbesondere dann, wenn gezielt Problemgruppen

adressiert werden. Zum Teil waren darüber auch positive Effekte im Leistungsbereich zu sichern wie z.B. bei dem von Fryer (2010) in Dallas getesteten Anreizprogramm zur Steigerung der Leseaktivitäten.

Dagegen legen die vorliegenden Forschungsbefunde zu outputbezogenen Anreizprogrammen, die direkt an den Lernerfolg von Schülern und Schülerinnen gekoppelt sind, eine eher zurückhaltende Einschätzung ihres leistungsfördernden Potenzials nahe. Das gilt vor allem für Programme mit langfristiger Outputorientierung. Daran gebundene Belohnungen scheinen ihre Anreizwirkung bei Jugendlichen vielfach zu verfehlen. Die Aussicht auf ferne materielle Erträge für besondere schulische Anstrengungen wird von tagesaktuellen Bedürfnissen überdeckt, deren Befriedigung – entsprechend der Theorie der Gegenwartspräferenz – bevorzugt wird. Ein ferner Test, auf den man sich über einen langen Zeitraum mit ungewissem Ausgang vorbereiten muss, überfordert die Fähigkeit vieler Schüler und Schülerinnen, Verzicht auf Freizeitaktivitäten zugunsten einer zukünftigen – noch dazu unsicheren – Belohnung zu leisten. Wenn materielle Anreize wirken sollen, müssen sie zeitnah und sichtbar sein.

Schulpraktiker und Schulpraktikerinnen dürften zufrieden zur Kenntnis nehmen, dass unter den skizzierten Anreizprogrammen auch „pädagogiknähere“ Varianten anzutreffen sind, die – wie das „Quantum Opportunities Project“ – nicht nur auf materielle Anreize, sondern auch auf die Wirkung kooperativer Lernarrangements vertrauen. Solche Konzepte dürften eher mit der pädagogischen Tradition in Deutschland in Einklang stehen, ungeachtet der Tatsache, dass (nicht-monetäre) extrinsische Anreize auch in unseren Schulen schon seit Langem ihren festen Platz haben. Monetäre Anreizprogramme warten indes noch auf eine Erprobung. Die Entscheidung, solche Programme zu einem festen Bestandteil eines neuen Incentive-Regimes in Schulen zu machen, sollte freilich nicht allein vom Ergebnis der Programmevaluation abhängig gemacht werden. Das verbietet schon deren Beschränkung auf kurzfristig messbare Effekte. Vielmehr wird es auf die im Vergleich mit anderen Interventionsstrategien ermittelte relative Wirksamkeit der Programme ankommen, wobei nach Möglichkeit auch längerfristige Wirkungen (z.B. Sozialisationswirkungen) zu berücksichtigen wären. Vielleicht zeigt sich dann, dass wirksamere Interventionen als der Einsatz monetärer Anreize zur Verfügung stehen.

Literatur

Bettinger, E. (2006): Evaluating Educational Interventions in Developing Countries. In: Braun, H./Kanjee, A./Bettinger, E./Kremer, M. (Hrsg.): Improving Education Through Assessment, Innovation, and Evaluation. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences, S. 47-72.

- Chowdry, H./Dearden, L./Emmerson, C. (2007): Education Maintenance Allowance: Evaluation with Administrative Data. The Impact of the EMA Pilots on Participation and Attainment in Post-Compulsory Education. London: Institute for Fiscal Studies.
- EMA (2010): Homepage der britischen Regierung zu „Education Maintenance Allowance“ – Bildung und Lernen. URL: <http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/14To19/MoneyToLearn/EMA/index.htm>; Zugriffsdatum: 10.05.2011.
- Fryer, R. (2010): Financial Incentives and Student Achievement: Evidence from Randomized Trials. National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 15898. Cambridge: NBER.
- Hahn, A./Leavitt, T./Aaron, P. (1994): Evaluation of the Quantum Opportunities Program (QOP). Did the Program Work? A Report on the Post Secondary Outcomes and Cost-Effectiveness of the QOP Program (1989-1993).
- Hanushek, E. (1997): Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update. In: Educational Evaluation and Policy Analysis 19, H. 2, S. 141-164.
- Hanushek, E. (1998): Conclusions and Controversies about the Effectiveness of School Resources. In: FRBNY Economic Policy Review 4,1. New York: Federal Reserve Bank of New York, S. 11-28.
- Hanushek, E./Kimko, D. (2000): Schooling, Labor Force Quality, and the Growth of Nations. In: American Economic Review 90, H. 5, S. 1184–1208.
- Hanushek, E./Wößmann, L. (2008): Education and Economic Growth. Chapter Prepared for the International Encyclopedia of Education, 3rd Ed.
- Hofer, M. (2004): Schüler wollen für die Schule lernen, aber auch anderes tun. Gasteditorial in: Zeitschrift für Pädagogische Psychologie 18, H. 2, S. 79-92.
- Hofer, M./Schmid, S./Živković, I. (2008): Schule-Freizeit-Konflikte, Wertorientierungen und motivationale Interferenz in der Freizeit – Eine kulturübergreifende Studie. In: Zeitschrift für Entwicklungspsychologie und Pädagogische Psychologie 40, H. 2, S. 55-68.
- Jackson, C.K. (2009): A Stitch in Time: The Effects of a Novel Incentive-Based High-School Intervention on College Outcomes. Working Paper, Cornell University.
- Jürges, H./Schneider, K. (2008): Ressourcen und Anreize im Bildungswesen – Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten des Staates aus Sicht der Bildungsökonomik. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 11, H. 2, S. 234-252.
- Kremer, M./Miguel, E./Thornton, R./Ozier, O. (2004): Incentives to Learn. World Bank Policy Research Working Paper, No. 3546.
- Machin, S./Vignoles, A. (2006): Education Policy in the UK. London: Centre for the Economics of Education. URL: <http://w.lse.ac.uk/collections/manpower/events/conferencePapers/educationPolicyPaper.pdf>; Zugriffsdatum: 28.05.2010.
- Maguire, S./Thompson, J. (2006): Paying Young People to Stay on at School – Does It Work? Evidence from the Evaluation of the Piloting of the Education Maintenance Allowance (EMA). Skope Research Paper, No. 69. Oxford: Skope.
- Maleri, R./Friedtsche, U. (2008): Grundlagen der Dienstleistungsproduktion. Vollständig überarbeitete Aufl. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Medina, J. (2008): For ‘A’ Students in Some Brooklyn Schools, a Cellphone and 130 Free Minutes. In: The New York Times vom 28.02.2008. URL: <http://www.nytimes.com/2008/02/28/nyregion/28cellphones.html>; Zugriffsdatum: 08.06.2010.
- Murnane, R.J./Nelson, R.R. (1984): Production and Innovation When Techniques Are Tacit. In: Journal of Economic Behaviour and Organization 5, S. 353-373.
- Pritchett, L./Filmer, D. (1999): What Education Production Functions Really Show: A Positive Theory of Education Expenditures. In: Economics of Education Review 18, H. 2, S. 223–239.

- Silverberg, D. (2008): New York Schools Give Students Free Cellphones in Pilot Reward Program. Digital Journal vom 28.02.2008. URL: <http://www.digitaljournal.com/article/250942>; Zugriffsdatum: 11.05.2011.
- Weiß, M. (1982): Effizienzforschung im Bildungsbereich: Aufgabenfelder, Methoden und empirische Befunde. Berlin: Duncker & Humblot.
- Weiß, M. (2011): Der Beitrag der Bildungsökonomie zur Schulqualitätsforschung – eine kritische Würdigung. In: Diedrich, R./Heilemann, U. (Hrsg.): Ökonomisierung der Wissensgesellschaft. Berlin: Duncker & Humblot, S. 349-361.
- Wößmann, L. (2002): Schooling and the Quality of Human Capital. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Wößmann, L. (2005): Leistungsfördernde Anreize für das Schulsystem. In: Ifo Schnelldienst 58, H. 19, S. 18-27.

Manfred Weiß, Prof. Dr., geb. 1942, assoziierter Wissenschaftler am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung.

Anschrift: Im Alten Grund 10, 65812 Bad Soden
E-Mail: weiss@dipf.de

Stephan Schmitt, Dipl.-Hdl.-Lehrer/Dipl. Wirtschaftspädagoge, geb. 1983, Sales Consultant, Meltwater News DE3 GmbH.

Anschrift: Dürener Str. 75, 50931 Köln
E-Mail: stephan.andreas.schmitt@gmail.com

Christopher Lubienski/Matthew Linick¹

Quasi-Markets and Innovation in Education

Abstract

Policymakers around the globe have looked to quasi-market mechanisms such as choice and competition to promote greater levels of innovations in the way children are educated. Innovation is seen as an important route to improve the efficiency and effectiveness of schools, as well as to provide new and better opportunities for disadvantaged children and communities. This review of research synthesizes evidence on educational innovation in such school systems where policies promote at least one of three factors: (1) greater levels of consumer choice of schools, (2) greater levels of school-level autonomy, and/or (3) greater levels of competition between schools. We conclude that quasi-market mechanisms are succeeding in a number of areas, but a closer examination of patterns suggests significant distinctions in how innovations can be generated at different levels of educational organizations, and points to the importance of the institutional conditions in which incentives may be more effective.

Keywords: innovation, quasi-markets, competition, autonomy, school choice

„Quasi-Märkte“ und Innovationen im Bildungsbereich

Zusammenfassung

Politiker auf der ganzen Welt haben „Quasi-Markt“-Mechanismen wie freie Schulwahl und Wettbewerb eingeführt, um im Bildungsbereich mehr Innovationen zu erreichen. Innovationen werden als wichtig erachtet, um die Effizienz und Effektivität von Schulen zu steigern und benachteiligten Kindern und Regionen neue und bessere Chancen zu eröffnen. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über Forschungsergebnisse zu Bildungsinnovationen in Schulsystemen, die mindestens einen der drei folgenden Faktoren erfüllen: (1) größere Entscheidungsfreiheit der „Verbraucher“ bei der Schulwahl, (2) mehr Autonomie auf der Ebene der Einzelschule und (3) mehr Wettbewerb zwischen Schulen. Es kann gezeigt werden, dass Quasi-Markt-Mechanismen in vielen Bereichen wirkungsvoll sind. Ein genauerer Blick auf die Wirkungsmuster zeigt jedoch bedeuten-

1 The authors gratefully acknowledge Dr. Stéphan Vincent-Lancrin of the OECD and Professor Bekisizwe Ndimande for their useful ideas and sources for this paper. Additionally, Jin Lee and Shukri Nur provided able research assistance.

de Unterschiede hinsichtlich der Entstehungsbedingungen von Innovationen auf den einzelnen Ebenen von Bildungsorganisationen; er macht die institutionellen Bedingungen deutlich, unter denen solche Anreize tatsächlich Wirkung zeigen können.

Schlüsselwörter: Innovation, Quasi-Märkte, Wettbewerb, Schulautonomie, freie Schuwahl

1. Quasi-Market Mechanisms in Education

Reformers around the globe have noted the need for innovations in the way children are currently educated. Particularly in view of the more competitive global economy and the technological demands of the increasingly integrated information society, school systems developed in response to industrial or even agricultural socioeconomic models appear to be insufficient for preparing all students with opportunities to succeed. And the recognition of the need for innovation is widespread. Concerned about the deadening uniformity imposed by monopolistic education bureaucracies, policymakers in many different countries endorse “quasi-market” mechanisms of consumer choice and competition between autonomous providers as the key factors that emulate the efficiency, effectiveness and entrepreneurial tendencies of the private sector (cp. Bartlett 1993; Walford 1996; Whitty 1997; Wolff et al. 2005). In understanding the role of quasi-markets in education, it is useful to note that there are in fact a number of compelling arguments for families to select between competing schools in deciding where to send their children. According to this line of thought, since centralized bureaucracies exercise control over local schools, there is little opportunity for teachers or school administrators to innovate. Similarly, since top-down administration relies on rules and regulations, rather than experimentation and rewards, in this logic there are few if any incentives for trying new innovative ideas outside of bureaucratically permitted approaches.

Inasmuch as this is the primary factor inhibiting innovation in education, the solution then centers on breaking up the state’s monopolistic control over publicly funded schools, or otherwise compelling the state schools to complete and adopt organizational orientations and behaviors not aligned with their monopoly status. While some systems have gravitated more toward private or privatized models of education, other policymakers have sought to use market-style mechanisms within the state sector and between state entities and non-state actors, as has been done for other public services (cp. Whitty/Power 2000b). Such policy schemes draw on market mechanisms such as consumer choice and competition for clients, yet typically maintain a substantial role for the state in areas such as funding, compelling consumption of school services, and curriculum, assessment, or regulation of employees and institutions. Therefore, despite efforts by some to move schooling into more of a purer, laissez-faire market

model, market mechanisms in education in many cases is best thought of as a “second-best” or “quasi-market” (cp. Lubienski 2006).

This analysis focuses on this issue of innovation in primary- and secondary-level school systems that use quasi-market mechanisms. The survey synthesizes evidence on educational innovation in such school systems where policies promote at least one of three factors: (1) greater levels of consumer choice of schools, (2) greater levels of school-level autonomy, and/or (3) greater levels of competition between schools. These systems utilize a number of models, including publicly funded and privately administered schools, schools run by corporations, newly autonomous established schools, and schools created to be free of bureaucratic constraints specifically in order to develop innovative practices.

This review of the evidence indicates that quasi-market mechanisms are succeeding in a number of areas. But a closer examination of patterns suggests significant distinctions in how innovations can be generated at different levels of educational organizations, and points to the importance of the institutional conditions in which incentives may be more effective. It highlights areas requiring further investigation in order to better understand the full potential of quasi-market mechanisms for spurring innovations to improve education.

1.1 The Global Movement towards Quasi-Markets for Education

In order to foster quasi-markets in education, a number of nations have adopted policies or reforms that adhere in varying degrees to the prescriptions for decentralized autonomy, deregulation, and competitive incentivization for education systems. These policies are expected to promote innovation in education: within classrooms, in governance and management, in content, in information and delivery systems. The examples of nations moving to, or using, various approaches to quasi-market in education in the last three decades are numerous; for the sake of brevity, we discuss only a few examples below that represent larger patterns.

In recent decades, policymakers in the United Kingdom implemented policies of decentralized autonomy (despite concurrent policies of centralization in assessment and curriculum) and choice within the publicly funded sector that effectively created what a leading proponent of these reforms calls a “virtual voucher” system (cp. Walford/Miller 1991, p. 6)². In Germany’s federal system, policymakers have promoted deregulation (cp. Oettle 1997) and school-level autonomy in various German Länder (cp. Reuter 2004; St. John-Brooks 1995; Tooley 2002). Japan also provides partial subsidies

² Sexton, quoted in: Whitty/Power (2000a; 2000b, p. 3). For more detailed descriptions of the emergence of education reform policies in the UK, see Gewirtz/Ball/Bowe (1995), Rogers (1992), Walford (1994), and Whitty/Edwards/Gewirtz (1993).

for private high schools, and both public and private schools charge fees; choice is being introduced in many areas in the state sector, but it is already firmly a feature of the private *juku* or cram schools (cp. Dierkes 2008; West 1997).

In many ways, Australia and New Zealand have led the policy movement by embarking on more concerted efforts to adopt comprehensive quasi-market systems. Since the early 1970s, Australia has incrementally expanded differentiated public subsidies for private schools, and has thus substantially expanded the private sector's share of the education market; more recently, quasi-market elements have become greater policy priorities to nurture innovative schools (cp. Angus 2003; Forsey 2008; Glenn 2003; Hirsch 1995; Hirsch/OECD 1994; Kober 2000a, 2000b). On the other hand, New Zealand quasi-markets were formed largely in the state sector as part of a wider market-oriented approach to social services, starting in the early 1980s by successive Labour and National governments (cp. Mikuta 1999).

Other nations have even longer experience with government subsidies for private or independent schools. The Netherlands have provided financing for both public and private school sectors for almost a century; currently, private schools, which are typically church-affiliated but funded on equal footing with public schools, enroll almost seven in ten students. Dutch schools – public or private – have control over pedagogical matters, and the right for individuals or groups to enter the school quasi-market is constitutionally guaranteed (cp. Amelvoort/Scheerens 1997; Dijkstra/Dronkers/Karsten 2004; Hirsch/OECD 1994; Mouw 2003; Vermeulen 2004; West 1997). Similarly, Belgium dealt with the challenges of pluralism (although with a more established tradition of decentralization) through a strong commitment to educational freedom in the form of subsidies to non-state schools; two of three Flemish students attend such schools (cp. De Groof 2004; Glenn 2003). Ireland, on the other hand, with a single dominant denomination that essentially ran state schooling, responded to calls for decentralization in the mid to late 1990s by establishing mechanisms for various *patrons* to authorize new schools, and implemented regional and site-based school authorities; the idea of parental choice of schools is widely accepted (cp. Fox/Buchanan 2008; Lennon/White 1997).

In the 1980s, Chile moved to a voucher system as part of the Pinochet government's broader move toward markets. Notably, these measures followed from perception that an overly centralized system constrains classroom innovation and, therefore, achievement (cp. Parry 1997b). Chilean education reformers – influenced by Public-Choice theorists (see Mueller 1989) – then focused on user-based public funding and decentralizing governance (cp. Carnoy/McEwan 2003; Gauri 1998; McEwan/Carnoy 2000; Parry 1997a). A decade later, Sweden embraced public-sector choice and vouchers for private schools in the early 1990s as part of a broader move away from the welfare

state,³ with both independent and public schools enjoying substantial control over budgets and curriculum decisions in many administrative municipalities, and school management companies expanding their presence (cp. Daun/Siminou 2005, p. 31; see also van Amelsvoort/Scheerens 1997; Daun 2003; Hirsch/OECD 1994; Rising 2008; St. John-Brooks 1995; West 1997).

Of course, these countries represent a substantial range in terms of the degree to which they leverage quasi-market mechanisms for the organization, production and distribution of educational services. Building on the work of earlier researchers at the World Bank and the Center on Education Policy (cp. Kober 2000a; West 1997), we can make some generalizations on overall patterns of state support and oversight of the independent school sector. The following table offers such an overview in terms of level of funding as well as state oversight in areas subject to regulation such as curriculum, teaching, and administration.

Table: State Subsidies and Regulation of Non-State Schools in Selected Countries

	<i>Funding</i>	<i>Regulation</i>
Australia	High	Low
Austria	High	High
Belgium	High	High
Canada	Moderate	Moderate to High
Chile	High	Low
England / Wales	Low	Low
France	High	High
Germany	High	High
India	Low	Low
Ireland	High	Moderate
Japan	Moderate	High
Korea	Moderate	High
Netherlands	High	High
New Zealand	Moderate	Low
Norway	High	High
South Africa	Moderate	Low
Spain	High	High
Sweden	High	Moderate
United States	Negligible to Moderate	Negligible to Low

Source: Kober (2000a), West (1997), and authors' own research

In this representation, it appears that there is often, but not always, a correlation between the level of state support and regulation of the independent sector. Yet there is much diversity within these general patterns. Some countries such as India and China

3 This was associated with the Moderate (conservative) Party government, but this reform effort was in fact initiated by the previous Social Democrat government.

now rely extensively on the fee-based private sector to provide choice or extend educational services, while others such as New Zealand provide comprehensive choice primarily within the public sector. Some policymakers in Europe and Asia directly fund the private school sector, albeit to varying degrees, while voucher programs in places like the United States and Chile tie funding more directly to the consumer – the student – rather than to the provider.

There have been innovations emerging from quasi-markets. Without monopoly control over local educational resources, school leaders have had to assume more of a business mentality in considering the services they offer relative to other providers or competitors in the area – leading to a more diverse range of programmatic options in many localities. There are myriad examples of innovative practices in education quasi-markets. Researchers report a new emphasis on image management and marketing in schools in New Zealand and England/Wales, for instance (cp. Fiske/Ladd 2000; Gewirtz 2002; Lauder et al. 1999; Oplatka/Hemsley-Brown/Foskett 2002; Whitty/Power/Halpin 1998; Woods/Bagley/Glatler 1998). Whole sectors of new, low fee-based schools have started in Brazil, China, and India, where for-profit schools run their own research and development units for curricular innovation. Educators in Belgium indicate that they must be more innovative, effective, and responsive to consumers or they will lose students to the school's competitors (cp. Stossel 2006). Charter schools in the United States and Canada have been successful at bringing new, different, and often more relevant curricular programs to marginalized communities, and finding new ways of engaging parents. But simply listing innovations emerging from education quasi-markets tells us little about how quasi-markets actually foster innovation, or what types of innovations are more likely to be encouraged, or inhibited.

2. Innovation, Quasi-Markets and Education

2.1 Understanding Innovation

In order to assess the relationship between market mechanisms and innovation, it is important to have a sense of what constitutes “innovation” – a question sometimes lost in the rhetoric and assumptions about how mechanisms should work. But there are actually differing perspectives on how to perceive and understand innovation. For economists, innovations are changes that lead to improvements, as evident in areas such as productivity, communication, or service.⁴ Innovation is also generally considered to be part of a process of invention and scaling up to be commercializability, although the scale can be substantial, as with the development of a new vaccine,

4 Of course, not all innovations necessarily lead to improvements. For example, research and development efforts might not all reach the market, but “R&D” (research and development) is still squarely within the realm of innovation.

or smaller, as with improvements to cell phone service (cp. Lubienski 2003). Scholars studying innovation have added important insights on the distinction between “sustaining” and “disruptive” innovations – the former being improvements on products and services within a field, while the latter represent changes that take a product or service into a new dimension or create a new market, as in cell phones or iPods (cp. Christensen/Horn/Johnson 2008).

Following the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) definition in the *Oslo Manual for Measuring Innovation* (2008), there are two general categories of innovation with regard to schooling, encompassing four different types. First, what can be called educational innovations include both product innovations and process innovations. These typically occur at the classroom level, involving teaching and learning. In education, *product innovations* involve a new or substantially different service offered to students, such as a curriculum package or other programmatic option. *Process innovations* in education focus on production and delivery techniques, such as on-line learning. Process innovations may be less evident to parents, but are important because they can produce gains in efficiency, as with an improved pedagogical approach (cp. Lubienski 2003).

A second category of innovations in the school sector involves what has been referred to as administrative innovations, which include both marketing and other organizational innovations (cp. Lubienski 2003). These innovations have less direct relevance for the classroom, but instead involve substantive changes in the structures or organizational behavior of schools. In education, many *marketing innovations* useful to firms in other sectors, such as pricing strategies, are unavailable to schools in publicly financed education.⁵ Marketing innovations are those that affect the position of a school within a school market, such as new advertising or semiotic strategies, or admissions policies (cp. Lubienski 2007). Other *organizational innovations* in education occur in the areas of management, administration, governance, or other institutional practices, and can include things such as contracting, employment, or lines of authority.

2.2 Evidence of Innovation in Education Markets

A handful of studies have reported relatively few educational innovations emerging from various quasi-markets (e.g. Bodovski/Farkas 2007; Center on Education Policy 2000; Dierkes 2008; Fiske/Ladd 2003; Hirsch/OECD 1994; Lubienski 2003). However, an overall assessment in this regard depends largely on how innovations are perceived. Although the record is mixed and somewhat uneven, there are indeed abun-

5 Although schools can impose implicit or explicit costs to attract preferred clientele (cp. Lubienski/Weitzel/Gulosino 2009).

dant examples of some types of innovations in several education quasi-markets. Here, using the OECD categories of innovation we offer examples of different types of innovation in education quasi-markets. This list is by no means meant to be exhaustive or even comprehensive, but simply illustrates the patterns in innovation in education.

Organizational Innovations

Because quasi-markets typically involve innovations in policy to promote innovations in other areas, there are myriad examples of organizational innovations in education quasi-markets. For example, New Zealand policymakers sought to promote organizational innovations by granting substantially more autonomy to schools. Similarly, the charter school movement in North America has been recognized as an outstanding innovation in government (cp. Center for Education Reform 2000). The same could be said for policies that move school systems toward more quasi-market models in places such as England and Wales and Australia, and the introduction of voucher plans in Sweden and Chile. In turn, these policy changes have shaped a number of innovations within educational organizations, in how schools are organized and administered. For instance, in comparative analyses of school revenues, processes, and achievement in public and subsidized (voucher) private schools in Chile, Parry (1997a, 1997b) documented notable instances of entrepreneurial behavior from administrators in the voucher-subsidized secular schools, with innovations in hiring and teacher salary arrangements.

Marketing Innovations

While organizational innovation is associated with quasi-market reforms as the vehicle that moves these policies forward, the area where competitive incentives generated by these reforms appear to have sparked the most innovation is in terms of marketing. Observers in a number of nations have pointed to the rise of a range of promotional activities (sometimes juxtaposing these to a perceived paucity of other kinds of innovation).⁶ For instance, research from several countries highlights the use of uniforms in schools to shape a public image of the school (cp. Gewirtz/Ball/Bowe 1995; Meadmore/Symes 1997; Whitty/Power/Halpin 1998); attention to other physical features of a school are also increasingly important (cp. Fiske/Ladd 2000; Mikuta 1999; Whitty/Halpin/Power 1998; Wilgoren 2001). Lauder et al. (1999) interviewed principals regarding the ways that reforms have impacted their schools, particularly in terms of marketing and its effects on operations. Parry (1997a) found Chilean schools were marketing themselves often by adopting English-sounding names. Schools in Sweden have been giving away free laptops and iPods to attract prospective students (cp. Rising 2008). Both research and journalistic reports indicate that schools in a number of contexts have also created more commercial-style brochures to promote themselves, and are using the Web as well (cp. Cohen 2002; Copeland 1994; Kates

6 On these juxtapositions, see, for example, Fiske/Ladd (2000), Hirsch (1994), and Lubienski (2003).

2001; Mathews 2009). “Marketing” can also refer to more general efforts to position an organization within a market through efforts such as price competition, product placement or packaging. Thus, according to the OECD framework, marketing innovations in education can include “a new way of pricing the education service or a new admission strategy.” Even without price strategy options, many subsidized schools in places such as France and the US have the ability to impose additional direct or informal costs on consumers through innovations such as admission interviews, required parental contracts, location and privatized transportation (cp. Glenn 2003).

Process Innovations

We can point to some evidence of process innovations in education quasi-markets. In a study of national voucher plans, Carnoy (1998) identified organizational innovations in the area of cost-cutting measures such as increased class-size, which could also be considered process innovations. Technology also offers a number of examples of process innovations. For example, computer-assisted learning, online learning and distance learning all represent potentially significant changes in delivery systems for schooling – although there is some dispute on the degree to which some of these technologies have really penetrated educational processes to represent substantive improvements in teaching and learning (cp. Cuban 1986, 2001). The literature attempts to distinguish the value-added effects of school processes from other influences on achievement, but the record is mixed on the extent to which competition one would expect in quasi-markets actually produces more effective processes, and thus greater gains in academic achievement (cp. Langouet/Leger 1991, cited in: Glenn 2003; Meuret 2004; Angus 2003; Dijkstra/Dronkers/Karsten 2001, 2004; Dronkers 2004; Rutkowski/Rutkowski 2009; Fuchs/Woessman 2007; Vandenberghe/Robin 2004).

Product Innovations

Firms in competitive environments have the strategic option to either focus innovation efforts on improved processes or improved products. Process innovation could lead to a better product, or might also result in more efficient productive processes that could lower the price of a product or provide additional resources for “R&D,” or “research and development.” Typically (but not necessarily), process and product innovations can be distinct for goods, but the two kinds of innovation may be indistinguishable for services, where the product is itself a process. To a significant extent, education reflects this dynamic. Fiske and Ladd (2000) note in New Zealand the trend toward themes for school missions, including athletics, vocations (construction, performing arts, early-childhood education, hospitality and tourism), a school for teenage parents, and one school based on Howard Gardner’s theories of multiple intelligences. The Tomorrow’s Schools reforms have led to relatively little supply-side diversity, and it is fair to say that “while the reforms permit innovation, they do not promote it in a systematic manner” (p. 249). Also, exhaustive studies in the British quasi-market find little evidence of academic innovations, despite this being an explicit policy objective for quasi-markets (cp. Glatter/Woods/Bagley 1997; Halpin/

Power/Fitz 1997; Power/Fitz/Halpin 1994; Power/Halpin/Fitz 1994; Woods/Bagley/Glatler 1998).

Referring to the OECD's framework for innovations, charter schools in the US and Canada (Alberta) fit the same patterns as other such autonomous, subsidized schools in other quasi-market contexts. Charter schools are, by most accounts, producing substantive marketing and organizational innovations, although the other function assumed in their design, creating innovations, has produced mixed results. Charter schools have developed and advanced an array of innovations (cp. Anderson/Marsh 1998; Gifford/Phillips/Ogle 2000; Glassman 1998; Vanourek et al. 1997; Plank/Sykes 1997). However, it is not clear the extent to which these reported changes were caused by charter competition, although it is important to note that these changes tend to land mostly in the areas of marketing and organizational responses.

A close analysis of charter school reports finds fewer product and process innovations, particularly at the technical core: in the classroom. As with other educational quasi-markets, charter schools appear to be less adept at generating completely new options, but instead seem well situated by virtue of their autonomy and incentives to promote the diffusion of options to new contexts. Rofes (1996) reported charter school innovations that were also evident in the wider public school sector, but the charter schools are bringing these practices to communities that previously lacked them, or are focusing such practices on specific populations. Charter schools also provide such a vehicle for other innovations such as small class size (cp. Kane 1998), multiage grouping and integrated curricula (cp. General Accounting Office 1995), and character and citizenship training (cp. Rosenblum Brigham Associates 1998).⁷ Thus, charter schools appear to be making their greatest contribution in terms of disseminating alternative practices and thereby increasing the range of options from which parents in a given community may choose. It appears that charter schools are markedly more successful in disseminating than generating innovations in classroom practice (cp. Lubienski 2003, 2008). It might be more accurate to conceive of these schools not so much as "R&D centers" or "laboratories" of new educational practices, but as showrooms or greenhouses.

7 The Rosenblum Brigham Associates (1998) report contends that charter schools are re-combining pre-existing practices, rather than developing new practices: "specific practices are not the key innovation implemented in charter schools, but rather the integration of practices around a central vision, and the balance of autonomy and accountability that allows the schools to match practices (including hiring) to the vision." Perhaps the most comprehensive list of innovative practices in charter schools comes from the Center for Market Based Education's report on Arizona charter schools, with examples drawn from case studies (cp. Gifford et al. 2000).

3. Policy Implications

Overall, there is little evidence that process and product innovations emerging from the competitive incentives of quasi-markets appear at a greater rate, or deeper within the organizational structure, than do innovations emerging from other sources. In fact, there are myriad examples of substantial and beneficial innovations flowing from the public sector, including the creation of quasi-markets themselves. For instance, Parry (1997b) sees few new pedagogical or classroom practices resulting from the competitive effects generated by the Chilean voucher program; instead her survey of school programs demonstrates that “public schools were more likely to have innovative programs” (p. 249). On the other hand, sectarian and proprietary schools offered more traditional curricula and pedagogical approaches (see also Carnoy/McEwan 2003). In the US, public schools have introduced a number of innovations outside of competitive pressures from quasi-markets, including recent efforts such as a hybrid school that offers secondary and tertiary credit (cp. Hernandez 2009) amongst others. Findings such as these raise questions about the singular potential of quasi-markets to promote innovation.

3.1 Consumer Markets and Education Markets

Many assumptions regarding diverse and innovative options are often premised on perceptions of innovations in markets for consumer goods – toothpaste, cars, or luxury items, for instance (cp. Gintis, in: Glass 1994; McGriff 1996). In arguing for markets in education, Coulson (1999, p. 217) of the libertarian Cato Institute claims we now have a “huge range of transportation choices” thanks to the market. Coulson’s solution to education stagnation is a free market as is evident with consumer goods. This position echoes Milton Friedman’s (1995) insistence that innovation flows from free market forces, since that is the case with consumer goods: “As in all cases, the innovations in the ‘luxury’ product will soon spread to the basic product.” Nevertheless, this allusion to luxury goods ignores crucial differences between idealized markets for consumer goods and real quasi-markets for education services. Inasmuch as the predominant “innovation” of selection is based substantially on sorting students by socioeconomic status (SES), it is one innovation in a “luxury product” that cannot, by its nature, filter down to lower-SES communities and schools. Furthermore, the consumer market metaphor perverts the theoretical dynamics of competition as it might manifest itself in the emergence of innovative, experimental, and diverse options for consumers (cp. Ball/Gewirtz 1997; Gewirtz/Ball/Bowe 1995; Lubienski 2007). Hence, in a physically constrained setting such as a school building, revenues available for experimentation and development are necessarily limited by the set per-capita funding level.

3.2 Position, Emulation and Duplication in Competitive Education Markets

The consumer-choice premise of competitive schooling assumes market-like conditions, but these conditions in fact can both encourage and limit innovation. While reformers assume that markets for consumer goods create a diversity of options, an examination of the political economy of consumer markets indicates that these assumptions ignore some standardizing effects of competition. Depending on the circumstances, a competitive market can also have constraining effects on experimentation, and foster duplication instead of diversity. In a system of consumer choice, the logic of markets dictates that providers should stake out positions of advantage in order to command the patronage of the largest possible group of consumers. However, success breeds emulation. If something is found to “work” in terms of attracting consumers, competitors will try to duplicate that success by duplicating whatever brought on that success – particularly if such a strategy is easier than engaging in one’s own costly “R&D”. As noted earlier, this emulation is readily apparent from the research on the re-emerging traditionalism in the competitive school environment in England and Wales (cp. Fitz/Halpin/Power 1993; Glatter/Woods/Bagley 1997; Power/Fitz/Halpin 1994; Power/Halpin/Fitz 1994; Woods/Bagley/Glatter 1998). This points to the inherent tension facing schools with the freedom to innovate, but the requirement to be accountable for results as judged on a uni-dimensional standard of academic achievement and consumer approval. Innovation presupposes freedom to experiment (and fail).

Part of the reason why quasi-markets do not foster as much innovation as expected may be the assumption that consumer demand shapes provider response. Indeed, in some markets, producers or providers can select their consumers. In education, this means that schools may sometimes choose students by embracing exclusive or narrow missions, or through locational decisions (cp. Lubienski/Gulosino/Weitzel 2009). This has been the case in New Zealand and Britain, as schools set out criteria for prospective students to meet in order to better pursue the school’s mission or philosophy (cp. Edwards/Whitty 1997; Fitz/Halpin/Power 1997; Walford/Pring 1996; Whitty/Power 1997). This is an issue at the system level in so far as equity is an overall goal, but competitive incentives are directed at individual school-level.

Conclusion

Market mechanisms of consumer choice and competition between autonomous providers are integral to quasi-market education reforms for several reasons, including liberating parents in their “right to choose,” promoting institutional efficiency, and raising academic achievement. Yet these goals assume a diverse range of options

from which parents may choose in order to infuse meaningful substance into those choices. In view of state education systems thought to be inherently standardized by their “captured” status as public sector bureaucratic monopolies, quasi-market reformers argue that choice and competition will create conditions and incentives for autonomous schools to develop new classroom innovations that give parents real options while promoting more effective teaching and learning. Based on the cases reviewed here, it appears that such reforms can promote innovations at certain levels of the school organization, although they are somewhat limited in encouraging classroom-level innovations.

There are a few ways to interpret the evidence. First, quasi-market reforms appear to be more successful in creating innovations in marketing and management than in generating new classroom practices, although they seem particularly adept at disseminating alternative practices. But while they contribute to a diversity of options in many local communities, this diversification sometimes appears in many cases to be based on social characteristics of student intake and, thus, hierarchical ordering of institutions, rather than a horizontal range of equally valued, but substantively different, curricular and pedagogical approaches. The fact that public sector policy interventions led to innovations in classroom practice in Chile and England/Wales, and to the development of charter schools in North America, represents an interesting insight. This review suggests the importance of public policy interventions, in addition to market mechanisms of choice and competition, for inducing different types of innovations. Secondly, it appears that some quasi-market reforms advanced from an overly simplistic view of market mechanisms for schools, and in how schools would respond to competitive incentives. This perspective is particularly problematic when applied to an area as complex and contested as education. There, unclear and conflicting goals for schools obscure the reasons for innovation. Issues in several areas suggest the need to re-think the potential for market models to generate classroom-level innovations in teaching and learning.

If educational innovation truly is the goal of market-oriented education, reformers may do well to consider the conditions in which competition and choice lead to innovations and diversity in provision and product. That is, it is not so much a question of whether or not quasi-markets lead to innovation in education, but how to foster desired types of innovation in education. This analysis is intended to offer insights into policies on school quasi-markets. It seeks to inform debates by exploring one of the primary assumptions underlying reform efforts. The experiences of numerous nations provide important evidence on the role of quasi-market mechanisms in education, and offer a compelling reason to consider the logic of reformers in examining expectations of product and process innovation and diversification for autonomous schools.

Based on evidence reviewed in this analysis, it appears that there is no direct causal relationship between leveraging quasi-market mechanisms of choice and competition in education and inducing educational innovation in the classroom. In fact, the very causal direction is in question in view of the fact that government intervention, rather than market forces, has often led to pedagogical and curricular innovation. Accounting for these tendencies not only helps us understand the record of autonomous schools in promoting classroom innovation, but helps us evaluate the potential for other quasi-markets to cultivate new approaches to teaching and learning, or for standardizing provision and product.

References

- Amelvoort, H.W.C.G. v./Scheerens, J. (1997): Policy Issues Surrounding Processes of Centralization and Decentralization in European Education Systems. In: *Educational Research and Evaluation* 3 (4), pp. 340-363.
- Anderson, L./Marsh, J. (1998): Early Results of a Reform Experiment: Charter Schools in California. Paper Presented at the Annual Conference of the American Educational Research Association, San Diego.
- Angus, M. (2003): School Choice Policies and Their Impact on Public Educators in Australia. In: Plank, D.N./Sykes, G. (Eds.): *Choosing Choice: School Choice in International Perspective*. New York: Teachers College Press, pp. 112-142.
- Ball, S.J./Gewirtz, S. (1997): Girls in the Education Market: Choice, Competition and Complexity. In: *Gender and Education* 9 (2), pp. 207-222.
- Bartlett, W. (1993): Quasi-Markets and Educational Reforms. In: LeGrand, J./Bartlett, W. (Eds.): *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan, pp. 125-153.
- Bodovski, K./Farkas, G. (2007): Do Instructional Practices Contribute to Inequality in Achievement? The Case of Mathematics Instruction in Kindergarten. In: *Journal of Early Childhood Research* 5 (3), pp. 301-322.
- Carnoy, M. (1998): National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education? In: *Comparative Education Review* 42 (3), pp. 309-338.
- Carnoy, M./McEwan, P.J. (2003): Does Privatization Improve Education? The Case of Chile's National Voucher Plan. In: Plank, D.N./Sykes, G. (Eds.): *Choosing Choice: School Choice in International Perspective*. New York: Teachers College Press, pp. 24-44.
- Center for Education Reform (2000, October 17): Center for Education Reform Newswire Vol. 2, No. 38, 2. URL: <http://www.edreform.com/update/001017.html>; date of access: 04.05.2011.
- Center on Education Policy (2000): *School Vouchers: What We Know and Don't Know ... And How We Could Learn More*. Washington, DC: Center on Education Policy.
- Christensen, C.M./Horn, M.B./Johnson, C.W. (2008): *Disrupting Class: How Disruptive Innovation Will Change the Way the World Learns*. New York: McGraw-Hill.
- Cohen, J.S. (2002, July 23): Detroit Schools' Pr: \$1.5 Million. In: *The Detroit News*. Retrieved on August 16, 2002 from URL: <http://www.detroitnews.com/2002/schools/0207/2023/a2001-543825.htm>.
- Copeland, I.C. (1994): The Primary School Brochure: A Sample Analysis. In: *Educational Studies* 20 (3), pp. 387-398.
- Coulson, A.J. (1999): *Market Education: The Unknown History*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

- Cuban, L. (1986): *Teachers and Machines: The Classroom Use of Technology since 1920*. New York: Teachers College Press.
- Cuban, L. (2001): *Oversold and Underused: Computers in the Classroom*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Daun, H. (2003): Market Forces and Decentralization in Sweden: Impetus for School Development or Threat to Comprehensiveness and Equity? In: Plank, D.N./Sykes, G. (Eds.): *Choosing Choice: School Choice in International Perspective*. New York: Teachers College Press, pp. 92-111.
- Daun, H./Siminou, P. (2005): State, Market, and Civil Forces in the Governance of Education. In: *European Education* 37 (1), pp. 26-45.
- De Groof, J. (2004): Regulating School Choice in Belgium's Flemish Community. In: Wolf, P.J./Macedo, S. (Eds.): *Educating Citizens: International Perspectives on Civic Values and School Choice*. Washington, DC: Brookings Institution Press, pp. 157-186.
- Dierkes, J. (2008): Japanese Shadow Education: The Consequences of School Choice. In: Forsey, M./Davies, S./Walford, G. (Eds.): *The Globalisation of School Choice?* Oxford: Symposium Books, pp. 231-248.
- Dijkstra, A./Dronkers, J./Karsten, S. (2001, April): Private Schools as Public Provision for Education School Choice and Marketization in the Netherlands and Elsewhere in Europe. Paper Presented at the Annual Conference of the American Educational Research Association, Seattle, WA.
- Dijkstra, A./Dronkers, J./Karsten, S. (2004): Private Schools as Public Provision for Education: School Choice and Market Forces in the Netherlands. In: Wolf, P.J./Macedo, S. (Eds.): *Educating Citizens: International Perspectives on Civic Values and School Choice*. Washington, DC: Brookings Institution Press, pp. 67-90.
- Dronkers, J. (2004): Do Public and Religious Schools Really Differ? Assessing the European Evidence. In: Wolf, P.J./Macedo, S. (Eds.): *School Choice and Civic Values in Germany*. Washington, DC: Brookings Institution Press, pp. 287-312.
- Edwards, T./Whitty, G. (1997): Marketing Quality: Traditional and Modern Versions of Educational Excellence. In: Glatter, R./Woods, P.A./Bagley, C. (Eds.): *Choice and Diversity in Schooling: Perspectives and Prospects*. New York: Routledge, pp. 29-43.
- Fiske, E.B./Ladd, H.F. (2000): *When Schools Compete: A Cautionary Tale*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Fiske, E.B./Ladd, H.F. (2003): School Choice in New Zealand: A Cautionary Tale. In: Plank, D.N./Sykes, G. (Eds.): *Choosing Choice: School Choice in International Perspective*. New York: Teachers College Press, pp. 45-67.
- Fitz, J./Halpin, D./Power, S. (1993): *Grant-Maintained Schools: Education in the Market Place*. London: Kogan Page.
- Fitz, J./Halpin, D./Power, S. (1997): 'Between a Rock and a Hard Place': Diversity, Institutional Identity and Grant-Maintained Schools. In: *Oxford Review of Education* 23 (1), pp. 17-30.
- Forsey, M. (2008): No Choice but to Choose: Selecting Schools in Western Australia. In: Forsey, M./Davies, S./Walford, G. (Eds.): *The Globalisation of School Choice?* Oxford: Symposium Books, pp. 73-93.
- Fox, R.A./Buchanan, N.K. (2008): *School Choice in the Republic of Ireland: An Unqualified Commitment to Parental Choice (Occasional Papers No. 157)*. New York: National Center for the Study of Privatization in Education.
- Friedman, M. (1995): *Public Schools: Make Them Private (Briefing Paper No. 23)*. Washington, DC: Cato Institute.
- Fuchs, T./Woessmann, L. (2007): What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-Examination Using Pisa Data. In: *Empirical Economics* 32, pp. 433-464.

- Gauri, V. (1998): *School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- General Accounting Office (1995): *Charter Schools: A New Model for Public Schools Provides Opportunities and Challenges* (Report to Congress No. HEHS-95-42). Washington, DC: General Accounting Office.
- Gewirtz, S. (2002): *The Managerial School: Post-Welfarism and Social Justice in Education*. London/New York: Routledge.
- Gewirtz, S./Ball, S.J./Bowe, R. (1995): *Markets, Choice and Equity in Education*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Gifford, M./Phillips, K./Ogle, M. (2000): *Five Year Charter School Study* (Arizona Education Analysis). Phoenix, AZ: Center for Market-Based Education, Goldwater Institute.
- Glass, G.V. (1994): *School Choice: A Discussion with Herbert Gintis*. In: *Education Policy Analysis Archives* 2 (6). Retrieved on February 18, 1997 from URL: <http://olam.ed.asu.edu/epaa/v1992n1996.html>.
- Glassman, J.K. (1998, July/August): *Where Charter Schools Work*. In: *The American Enterprise* 9, p. 86-87.
- Glatter, R./Woods, P.A./Bagley, C. (1997): *Diversity, Differentiation and Hierarchy: School Choice and Parental Preferences*. In: Glatter, R./Woods, P.A./Bagley, C. (Eds.): *Choice and Diversity in Schooling: Perspectives and Prospects*. London: Routledge, pp. 7-28.
- Glenn, C.L. (2003): *Protecting and Limiting School Distinctiveness: How Much of Each?* In: Wolfe, A. (Ed.): *School Choice: The Moral Debate*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 173-194.
- Halpin, D./Power, S./Fitz, J. (1997): *Opting into the Past? Grant-Maintained Schools and the Reinvention of Tradition*. In: Glatter, R./Woods, P.A./Bagley, C. (Eds.): *Choice and Diversity in Schooling: Perspectives and Prospects*. London/New York: Routledge, pp. 59-70.
- Hernandez, J.C. (2009, March 19): *A New High School, with College Mixed*. In: *New York Times*.
- Hirsch, D. (1995): *School Choice and the Search for an Educational Market*. In: *International Review of Education* 41 (3-4), p. 239-257.
- Hirsch, D./Organisation for Economic Co-Operation and Development (1994): *School: A Matter of Choice*. Paris: Centre for Educational Research and Innovation, OECD.
- Kane, P.R. (1998, October 14): *Charter Schools: Paying Attention to Ancillary Findings*. In: *Education Week* 18, pp. 42, 45.
- Kates, W. (2001, August 29): *Public Schools Respond to Competition with Marketing Efforts*. Associated Press. Retrieved on September 3, 2001 from URL: www.asbj.com/extra/extra.html.
- Kober, N. (2000a): *Lessons from Other Countries About Private School Aid*. Washington, DC: The Center on Education Policy.
- Kober, N. (2000b): *School Vouchers*. Washington, DC: The Center on Education Policy.
- Langouet, G./Leger, A. (1991): *Public Ou Privé?* Nanterre: Publidix.
- Lauder, H./Hughes, D./Watson, S./Waslander, S./Thrupp, M./Strathdee, R. et al. (1999): *Trading in Futures: Why Markets in Education Don't Work*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Lennon, C./White, J. (1997, April): *The Reform of School Governance in the Republic of Ireland*. In: *Phi Delta Kappan* 78, pp. 632-635.
- Lubienski, C. (2003): *Innovation in Education Markets: Theory and Evidence on the Impact of Competition and Choice in Charter Schools*. In: *American Educational Research Journal* 40 (2), pp. 395-443.

- Lubienski, C. (2006): School Diversification in Second-Best Education Markets: International Evidence and Conflicting Theories of Change. In: *Educational Policy* 20 (2), pp. 323-344.
- Lubienski, C. (2007): School Competition and the Emergence of Symbolism in a Market Environment. In: Kaestle, C.F./Lodewick, A.E. (Eds.): *To Educate a Nation: Federal and National Strategies of School Reform*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, pp. 257-280.
- Lubienski, C. (2008): *Educational Innovation and Diversification in School Choice Plans (Policy Brief)*. Tempe, AZ/Boulder, CO: Education Policy Research Unit at Arizona State University and Education and the Public Interest Center at University of Colorado.
- Lubienski, C./Gulosino, C./Weitzel, P. (2009): School Choice and Competitive Incentives: Mapping the Distribution of Educational Opportunities across Local Education Markets. In: *American Journal of Education* 115 (4), pp. 601-647.
- Mathews, J. (2009, January 26): Despite Flaws, Site Rating Preschools Fills a Critical Need. In: *Washington Post*, p. B2.
- McEwan, P.J./Carnoy, M. (2000): The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System. In: *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22 (3), pp. 213-239.
- McGriff, D. (1996, September 1): Edison Project Lights the Way to Innovation. In: *Michigan Forward*, p. 13.
- Meadmore, D./Symes, C. (1997): Keeping up Appearances: Uniform Policy for School Diversity? In: *British Journal of Educational Studies* 45 (2), pp. 174-186.
- Meuret, D. (2004): School Choice and Its Regulation in France. In: Wolf, P.J./Macedo, S. (Eds.): *School Choice and Civic Values in Germany*. Washington, DC: Brookings Institution Press, pp. 238-267.
- Mikuta, J. (1999): Education as a Commodity in New Zealand. In: Alexiadou, N./Brock, C. (Eds.): *Education as a Commodity*. Suffolk, UK: John Catt, pp. 149-163.
- Mouw, R.J. (2003): Educational Choice and Pillarization: Some Lessons for Americans from the Dutch Experiment in "Affirmative Impartiality". In: Wolfe, A. (Ed.): *School Choice: The Moral Debate*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 155-172.
- Mueller, D.C. (1989): *Public Choice II*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Oettle, K. (1997): Has There Been a Change of Paradigm in Managerial Economics From the Public Enterprise Toward the Regulated (Privatized) Enterprise? In: *Annals of Public and Co-Operative Economy* 68 (3), pp. 367-377.
- Oplatka, I. (2008): The Introduction of Controlled School Choice in Tel Aviv, Israel: An Attempt to Attain a Balance between Integration and Pluralism. In: Forsey, M./Davies, S./Walford, G. (Eds.): *The Globalisation of School Choice?* Oxford: Symposium Books, pp. 111-130.
- Oplatka, I./Hemsley-Brown, J./Foskett, N.H. (2002): The Voice of Teachers in Marketing Their School: Personal Perspectives in Competitive Environments. In: *School Leadership & Management* 22 (2), pp. 177-196.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2008): *Innovation: the OECD Definition*. Paris: OECD.
- Parry, T.R. (1997a): Decentralization and Privatization: Education Policy in Chile. In: *Journal of Public Policy* 17 (1), pp. 107-134.
- Parry, T.R. (1997b): How Will Schools Respond to the Incentives of Privatization? Evidence from Chile and Implications for the United States. In: *American Review of Public Administration* 27 (3), pp. 248-269.

- Plank, D.N./Sykes, G. (1997): Effects of Charter Schools and Interdistrict Choice. Paper Presented at the Michigan State University College of Education, Policy Forum, East Lansing, MI.
- Power, S./Fitz, J./Halpin, D. (1994): Parents, Pupils and Grant Maintained Schools. In: *British Educational Research Journal* 20 (2), pp. 209-226.
- Power, S./Halpin, D./Fitz, J. (1994): Underpinning Choice and Diversity? The Grant-Maintained Schools Policy in Context. In: Tomlinson, S. (Ed.): *Educational Reform and Its Consequences*. London: IPPR/Rivers Oram.
- Reuter, L.R. (2004): School Choice and Civic Values in Germany. In: Wolf, P.J./Macedo, S. (Eds.): *School Choice and Civic Values in Germany*. Washington, DC: Brookings Institution Press, pp. 213-237.
- Rising, M. (2008, July 26): Big Change for Welfarist Sweden: School Choice. In: *Washington Post*.
- Rofes, E. (1996): Charters: Finding the Courage to Face Our Contradictions. In: Lowe, R./Miner, B./Miller, L./Peterson, B./Tenorio, R. (Eds.): *Selling out Our Schools: Vouchers, Markets, and the Future of Public Education*. Milwaukee, WI: Rethinking Schools, pp. 50-51.
- Rosenblum Brigham Associates (1998): *Innovation and Massachusetts Charter Schools*. Boston: Rosenblum Brigham Associates, for the Massachusetts Department of Education.
- Rutkowski, L./Rutkowski, D.J. (2009): Private and Public Education: A Cross-National Exploration With TIMSS 2003. Paper Presented at the Annual Conference of the American Educational Research Association.
- St. John-Brooks, C. (1995): *Schools under Scrutiny*. Paris: Centre for Educational Research and Innovation, OECD.
- Stossel, J. (2006, January 13): Stupid in America: How Lack of Choice Cheats Our Kids out of a Good Education. 20/20.
- Tooley, J. (2002): Private Education in the European Union. In: *Journal of the Institute of Economic Affairs* 22 (2), p. 54.
- Vandenbergh, V./Robin, S. (2004): Evaluating the Effectiveness of Private Education across Countries: A Comparison of Methods. In: *Labour Economics* 11 (4), pp. 486-506.
- Vanourek, G./Manno, B.V./Finn, C.E./Bierlein, L.A. (1997): *Charter Schools in Action*. Indianapolis, IN/Washington, DC: Hudson Institute.
- Vermeulen, B.P. (2004): Regulating School Choice to Promote Civic Values: Constitutional and Political Issues in the Netherlands. In: Wolf, P.J./Macedo, S. (Eds.): *Educating Citizens: International Perspectives on Civic Values and School Choice*. Washington, DC: Brookings Institution Press, pp. 31-66.
- Walford, G. (1994): *Choice and Equity in Education*. London: Cassell.
- Walford, G. (Ed.) (1996): *School Choice and the Quasi-Market*. Oxford: Triangle.
- Walford, G./Miller, H. (1991): *City Technology College*. Milton Keynes, England: Open University Press.
- Walford, G./Pring, R. (1996, January 19): An Inclusive Issue Still Relevant for a New Millennium. In: *Times Educational Supplement*, p. 20.
- West, E.G. (1997): Education Vouchers in Practice and Principle: A Survey. In: *The World Bank Research Observer* 12 (1), pp. 83-104.
- Whitty, G. (1997): Creating Quasi-Markets in Education: A Review of Recent Research on Parental Choice and School Autonomy in Three Countries. In: Boyd, W.L./Cibulka, J.G. (Eds.): *Review of Research in Education*, Vol. 22. Washington, DC: American Educational Research Association, pp. 3-47.

- Whitty, G./Power, S. (1997): Quasi-Markets and Curriculum Control: Making Sense of Recent Education Reform in England and Wales. In: Educational Administration Quarterly 33 (2), pp. 219-240.
- Whitty, G./Power, S. (2000a, March 28-30): Devolution and Choice in Education: The Research Evidence to Date. Paper Presented at the Futures of Education Conference, Zurich, Switzerland.
- Whitty, G./Power, S. (2000b): Marketization and Privatization in Mass Education Systems. In: International Journal of Educational Development 20, pp. 93-107.
- Whitty, G./Power, S./Halpin, D. (1998): Devolution and Choice in Education: The School, the State, and the Market. Bristol, PA: Open University Press.
- Wilgoren, J. (2001, April 20): Schools Are Now Marketers Where Choice Is Taking Hold. In: The New York Times, p. A1.
- Wolff, L./Navarro, J.C./González, P./Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina/Inter-American Development Bank (2005): Private Education and Public Policy in Latin America. Washington, D.C.: Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL).
- Woods, P.A./Bagley, C./Glatter, R. (1998): School Choice and Competition: Markets in the Public Interest? London: Routledge.

Christopher A. Lubienski, Ph.D., born in 1966, Associate Professor at the Department of Education Policy, Organization and Leadership, University of Illinois, Urbana-Champaign.

E-Mail: club@illinois.edu

Matthew Linick, M. Ed., born in 1982, Research Assistant.

E-Mail: mlinic1@illinois.edu

Address: University of Illinois, Urbana-Champaign, Department of Educational Organization and Leadership, 338 Education Building MC-708, 1310 South Sixth Street, Champaign, IL 61820, USA

Andrea Liesner

Wie privat ist privat?

Zur öffentlichen Unterstützung privater Bildungsanbieter

Zusammenfassung

Der folgende Beitrag geht der Frage nach, welchen Charakter der aktuelle Privatisierungstrend im Bildungsbereich hat. Im Mittelpunkt stehen dabei die Privatschulen in Deutschland, deren Schülerzahl seit den 1990er-Jahren kontinuierlich ansteigt. Zunächst wird in internationaler Perspektive der politische und ökonomische Kontext dieser Entwicklung skizziert. Anschließend geht es um die Finanzierung und die Nutznießer des Privatschulbooms. Dass private Ersatzschulen zwar eng an staatliche Vorgaben gebunden sind, sie dafür aber im Gegenzug massiv durch die öffentliche Hand gefördert werden, ist dann Anlass für eine ausblickende Diskussion: Welche neuen Privatschulformen zeichnen sich ab? Und welche gesellschaftlichen Effekte könnten diese haben?

Schlüsselwörter: Privatschulen, kommerzielle Schulen, Verhältnis zwischen privatem und öffentlichem Sektor, Chancungleichheit, gesellschaftliche Segregation

How Private is Private?

Considerations on the Public Funding of Private Educational Providers

Abstract

This article deals with the question how the topical trend towards privatization in the field of education can be characterized. A key focus is on private schools in Germany. The number of their students has been continuously increasing since the nineties. Firstly, the political and economic context of this development is described in an international perspective. Secondly, the financing of this private school boom and the beneficiaries of this development are depicted. The fact that private schools are tightly tied to government regulations on the one hand, but are largely supported by public funding on the other, gives cause for a prospective discussion: What kind of new types of private schools are looming? And which societal effects might they have?

Keywords: private schools, commercial schools, relationship between private and public sector, inequality of opportunities, societal segregation

1. Zum Thema

Der Trend zur Privatisierung des Bildungsbereichs ist weltweit ungebrochen, und auch in Deutschland sind die Weichenstellungen eindeutig: Zwischen 1995 und 2007 erhöhte sich die Zahl der allgemein bildenden Privatschulen um dreiundvierzig Prozent, die der beruflichen um dreißig Prozent und die der privaten Hochschulen (ohne kirchliche) gar um dreihundert Prozent (vgl. Wernicke 2010, S. 34). Gleichzeitig boomt der private Nachhilfemarkt, Weiterbildungen sind längst ein hart umkämpftes Geschäft, und auch im Kita-Bereich steigt der Konkurrenzdruck zwischen staatlichen und privaten Anbietern.

In der Pädagogik wird diese Entwicklung oftmals als ein Rückzug des Staates thematisiert: befürwortend als überfällige Aufgabe unzeitgemäßer Monopolansprüche, pragmatisch-neutral als Sachzwang angesichts notorisch leerer öffentlicher Kassen oder kritisch als fehlende politische Durchsetzungskraft gegenüber den Interessen der Wirtschaft. Solche Deutungen werden der Komplexität und Ambivalenz des heutigen Strukturwandels der Bildung allerdings insofern nicht gerecht, als viele von ihnen implizit oder explizit eine deutliche Unterscheidbarkeit zwischen dem staatlichen und dem privaten Sektor voraussetzen. Die vertrauten Grenzen verschwinden aber seit den 1990er-Jahren immer mehr:

Private Stiftungen und *Think tanks* initiieren heute Bildungsreformen, die auf eine betriebswirtschaftliche Umsteuerung des Bildungswesens setzen (*new public management*). Der Staat unterstützt sie dabei und realisiert die Reformen dann überwiegend auf eigene Kosten. Privatwirtschaftliche Unternehmen entdecken ihre *corporate social responsibility*, indem sie staatliche Bildungseinrichtungen sponsern, diese Investitionen aber in voller Höhe steuerlich absetzen können. Und Privatschulen präsentieren sich als innovative, leistungsstarke und zeitgemäße Alternativen zum ‚maroden‘ öffentlichen Schulsystem, ohne dabei auf ihre überwiegend staatliche Finanzierung aufmerksam zu machen. Diese Verschiebungen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor finden in Deutschland im Zusammenhang mit einer kontinuierlichen Absenkung der staatlichen Bildungsausgaben insgesamt statt. Wollte man heute den Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt auf den Stand von 1975 (5,11% Grundmittel in Relation zum BIP) heben, bedürfte es dafür eines Mehraufwands von über 35 Milliarden Euro, und mehr als 10 Milliarden Euro, um nur auf den Anteil von 1995 (4,11%) zu kommen: Die öffentlich bereitgestellten Grundmittel für den Bildungsbereich machten im Jahr 2008 noch knapp 3,7% der Gesamtausgaben aus (vgl. ebd., S. 7f.).

Wo heute von einer Privatisierung des deutschen Bildungssystems die Rede ist, lohnt also ein genaueres Hinsehen: In welchen internationalen und nationalen Kontexten finden diese Verschiebungen statt? Welche staatlichen und nicht-staatlichen Akteure

unterstützen den Transformationsprozess, und in welchem Verhältnis stehen ihre Reformstrategien? Wer profitiert von ihnen? Kurz: Wie privat ist privat?

Diesen Fragen soll hier in drei Schritten nachgegangen werden. Der erste besteht aus einer Skizze des ökonomischen und politischen Kontextes, in dem die aktuellen Privatisierungen im öffentlichen Bildungswesen weltweit stattfinden (2). Der zweite widmet sich dem aktuellen Aufschwung allgemein bildender Privatschulen in Deutschland (3). Anknüpfend daran wird im dritten Abschnitt diskutiert, welche gesellschaftlichen und pädagogischen Herausforderungen mit den aktuellen ökonomischen Transformationen des Schulbereichs verbunden sind (4).

2. Bildung als Ware

Die heutigen Privatisierungs- und Kommerzialisierungstendenzen im staatlichen Bildungswesen sind in einen wirtschaftlichen Strukturwandel eingebettet, der schon in den 1970er-Jahren einsetzte (vgl. Hirsch 2005, S. 124ff.). Als sich damals abzeichnete, dass die Kombination von standardisierter Massenproduktion und wohlfahrtsstaatlicher Steuerung längerfristig keine stabilen Kapitalerträge mehr versprach, veränderten sich die Akkumulationsstrategien weltweit in Richtung Deregulierung und Flexibilisierung. Im Mittelpunkt steht dabei die Suche nach neuen Möglichkeiten der Kapitalverwertung. Anders als in früheren Formen der neuzeitlichen Marktwirtschaft geht es heute vor allem um jene Ressourcen, welche bislang zum Gemeinwohl gezählt wurden oder als nicht verkäuflich galten: Gene und Zellen, Wasser und Luft, Bildung und Kultur. Natur und Wissen werden zu Zukunftsmärkten, und das Verfügen über die Rechte an geistigem Eigentum gewinnt enorm an Bedeutung (vgl. ebd., S. 137ff.). Damit dehnen sich auch die Bereiche aus, in denen Kapital angelegt und verwertet werden kann, und die allgemein bildenden Schulen gehören inzwischen weltweit dazu.

Diese Privatisierungs- und Kommerzialisierungstendenzen gehen mit Machtverschiebungen einher, die strategisch wichtige Weichenstellungen immer stärker von der nationalen auf die transnationale Ebene verlagern. Im Bildungsbereich zeigt sich das vor allem in der gewachsenen Bedeutung der OECD (vgl. Liesner 2009; Lohmann 2010; Ptak 2009). Die Organisation nimmt zwar schon seit den 1960/70er-Jahren Einfluss auf Bildungspolitik und Bildungsplanung, aber eine tatsächlich globale ‚Koordination der Bildung‘ mit Hilfe engmaschiger Netzwerke gelang erst in den 1990er-Jahren (vgl. Münch 2009, S. 32). Ziel der OECD ist die Erhöhung des so genannten Humankapitals, also die Verbesserung der ökonomisch verwertbaren geistigen Ressourcen von Menschen zugunsten einer weltweit stabilen oder steigenden Profitrate. Strukturell empfiehlt sie dazu üblicherweise und mit obligatorischem Verweis auf die ‚leeren öffentlichen Kassen‘ eine Reduzierung der Kosten für öffentliche Bildung bei gleichzeitiger Steigerung ihrer Wirkungskraft.

Der jüngste OECD-Bildungsbericht für Deutschland macht zwar erneut deutlich, dass die öffentlichen Bildungsausgaben unter dem OECD-Schnitt liegen (vgl. OECD 2010a). Er rät zudem (und wie in früheren Ausgaben auch) zu einer weiteren Erhöhung der Akademikerquote und einem Abbau sozioökonomischer Bildungsbarrieren (vgl. OECD 2010b). Von zahlreichen Rezipienten wird das als Aufforderung zu *insgesamt* höheren Bildungsinvestitionen interpretiert. Sie übersehen dabei aber, dass die OECD *generell* am Sparkurs im öffentlichen Sektor festhält: In ihrem zeitgleich erschienenen Wirtschaftsbericht heißt es in den Empfehlungen zur deutschen Haushaltskonsolidierung entsprechend: „Die Verringerung der Ausgaben sollte vorrangig über eine Steigerung der Effizienz des öffentlichen Sektors erfolgen, da dies eine Reduzierung der Ausgaben ohne Minderung der Qualität und der Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen ermöglichen würde“ (OECD 2010c, S. 6).

Die Regierungen von OECD-Ländern wie Deutschland folgen dieser Leitlinie bereits seit zwanzig Jahren: In den 1990er-Jahren löste das *New Public Management* den vorherigen, als unzeitgemäß und schwerfällig-bürokratisch geltenden Modus des Verwaltens ab, um den öffentlichen Sektor wie gewünscht kostengünstiger und trotzdem effektiver zu machen. Das Arsenal der dazu eingesetzten betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente ist inzwischen auch im Bildungsbereich bekannt. Zu ihm gehören die Aufforderung zum *Networking*, Drittmittelwerben und Profildesign ebenso wie *Benchmarks*, *Rankings* und *Ratings*. Regelmäßige Selbst- und Fremdevaluationen sollen die Qualität der Bildungsangebote dokumentieren und darüber Verbesserungswege aufzeigen, während Ziel- und Leistungsvereinbarungen Anreize setzen wollen, die individuelle Arbeitskraft zu erhöhen. In Deutschland haben nicht-staatliche Vertreter der am Humankapital orientierten *world polity* (vgl. Münch 2009) die politische Einführung dieses Managementmodells maßgeblich unterstützt. Im Bereich der Schulen und Hochschulen gehören zu ihnen bis heute die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), die dem Arbeitgeberverband Gesamtmetall nahe steht, der von der Bayerischen Wirtschaft beauftragte Aktionsrat Bildung, der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und die Bertelsmann-Stiftung (vgl. Lohmann 2010, S. 235f.). So hält auch der aktuelle und von der INSM seit 2004 in Auftrag gegebene ‚Bildungsmonitor‘ des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln daran fest, dass für die wirtschaftlichen „Wachstumsaussichten [...] weniger der finanzielle Input entscheidend [ist], sondern vielmehr die mit diesen Mitteln erzielten Bildungsergebnisse“ (vgl. IWK 2010, S. 4). Er macht aber gleichzeitig klar, dass es politische Entscheidungen sind, die den Weg des staatlichen Schul- und Hochschulwesens bestimmen: „Auf dem Dresdner Bildungsgipfel 2008 wurde beschlossen, die Ausgaben für Forschung und Bildung bis zum Jahr 2015 auf 10 Prozent des BIP zu erhöhen. Das diesjährige Treffen von Bundesregierung und Bundesländern verzichtete allerdings auf weitere Festlegungen“ (ebd.).

Damit ist der wirtschaftliche und politische Rahmen skizziert, innerhalb dessen die aktuellen Privatisierungen im Bildungsbereich weltweit und auch in Deutschland stattfinden. Am Beispiel allgemein bildender Privatschulen soll im Folgenden gezeigt werden, dass auch hier der Staat aktiv an der ökonomischen Umstrukturierung des Bildungswesens beteiligt ist: Er zieht sich weder zurück noch verliert er an Bedeutung. Was sich ändert, sind vielmehr die Strategien des Regierens. Die staatlichen Regulationsweisen nähern sich den ökonomischen an, denn das aufeinander abgestimmte Zusammenspiel staatlicher Institutionen bildet auch heute noch einen zentralen Faktor für das gesellschaftliche und wirtschaftliche Funktionieren.

3. Privatschulen in Deutschland

Die Errichtung von Privatschulen neben staatlichen ist in Deutschland ein Grundrecht: Artikel 7 Abs. 4 des Grundgesetzes sieht für private Ersatzschulen eine staatliche Genehmigung vor, wenn sie „in ihren Lehrzielen 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“; eine Genehmigung wird versagt, „wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist“ (GG Art. 7, 4). Nicht genehmigungspflichtig sind dagegen Ergänzungsschulen, deren Zahl in der Bundesrepublik allerdings gering ist.

Traditionell machen konfessionelle Schulen den größten Teil der allgemein bildenden Privatschulen aus. Noch heute besuchen gut „zwei Drittel der Privatschüler“ kirchliche Schulen, wobei auf „einen Schüler an einer evangelischen Schule [...] knapp drei Schüler an katholischen Schulen [kommen]“ (vgl. Weiß 2011, S. 25). Das verbleibende Drittel verteilt sich bislang überwiegend auf die im Verband Deutscher Privatschulen zusammengeschlossenen Schulen und auf Privatschulen mit einer besonderen pädagogischen Prägung. Erstere „verstehen sich politisch, weltanschaulich und konfessionell als neutral“ und vertreten auch keine spezifische Pädagogik. Zu letzteren gehören die Freien Waldorfschulen, die Montessori-Schulen, die Schulen der Vereinigung Deutscher Landerziehungsheime sowie die des Bundesverbands der Freien Alternativschulen (vgl. ebd., S. 26ff.).

Seit Beginn der 1990er-Jahre hat sich die Zahl ihrer Schüler und Schülerinnen mehr als verdoppelt, und der Anteil von Privatschulen gegenüber den staatlichen ist bundesweit von knapp fünf auf knapp acht Prozent gestiegen. Einen deutlichen Schub bekam diese Entwicklung nach 2001, was als eine Reaktion auf die erste PISA-Studie gedeutet werden kann: „Ohne Zweifel hat die über das schlechte Abschneiden Deutschlands entbrannte Debatte in der breiten Öffentlichkeit zu einer nachhaltigen

Negativwahrnehmung des staatlichen Schulwesens geführt und bei einer wachsenden Zahl von Eltern das Interesse an privaten Alternativen geweckt“ (ebd., S. 21).

Doch wie privat ist privat? Zunächst zur Finanzierung: Kaum eine Privatschule in Deutschland ist in der Lage, ihren Betrieb finanziell selbst zu tragen. Da die meisten von ihnen Ersatz- und keine Ergänzungsschulen sind, gilt für sie das oben angesprochene Sonderungsverbot des Grundgesetzes. Eine Kostendeckung von Privatschulkosten über Schulgelder, die von den Eltern erhoben werden, ist also kaum möglich. Die staatliche Beteiligung an den Schulkosten ergibt sich im Gegenzug aus der gesetzlichen Selbstverpflichtung, Ersatzschulen zu ermöglichen. Wie hoch die öffentlichen Beiträge heute in den einzelnen Bundesländern tatsächlich sind, und wie sich die Finanzlage der Privatschulen insgesamt darstellt, kann derzeit allerdings nur geschätzt werden. „Die letzte breite Erhebung der Ausgaben und Einnahmen privater Bildungseinrichtungen liegt gut 15 Jahre zurück“, und die „längst überfällige aktuelle Primärerhebung (Vollerhebung im Schulbereich) wird gegenwärtig im Auftrag des BMBF vom Statistischen Bundesamt vorbereitet“ (ebd., S. 30f.). Immerhin kann festgehalten werden, dass das Bildungsbudget der allgemein bildenden Privatschulen 2006 insgesamt 3,4 Milliarden Euro betrug und davon 3 Milliarden von der öffentlichen Hand aufgebracht wurden (vgl. ebd., S. 32).

Detaillierte Zahlen liegen immerhin über die jährlichen öffentlichen Zuschüsse pro Privatschüler bzw. -schülerin vor. Sie variieren je nach Bundesland und Schulform erheblich: Das Spektrum reichte in den Jahren 2008 und 2009 von 2.500 Euro je Kind an privaten Grundschulen in Baden-Württemberg bis zu 41.200 Euro je Kind an privaten Förderschulen in Brandenburg (vgl. detaillierter und nach Bundesländern aufgeschlüsselt KMK 2009, in: Weiß 2011, S. 64f.).

<i>Schultyp</i>	<i>Spektrum der jährlichen öffentlichen Zuschüsse je Privatschüler/in (zu vollen Hunderten auf- bzw. abgerundet)</i>
Grundschulen	2.500 – 5.000 Euro
Hauptschulen	2.900 – 5.600 Euro
Realschulen	2.800 – 5.400 Euro
SMB	2.800 – 5.200 Euro
Gesamtschulen	3.200 – 6.100 Euro
Gymnasien	3.400 – 5.900 Euro
Waldorfschulen (Sek. I und II)	3.200 – 5.600 Euro
Förderschulen	6.200 – 41.200 Euro

Die starke Schwankung der Werte zwischen den einzelnen Bundesländern ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Erstens haben die Landesregierungen Spielräume in der Gestaltung der Ermessensgrundlage für die Regelbeihilfe. So werden

die Zuschüsse zum laufenden Privatschulbetrieb nach verschiedenen Verfahren vergeben: Im Saarland und in Schleswig-Holstein z.B. orientieren sie sich am Einzelbedarf bzw. -defizit der Privatschulen, in den meisten anderen Ländern an einem Pauschalbedarf, während NRW, Rheinland-Pfalz und Sachsen die beiden Verfahren kombinieren (vgl. Weiß 2011, S. 19f.). Zweitens machen manche Länder die Förderung von der Gemeinnützigkeit der Träger abhängig und andere nicht. Und drittens wird mit Zusatzbedarfen sehr unterschiedlich umgegangen: Manche Länder gewähren Lernmittelfreiheit, andere nicht; gleiches gilt für die Übernahme von Schülerbeförderungskosten und die Erstattung bzw. Bezuschussung von Schulbaumaßnahmen.

Weiß gibt zu den vom Sekretariat der Kultusministerkonferenz veröffentlichten Zahlen zudem einschränkend zu bedenken, dass die für die einzelnen Bundesländer angegebenen Beträge pro Privatschüler bzw. -schülerin „nur bedingt vergleichbar sind, weil sie zum Teil nur die Regelfinanzhilfe erfassen, sich auf unterschiedliche Zeiträume beziehen und die Zuordnung der verschiedenen Formen von Ersatzschulen zwischen den Ländern differiert. Nicht ausgewiesen“ ist zudem, „welcher Kostendeckungsgrad bei den Privatschulen mit der öffentlichen Finanzhilfe erreicht wird“ (vgl. ebd., S. 32): ein Faktor, der für die Frage nach dem Charakter des Privaten im Bereich allgemein bildender Schulen von zentraler, nicht aber von allein ausschlaggebender Bedeutung ist.

Es spielt vielmehr auch eine Rolle, wer von der Zunahme der Privatschulen profitiert. Das oben erwähnte Sonderungsverbot soll es ermöglichen, dass das bundesrepublikanische Schulsystem öffentlich ist, dass also Kinder unabhängig von der sozioökonomischen Stellung ihrer Eltern die gleichen Bildungschancen haben. Aktuelle Studien wie die von Weiß zeigen jedoch, dass die Ausweitung des Privatschulsektors heute vor allem der Mittelschicht zu Gute kommt. So nahm der „Anteil der Privatschüler aus bildungsnahen Elternhäusern (mindestens ein Elternteil mit Abitur) zwischen 1997 und 2007 um 77%“ zu, während „der Anteilszuwachs bei Kindern aus bildungsfernen Elternhäusern (kein oder niedriger Abschluss) mit 12% deutlich geringer“ ausfiel (vgl. ebd., S. 37). Die wachsende Beliebtheit von Privatschulen scheint hingegen *kein* schichtspezifisches Phänomen zu sein: Sie gelten öffentlich weithin als leistungsstärker und gleichzeitig pädagogisch wertvoller als staatliche Schulen. In einer repräsentativen Umfrage aus dem Jahr 2009 gab immerhin mehr als die Hälfte der Eltern von Kindern unter 18 Jahren an, „dass sie ihre Kinder aus dem öffentlichen Schulwesen herausnehmen und auf eine Privatschule schicken würden, wenn sie es sich leisten könnten“ (vgl. ebd., S. 22 unter Bezugnahme auf Forsa 2009).

Beachtenswert ist daran, dass sich die dieser Aussage zugrunde liegende Annahme einer signifikanten Qualitäts- und Leistungsdifferenz gegenüber staatlichen Schulen wissenschaftlich bislang kaum stützen lässt. „Bei internationalen Schulleistungstests

sind in der Spitzengruppe sowohl Länder mit hohem als auch mit niedrigem Privatschüleranteil anzutreffen“ (vgl. Weiß 2011, S. 23), während es in Deutschland „ein uneinheitliches Bild“ gibt, das „insgesamt kaum bedeutsame Leistungsunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Schulen“ zeigt (vgl. ebd., S. 44). Leistung wird heute in der quantitativ-empirischen Bildungsforschung vor allem an Noten oder Kompetenzen bemessen. Vielen Eltern ist jedoch auch der Weg dorthin wichtig: Sie erhoffen sich von Privatschulen kleinere Klassengrößen, eine individuellere Förderung ihrer Kinder, weniger Unterrichtsausfall und innovativere bzw. profiliertere Curricula. Den deutschen Privatschulen sind in dieser Hinsicht jedoch enge Grenzen gesteckt. Wenn sie als Ersatzschulen anerkannt werden und damit finanzielle staatliche Unterstützung bekommen möchten, sind sie nicht nur an das schülerbezogene Sonderungsverbot gebunden, sondern auch an das Gebot, Lehrkräfte mit vergleichbarer Qualifikation und vergleichbarem Gehalt zu beschäftigen. Hinzu kommt die staatliche Auflage, dass sie auch „in ihren Lehrzielen und Einrichtungen [...] nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen“ dürfen (GG Art. 7, 4).

Die ‚freie Trägerschaft‘ privater Schulen ist also so frei nicht, was ausblickend mindestens zwei Fragen aufwirft: In welche Richtungen wird sich der Privatschulbereich in Deutschland weiterentwickeln? Und welche gesellschaftlichen Effekte des aktuellen Privatschulbooms zeichnen sich ab?

4. Kommerzielle Schulen, Bürgerschulen und die Zukunft öffentlicher Bildung

Es gibt seit einigen Jahren eine neue Erscheinungsform von Privatschulen, die in diesem Zusammenhang besonderes Interesse verdient: die kommerziellen Phorms-Schulen. Weiß zählt sie neben den ‚*Metropolitan* oder ‚*Cosmopolitan Schools*‘ und den neuen türkischen Schulen zu denjenigen Privatschulen, welche die steigende „Nachfrage nach bilingualem Unterricht“ bedienen (vgl. Weiß 2011, S. 29). Diese Einordnung lenkt allerdings von einer ökonomischen Besonderheit ab: Die Phorms-Schulen gehören einer Aktiengesellschaft, und ihr Auftreten in der deutschen Privatschullandschaft könnte durchaus eine neue Qualität der Kommerzialisierung allgemeiner Bildung anzeigen.

2005 gründete Alexander Olek, vormalig Vorstandsvorsitzender des Biotech-Unternehmens Epigenomics, mit Phorms die erste profitorientierte Privatschulkette Deutschlands. Gleichwohl fand er eine Möglichkeit, die Schulen als private Ersatzschulen staatlich anerkennen zu lassen: „Jede einzelne Phorms-Schule ist gemeinnützig. Über ihnen steht eine Muttergesellschaft, die den Schulen 2 bis 3 Mio. Euro Startkapital leiht und dafür Zinsen kassiert. Zudem kaufen die Schulen Dienstleistungen bei der Zentrale ein“ (vgl. Götsch 2009). Die Phorms-Schulen erheben

zudem Elternbeiträge, die deutlich über denen anderer Privatschulen liegen. In der Auslegung des grundgesetzlich verankerten Sonderungsverbots gilt derzeit durchschnittlich „ein monatliches Schulgeld von etwa 150 Euro“ als „rechtlich vertretbar“, und dieser Betrag wird von den meisten privaten Ersatzschulen noch nicht einmal erreicht (vgl. Weiß 2011, S. 32). Am Berliner Phorms-Gymnasium zahlen die Eltern dagegen den Mindestsatz von 400 Euro, wenn das Familieneinkommen jährlich 20.000 Euro nicht übersteigt, 594 Euro bei einem Familieneinkommen in Höhe von 50.000 Euro, und den Höchstsatz von 1.059 Euro, wenn die Familie mehr als 250.000 Euro pro Jahr verdient (vgl. Phorms o.J.). Für ein gering verdienendes Paar mit einem Kind würde das Schulgeld also knapp ein Viertel seines Jahresbudgets ausmachen und das monatliche Geld für den Lebensunterhalt bis auf ALG II-Niveau absenken. Die Zahl der Interessenten aus dieser Einkommensgruppe dürfte sich also notgedrungen in engen Grenzen halten. Für Gut- und Besserverdienende hingegen bedeuten die Beiträge an Phorms deutlich weniger Einschränkungen, zumal Schulgeld bis zur Höhe von 5.000 Euro jährlich steuerlich absetzbar ist.

In Hamburg erteilte die Schulbehörde Phorms deshalb erst die Genehmigung zur Schulgründung, als das Unternehmen die ursprünglich vorgesehenen Elternbeiträge senkte. Sie dürfen an diesem Standort nun 200 Euro nicht übersteigen, weshalb Phorms die Eltern bittet, „daneben freiwillig den Förderverein zu unterstützen“ (vgl. Götsch 2009). „Die Rendite könnte mager ausfallen“, befürchtete deshalb die Financial Times Deutschland, was sich in der Hansestadt bestätigte: „Nur 70 Prozent der Eltern traten dem Verein bei – die Verweigerer nennt Phorms-Direktor Lerchner unverhohlen ‚soziale Schmarotzer‘“ (vgl. Behrend u.a. 2010). Die Hamburger Schule machte im Geschäftsjahr 2008 ein Minus von fast 650.000 Euro, doch die Firmenzentrale in Berlin sprang mit einer „Patronatserklärung“ ein, „mit Gewinnen, die von rentablen Standorten wie München fließen“ (vgl. ebd.). Nachdem es auch an anderen Standorten Schwierigkeiten gab und zwei Schulen geschlossen wurden, ist der erste Hype um Phorms vorbei und Olek aus der AG ausgestiegen. Das Geschäftsmodell Privatschule ist damit aber noch nicht vom Tisch und könnte eine von verschiedenen Richtungen angeben, in die sich das Privatschulwesen in Deutschland weiterentwickelt.

Eine weitere zeichnet sich unter dem Stichwort ‚Bürgerschule‘ ab. Viele der entsprechenden Strategiepapiere, insbesondere das des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (DPGV 2009), lesen sich zunächst wie ein Gegenentwurf zum Modell profitorientierter Schulen. Während Phorms-Schulen über die Höhe der Elternbeiträge dafür sorgen, dass Kinder aus ökonomisch schwächer gestellten Familien vom Schulbesuch ausgeschlossen werden, geht es dem Paritätischen ausdrücklich um Teilhabe und soziale Gerechtigkeit: Mit seinem Entwurf eines gut-scheinfinanzierten Bürgerschulwesens, in dem alle Schulträger finanziell gleichgestellt sein sollen, will er sich „gegen Kinderarmut und für Bildungsgerechtigkeit,

Chancengleichheit und -vielfalt“ einsetzen (vgl. ebd.). Die bisherigen internationalen Erfahrungen mit den Effekten von Bildungsgutscheinen zeigen allerdings, dass sie die soziale Segregation verstärken (vgl. Lohmann 2006). Und damit unterstützte der Einsatz von Bildungsgutscheinen genau diejenigen „negativen Systemwirkungen“, welche Weiß dem aktuellen Privatschulboom attestiert, nämlich eine größer werdende Chancenungleichheit, Entsolidarisierungstendenzen in der Mittelschicht und eine sich vertiefende gesellschaftliche Spaltung: „Zu beobachten ist, dass sich in den jeweiligen Milieus einander fremde Sinn- und Werthorizonte entwickeln, die unter dem Druck verstärkter Anforderungen an Bildung, Erziehung und Beruf in einer Wissensgesellschaft weiter auseinanderklaffen. [...] Deutschland scheint auf dem Weg in eine neue Art von Klassengesellschaft zu sein“ (Henry-Huthmacher 2008, zit. nach: Weiß 2011, S. 51f.)

Dass die Konzepte, mit denen heute weltweit Wirtschaftsverbände und Unternehmen, private Stiftungen und jetzt auch Sozialverbände bildungspolitisch agieren, eine immer größere Ähnlichkeit aufweisen, macht skeptisch. Ohne damit privatem Engagement zugunsten allgemein bildender Schulen pauschal ein Partikularinteresse zu unterstellen, weisen Kritiken aus den USA, dem Herkunftsland der Bildungsgutschein-Idee, doch eindrücklich auf die sozialen Gefahren hin, die mit den momentan so einmütig präferierten Strategien zur Verbesserung des öffentlichen Bildungssystems verbunden sein können (vgl. Barkan 2011; PFAW 2003; zum Einfluss privater Stiftungen in Deutschland GEW 2006).

Hierzulande gäbe es heute durchaus die Möglichkeit, bestimmte Formen der Privatisierung im Schulbereich einzudämmen, ohne das grundrechtlich gesicherte Privatschulwesen institutionell zu gefährden. Denn eine „Handlungspflicht des Staates“ entsteht „nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts erst dann, wenn andernfalls der Bestand des Ersatzschulwesens insgesamt evident gefährdet wäre“ (Weiß 2011, S. 18, unter Bezugnahme auf BVerfGE 75, 40 [90, 107]; 112, 74 [84], im Original kursiv). Verzichtet der Staat dagegen auf eine gezielte Einflussnahme oder fördert Schulen wie die der Phorms AG, ist das kein Sachzwang, sondern eine politische Entscheidung.

Literatur

- Barkan, Joanne (2011): Got Dough? How Billionaires Rule Our Schools. In: PR Watcher, 07.02.2011. URL: <http://www.prwatch.org/node/9917>; Zugriffsdatum: 27.02.2011.
- Behrend, K. u.a. (2010): „Wir haben uns verschätzt“. Sie galt als Überflieger der Privatschul-Szene. Nun gerät die Phorms-AG unter Druck – Schulschließungen und Finanzprobleme verunsichern die Eltern. In: Focus, H. 8, S. 50.
- Der Paritätische Berlin (2008): Bürgerschulen für Berlin! Stellungnahme der Vorsitzenden Prof. Barbara John für den Paritätischen Rundbrief Juli 2008. URL: <http://www.paraet-berlin.de/artikel/artikel.php?artikel=4032>; Zugriffsdatum: 27.02.2011.

- Der Paritätische Gesamtverband (DPGV) (2009): Der Paritätische macht Schule. Thesepapier des PARITÄTISCHEN Gesamtverbandes für eine Reform des Schulwesens. URL: http://www.paritaet-bw.de/content/e5003/e6403/PDF/thesen_bildung_gv.pdf; Zugriffsdatum: 27.02.2011.
- GEW (Hrsg.) (2006): Privatisierungsreport 2. Vom Durchmarsch der Stiftungen und Konzerne. Frankfurt a.M. URL: <http://www.gew.de/Binaries/Binary28680/Privatisierungsreport2.pdf>; Zugriffsdatum 27.02.2011.
- Götsch, Antonia (2009): Der Schulmeister. In: Financial Times Deutschland, 07.01.2009, S. 8.
- Hirsch, Joachim (2005): Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems. Hamburg: VSA.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IWK) (2010): Bildungsmonitor 2010. Bessere Bildung trotz Haushaltskonsolidierung – Die Chancen des demographischen Wandels nutzen. Im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft verfasst von Vera Erdmann u.a. Köln. URL: http://www.insm-bildungsmonitor.de/files/downloads/bildungsmonitor_2010.pdf; Zugriffsdatum: 27.02.2011.
- Liesner, Andrea (2009): Von Pisa nach Bologna: Schöne Landschaften, düstere Aussichten? In: Bernhard, Armin u.a. (Hrsg.): Jahrbuch für Pädagogik. Entdemokratisierung und Gegenauflärung. Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang, S. 93-103.
- Lohmann, Ingrid (2006): Marktorientiertheit versus Chancengleichheit: Widersprüche und Perspektiven moderner Bildungsentwicklung. In: Friedrich, Bodo u.a. (Hrsg.): Robert Alt (1905-1978). Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang, S. 69-89.
- Lohmann, Ingrid (2007): Die „gute Regierung“ des Bildungswesens: Bertelsmann-Stiftung. In: Wernicke, Jens/Bultmann, Torsten (Hrsg.): Netzwerk der Macht – Bertelsmann. Marburg: BdWi, S. 153-169. URL: <http://www.erzwiss.uni-hamburg.de/Personal/Lohmann/Publik/BertelsmannStiftung.pdf>; Zugriffsdatum: 27.02.2011.
- Lohmann, Ingrid (2010): Schule im Prozess der Ökonomisierung. In: Liesner, Andrea/Lohmann, Ingrid (Hrsg.): Gesellschaftliche Bedingungen von Bildung und Erziehung. Eine Einführung. Stuttgart: Kohlhammer Urban TB, S. 231-244.
- Münch, Richard (2009): Globale Eliten, lokale Autoritäten. Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA, McKinsey & Co. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- OECD (2010a): Education at a Glance 2010: OECD Indicators B2: What Proportion of National Wealth Is Spent on Education? URL: <http://statlinks.oecdcode.org/962010071P1G012.XLS>; Zugriffsdatum: 27.02.2011.
- OECD (2010b): Mehr Hochschulabsolventen in Deutschland – aber auch weiter steigende wirtschaftliche Vorteile aus guter Bildung. Auf Deutschland bezogene Kurzfassung der Studie „Bildung auf einen Blick 2010“. URL: http://www.oecd.org/document/59/0,3746,de_34968570_35008930_45925307_1_1_1_1,00.html; Zugriffsdatum: 27.02.2011.
- OECD (2010c): Wirtschaftsbericht Deutschland 2010. Policy Brief März 2010. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/24/44861218.pdf>; Zugriffsdatum: 27.02.2011.
- PFAW (People for the American Way Foundation) (2003): Voucher Veneer: The Deeper Agenda to Privatize Public Education. Report, July 2003. URL: <http://www.pfaw.org/media-center/publications/voucher-veneer>; Zugriffsdatum: 27.02.2011.
- Phorms Berlin Mitte (o.J.): Kosteninformation Gymnasium. URL: <http://www.berlin-mitte.phorms.de>; Zugriffsdatum: 18.04.2009.
- Ptak, Ralf (2009): Zur politischen Ökonomie der aktuellen Bildungsdebatte: Die Zurichtung der Bildung auf den ökonomischen Zweck. In: Bernhard, Armin u.a. (Hrsg.): Jahrbuch für Pädagogik. Entdemokratisierung und Gegenauflärung. Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang, S. 81-92.
- Weiß, Manfred (2011): Allgemein bildende Privatschulen in Deutschland. Bereicherung oder Gefährdung des öffentlichen Schulwesens? Hrsg. von der Friedrich-Ebert-

Stiftung. Berlin. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/07833.pdf>; Zugriffsdatum: 27.02.2011

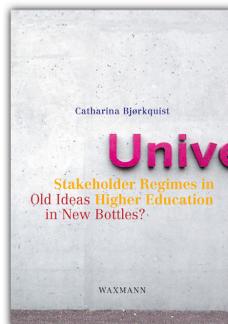
Wernicke, Jens (2010): Auf dem Weg zur kommunalen Schule. Offene und verdeckte Privatisierung im Bildungsbereich. URL: http://www.nachdenkenseiten.de/upload/pdf/Jens_Wernicke_Vortrag_Paedagogische_Woche-Stand_02112010.pdf; Zugriffsdatum: 16.01.2011.

Andrea Liesner, Prof. Dr., geb. 1967, Professorin für Erziehungswissenschaft mit dem Arbeitsschwerpunkt „Bildungsprozesse im Kontext ökonomischer Transformationen“ im Fachbereich Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg.

Anschrift: Universität Hamburg, Fachbereich Erziehungswissenschaft 1, von-Melle-Park 8, 20146 Hamburg
E-Mail: Andrea.Liesner@uni-hamburg.de

WAXMANN

How does Norwegian national higher education policy affect stakeholder influence in practice? Two higher education institutions, the University of Oslo and Telemark University College, are scrutinized here with regard to how they have interpreted and adapted to national policy reforms. Both institutions have undergone an evolution of stakeholder influence in three phases where the two first phases paved the way for the ultimately dominant characteristics of the entrepreneurial regime. However, the analysis shows that the initial institutional legacies of the University of Oslo and Telemark University College differed. The book is relevant to scholars and students of public policy and administration as well as higher education.



Catharina Björkquist
**Stakeholder Regimes in
Higher Education**

Old Ideas in New Bottles?

2011, 236 p., pb, 34,90 €
ISBN 978-3-8309-2440-1

E-Book: 31,40 €,
www.e-cademic.de

Waxmann Verlag GmbH
Steinfurter Straße 555
48159 Münster

Fon: +49 (0)2 51 / 2 65 04-0
Fax: +49 (0)2 51 / 2 65 04-26
E-mail: order@waxmann.com
www.waxmann.com

Isabell van Ackeren/Olga Zlatkin-Troitschanskaia/Carmen Binnewies/
Marten Clausen/Christian Dormann/Peter Preisendörfer/Christoph
Rosenbusch/Uwe Schmidt

Evidenzbasierte Schulentwicklung

Ein Forschungsüberblick aus interdisziplinärer Perspektive

Zusammenfassung

Das Konzept der Evidenzbasierung von Steuerung und professionellem Handeln erfährt im Bildungswesen zunehmende Beachtung. Im Kern geht es darum, empirisch hinreichend belegte Erkenntnisse als ‚Steuerungswissen‘ für Politik und Praxis für die Qualitätsentwicklung nutzbar zu machen. Wie erste Befunde aus unterschiedlichen Forschungsdisziplinen jedoch zeigen, lassen sich empirische Erkenntnisse nicht umstandslos in erfolgreiches ‚evidenzbasiertes‘ Handeln umsetzen. In diesem Zusammenhang wird eine systematische Bestandsaufnahme des nationalen und internationalen Forschungsstands geleistet.

Schlüsselwörter: Evidenz, Evidenzbasierung, Steuerung, Schulentwicklung

Evidence-based School Improvement

A Research Survey from an Interdisciplinary Point of View

Abstract

The concept of evidence based governance and praxis experiences increasing attention in education. Empirical evidence is meant to serve as ‘control knowledge’ for policy and practice to enhance the quality of education systems. However, first results from different research disciplines show that empirical findings cannot be implemented into successful, evidence-based action by implication. In this context, a systematic survey of national and international research is presented.

Keywords: evidence, evidence-based, governance, school development

In der letzten Dekade sind die Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern sowie Einflussgrößen des Kompetenzerwerbs vielfach erhoben worden. In diesem Kontext

wächst das Interesse, das sich rasant erweiternde deskriptive und erklärende Wissen über Bildungsprozesse und -ergebnisse systematisch und explizit in so genanntes ‚evidenzbasiertes‘ Handeln zu überführen. Dem Anspruch nach sollen Prozesse im Bildungswesen bis auf die Ebene der Einzelschule und des Unterrichts in der Weise gesteuert werden können, dass Qualitätsentwicklung effektiv und zugleich möglichst effizient initiiert und realisiert wird (evidenzbasierte Steuerung). Gleichwohl kann man nicht davon ausgehen, dass empirische Befunde direkt und ohne Implementationsbrüche in evidenzbasiertes Handeln überführt werden. Stattdessen gibt es Hinweise darauf, dass persönliche Dispositionen und Handlungsroutinen der Akteure im Schulwesen, organisationale Strukturen und Kulturen, spezifische Kontextfaktoren sowie nicht zuletzt auch die Struktur des Wissens an sich die Realisierung bildungspolitisch angestrebter Ziele in der administrativen und pädagogischen Praxis beeinflussen können.

Das Konzept der ‚Evidenzbasierung‘ wird nachfolgend aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven und Forschungsrichtungen beleuchtet. Wichtige Hinweise liefern in diesem Zusammenhang u.a. Überlegungen aus der Educational Governance, der (pädagogischen) Implementationsforschung, der Innovations- und Schulentwicklungsforschung sowie Forschungsergebnisse zum Einfluss von Organisationskultur und Organisationsklima auf evidenzbasiertes Handeln. Ebenfalls durch den internationalen Forschungsstand gestützt sind die abschließenden Überlegungen zu Verwendungszusammenhängen und Nutzungsformen empirischer Evidenz in Schulen; damit werden zugleich zentrale Forschungsdesiderata markiert.

1. Begriff, Konzept und Wirkungen evidenzbasierter Steuerung

Ausgehend von Forschungen und praktischen Erfahrungen in der Medizin (vgl. z.B. Sackett u.a. 2000) beschreibt das Konzept des Evidence-based Managements (EBM) die Evidenzbasierung von Entscheidungen und Praktiken in Organisationen. In der Managementliteratur kann z.B. auf das Konzept von Walshe und Rundall (2001) verwiesen werden (ebenso Pfeffer/Sutton 2006a, 2006b). Darüber hinaus findet sich eine ganze Reihe von verwandten Konzepten unter Stichworten wie etwa „research practice gap“ (z.B. Latham 2007; Rousseau 2006) oder „great divide“ (z.B. Anderson 2007), aber auch „organizational knowledge management“ (Miller/Niakanta 2001), „organizational knowledge formation“ (Song/Chermack/Kim 2008) und „research utilization“ (Smith/Bingman/Beall 2007). Obgleich eindeutige Definitionen und klare Abgrenzungen zwischen den Konzepten nicht existieren (vgl. Ashkanasy 2007), ist ihnen gemeinsam, dass Managemententscheidungen und Praktiken in Organisationen auf den am besten geeigneten, verfügbaren wissenschaftlichen Fakten basieren sollten. Im Zusammenhang der Erforschung evidenzbasierter organisationalen Handelns wird der Evidenzbegriff aus dem Englischen entliehen und meint die Überprüf- bzw. Begründbarkeit von Annahmen (vgl. Jornitz 2008).

Im Rahmen einschlägiger Forschungen wird Evidenz i.d.R. mit wissenschaftlichen Erkenntnissen gleichgesetzt. Letztlich geht es jedoch um eine bestimmte (wissenschaftliche) Methode der Wissensgenerierung, d.h. um systematisches, empirisch gewonnenes und in seinen Voraussetzungen und seiner Gewinnung transparentes, objektiviertes Wissen (vgl. Maasen 1999). Solches Wissen wird für die schulische Praxis in einer Reihe von Bereichen produziert. Neben dem Wissenschaftssystem (einschließlich der Lehrerbildung) sind in zunehmendem Maße auch staatliche Stellen (Schulinspektionen, Bildungsministerien), internationale Organisationen (wie OECD) und privatwirtschaftliche Anbieter (insbesondere Verlage) mit der Generierung und Vermittlung einschlägiger Wissensbestände befasst.

Wie erste Befunde z.B. aus dem Unternehmensbereich (vgl. Pfeffer/Sutton 2006a, 2006b) oder der Schulpraxis (z.B. Zlatkin-Troitschanskaia 2006) zeigen, kann nicht per se von einer Wirksamkeit evidenzbasierter Steuerung im Sinne der (bildungspolitisch) avisierten Wirkungen ausgegangen werden. So besteht etwa derzeit auf Steuerungsebene Unzufriedenheit bezüglich der Auswirkungen externer Leistungsrückmeldungen auf eine veränderte Gestaltung des Unterrichts. Dies gilt bspw. im Kontext von Vergleichsarbeiten, die ja auf die Einzelschulen zugeschnittene Evidenzen zum Leistungsstand generieren sollen (vgl. zusammenfassend Posch 2009). Wissenschaftliche Erkenntnisse und (bildungspolitisch avisierte) pädagogische Reformen und Innovationen werden von Steuerungs- und pädagogischen Akteuren offensichtlich nicht hinreichend berücksichtigt bzw. umgesetzt. In diesem Zusammenhang wird in der Literatur zunehmend die Kompetenz der Akteure zur Mitwirkung an evidenzbasierten Schulentwicklungsprozessen kritisch hinterfragt bzw. ihre stärkere Berücksichtigung in der Lehraus- und -fortbildung angemahnt (vgl. z.B. van Ackeren/Klein 2009; Zlatkin-Troitschanskaia/Förster 2009).

2. Konzeptualisierung evidenzbasierten Handelns in unterschiedlichen Forschungsdisziplinen

In der Forschung zu evidenzbasierten Praktiken lassen sich im Hinblick auf den Transfer evidenzbasierten (Steuerungs-)Wissens in die organisationale Praxis zwei Stränge unterscheiden. Einerseits geht es darum, was Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen – z.B. über angepasste Kommunikationsformen und integrierte Interdisziplinarität – tun können, um evidenzbasiertes Handeln zu fördern (vgl. Bartunek 2007; Cummings 2007; Guest 2007). Dies beschreibt Latham (2007, S. 1028) als „*theory of diffusion*“. Hier ist bedeutsam, welche Informationen auf welche Weise und durch wen zur Verfügung gestellt bzw. gezielt rückgemeldet werden und damit zu welchen Effekten führen. Cousins und Leithwood (1993) identifizieren für den Gebrauch extern generierten Wissens wichtige Kategorien der Informationsqualität: die wahrgenommene Qualität bzw. Beschaffenheit von Informationen einschließlich

des technischen Anspruchs ihrer Generierung, die Glaubwürdigkeit der Informationsquelle sowie der Personen bzw. Organisationen, welche bestimmte Informationen rückmelden, die Relevanz für die (Schul-)Praxis und die Kommunikationsqualität von Daten sowie die Zeitlichkeit von Informationen.

Andererseits gibt es einen zweiten Strang, der sich im Sinne von Latham (2007) als „*theory of absorption und infusion*“ bezeichnen lässt. Hier geht es insbesondere darum, was Organisationen und Manager – hier Schulleitungen und Lehrerkollegien – tun können, um evidenzbasiertes Entscheiden und Handeln in ihrer Organisation zu etablieren und zu fördern. Lehrkräfte sind die zentralen Akteure in Schulen, die Qualität ihres professionellen Handelns ist entscheidend für den Organisationserfolg. Dies deckt sich mit Forschungsergebnissen aus der Organisationsentwicklungs- bzw. Schulentwicklungsforschung, die insgesamt auf die zentrale Bedeutsamkeit des Lehrerhandelns für die Entwicklungen in der Schule verweisen (vgl. z.B. Schrader/Helmke 2004). Diese Befunde gelten insbesondere im Kontext der erweiterten Schulautonomie und der organisationalen Selbststeuerung im Rahmen des neuen output-orientierten Steuerungsmodells.

Derzeit liegt keine umfassende und allgemein anerkannte theoretische Konzeptualisierung zur Erfassung des Umgangs der Akteure mit (Steuerungs- bzw. Schulentwicklungs-) Evidenzen im Schulsystem vor. Allerdings kann an theoretische Ansätze und erste Forschungserkenntnisse aus der Evidence Based Medicine (vgl. z.B. Sackett u.a. 2000), dem Evidence Based Management (vgl. Pfeffer/Sutton 2006a, 2006b), der Evidence Based Policy (vgl. Burns/Schuller 2007), der Evidence Based Practice (vgl. Darling-Hammond/Bransford 2005; Slavin 2007, 2008) und der evidenzbasierten Pädagogik (vgl. Jornitz 2008) angeknüpft werden. Neben dem EBM-Ansatz bilden insbesondere organisationssoziologische Konzepte zur Bedeutung organisationaler Strukturen und Kontexte, organisationspsychologische Ansätze aus dem Bereich der Einstellungsforschung und der Organisationsklima-Ansatz, Konzepte aus der psychologieorientierten Kompetenz- und Lehrer-(Professionalisierungs-) Forschung, aus der pädagogischen Governance- und Implementationsforschung sowie Konzepte der Schulentwicklungsforschung eine Basis für eine theoretische Modellentwicklung.

2.1 Evidenzbasierung im Kontext von Educational Governance- und Implementationsforschung

Mittlerweile wurden Konzepte vergleichsweise einfacher und linear-hierarchischer Planungs- und Steuerungsannahmen durch die Beschreibung komplexer Konstellationsgefüge, die ebenso Steuerungsversuche und nicht-intendierte Steuerungswirkungen umfassen, ausgeweitet (vgl. Schimank 2009). Es wird stärker in den Blick genommen, dass gerade auch die Wahrnehmung von Governance-Strukturen durch

Akteure und deren anschließende Lernprozesse eine bedeutende Rolle hinsichtlich der Ausgestaltung von Wirkungsgefügen spielen (vgl. Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007). Eine Steuerungsmodellierung ohne die Einbeziehung all derjenigen, die für Bildung Verantwortung tragen oder ihre Ergebnisse nutzen, scheint nicht hinreichend für das Verständnis von Bildungsprozessen sowie darauf aufbauend für wirksame Konzepte der Steuerung und Qualitätsentwicklung im Schulwesen zu sein.

Daran anknüpfend zeigt die pädagogische Implementationsforschung, dass die bildungspolitisch initiierten Reformen bzw. Steuerungsinnovationen im Schulwesen in ihrem Anliegen, ihrer Struktur, den Umgebungsbedingungen, dem Prozessverlauf etc. hoch komplex sind und i.d.R. ‚top-down‘-Charakter haben. Sie beziehen sich auf mehrere Ebenen des Schulwesens und weisen einen hohen Vernetzungsgrad situativer, institutioneller, personeller und prozessualer Faktoren innerhalb und außerhalb des Systems auf, welche jeweils auch eigenständigen, jedoch unterschiedlich starken Einfluss auf die Durchsetzbarkeit und Wirksamkeit von politischen Reformen bzw. Steuerungsinnovationen haben (können) (vgl. z.B. Swanson/Stevenson 2002). Die Umsetzung einer Reform bzw. Innovation stellt einen hoch komplex organisierten, multiintentionalen Implementierungsprozess dar, der in Anlehnung an Nerad (1984) als ein Ergebnis von Kommunikations- (bzw. Verhandlungs-) Prozessen der Akteursgruppen auf den verschiedenen Systemebenen im Schulwesen zu betrachten ist und idealtypisch mittels eines hierarchischen Mehrebenenmodells abgebildet werden kann (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia 2006).

Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen existieren im Schulwesen kaum effektive Sanktions- und Anreizsysteme, mit denen Lehrkräfte im ‚top-down‘-Verfahren zur Umsetzung von Steuerungsinnovationen bzw. neuen evidenzbasierten (Handlungs-)Praktiken in Schule und Unterricht bewegt werden können. Bildungspolitische Reform- bzw. Innovationsvorhaben stehen auf dem Weg in die schulische und unterrichtliche Praxis vor mehreren „Implementationsbrüchen“, die sowohl zwischen den verschiedenen strukturellen Ebenen im Schulwesen als auch innerhalb einer Ebene möglich und erwartbar sind, so dass die zeitliche und strukturelle Stabilität und Kontinuität der Implementierungsprozesse stets gefährdet ist. Die neuen outputorientierten bildungspolitischen Steuerungsinstrumente in Form der gesetzlich-administrativen Regelungen (bspw. zu externen Evaluationen) werden in ihrem je spezifischen organisationalen Kontext auf den Ebenen des Schulwesens (Bildungsverwaltung, Schulaufsicht, Schulleitungen) verschieden ‚undefiniert‘ und führen nicht zu den bildungspolitisch gewünschten Veränderungen des professionellen Handelns der Akteure und der organisationalen Prozesse und Strukturen (vgl. Preuße/Zlatkin-Troitschanskaia 2008; zu internationalen Ergebnissen siehe z.B. van Ackeren 2007). Dabei wird deutlich, dass die Akteure innerhalb einer Organisation sich i.d.R. durch relativ ähnliche, situationsübergreifend stabile Muster der Wahrnehmung und Deutung ihrer Handlungsumwelt auszeichnen. Dies kann u.a. durch das spezifische organisationale Wissen und Regelwerk begründet werden. Im

Rahmen dieser Erkenntnisse der Implementationsforschung ergeben sich direkte Anknüpfungspunkte zur Organisations- bzw. Schulkulturforschung.

2.2 Bedeutung von Organisationskultur und -klima für evidenzbasiertes Handeln

Im planmäßig koordinierten und zielgerichteten Handeln von Organisationsmitgliedern bildet sich ein Netz aus Überzeugungen, Praktiken und Normen als konstitutives Element von Kultur heraus, an dem die Mitglieder einer Organisation ihr individuelles und soziales Handeln ausrichten (vgl. Behrends 2003). In diesem Sinne wird die Einzelschule zwar von bestimmten, allgemein akzeptierten Wertvorstellungen und Normvorgaben gerahmt, kommt aber in den Auseinandersetzungs- und Aushandlungsprozessen mit diesen Rahmenbedingungen zu einem eigenen Wert- und Normgefüge (vgl. u.a. Holtappels 1995). Im Rückgriff auf unterschiedliche Definitionen (vgl. z.B. zusammenfassend Duncan 2004) kann Schulkultur definiert werden als: die dominanten und von einer Mehrzahl der Mitglieder der schulischen Praxisgemeinschaft in einem stetigen Aushandlungsprozess geteilten Wert-, Norm- und Einstellungsmuster hinsichtlich unterrichtlicher, schulorganisatorischer und außerschulischer Aspekte, die in der tagtäglichen Arbeitspraxis zum Ausdruck kommen. Diese Muster dürften einen großen Einfluss auf den Umgang mit Evidenz in der Organisation Schule haben. So lässt der internationale Forschungsstand zum Nutzen von gezielt zur Verfügung gestellten Evaluationsdaten in den Schulen darauf schließen, dass die Wirkung externer Evaluationsformen entscheidend von der bereits vorhandenen Evaluationskultur einer Schule beeinflusst wird (vgl. Saunders/Rudd 1999; van Ackeren 2007). Dazu gehören auch die Akzeptanz von Innovation und Wandel, effektive interne Kommunikationsstrukturen, die Verteilung der Verantwortung der Analyse von Informationen auf die gesamte Mitarbeiterschaft sowie Interesse und Kompetenzen einzelner engagierter Kollegen und Kolleginnen (vgl. Befunde in Zlatkin-Troitschanskaia/Förster 2009; auch Lewalter/Krapp/Wild 2000; Krapp 2000).

Ein Kernelement der Evaluationskultur ist die Bereitschaft der Akteure, evidenzfundierte Informationen und evidenzbasierte Steuerungsinstrumente aufzugreifen und handlungsleitend wirksam werden zu lassen (vgl. Imants/Sleegers/Witziers 2001). Dies wird als entscheidende Voraussetzung einer evidenzbasierten Pädagogik bzw. Selbststeuerungs- und Qualitätsentwicklungspraxis in Schulen verstanden (vgl. Jakku-Sihvonen 2008). Auch im Rahmen organisationswissenschaftlicher Forschung zum EBM fanden Guest und King (2004) beispielsweise deutliche Hinweise darauf, dass die Skepsis von Managern gegenüber Evidenz ein Hauptgrund dafür war, dass sie entsprechende Verfahren und Prozeduren ablehnen. Dies deckt sich mit den Ergebnissen der Einstellungsforschung (vgl. z.B. Ajzen 2001), die die Bedeutung von Einstellungen bei der Erklärung tatsächlichen Verhaltens betonen.

Organisationspsychologische Untersuchungen (auch im schulischen Bereich, vgl. z.B. Buchholzer 2003) zeigen dabei, dass das organisationale Klima für Eigeninitiative und das psychologische Sicherheitsklima als Schlüsselfaktoren für erfolgreiches organisationales Lernen und den Erfolg neu eingeführter Prozesse betrachtet werden können (vgl. Baer/Frese 2003; Edmondson 1999). Mit Organisationsklima wird die, auf organisationaler Ebene aggregierte, subjektive Wahrnehmung und längerfristige Qualität von organisationalen Strategien, Praktiken und Abläufen durch die Organisationsmitglieder bezeichnet (vgl. Rentsch 1990).

Auf der Betrachtungsebene von Schulkultur und Schulklima kann Evidenzorientierung im Sinne der Öffnung der Schule für neuere Erkenntnisse und deren konkrete Umsetzung im Unterrichtsalltag als abhängig gesehen werden von der relativen Stärke alternativer Handlungsanforderungen und -bestrebungen der Organisation. Quinn und Rohrbaugh (1983) haben auf der Basis von theoretischen Überlegungen und Expertenbefragungen das Competing Values Model (CVM) entwickelt, mit dem sie die Organisationskultur als ein Konglomerat von Werten beschreiben, als relative Gewichtung unterschiedlicher Zielkriterien oder Handlungsanforderungen, die von nichtschulischen wie schulischen Organisationen gleichermaßen verfolgt und balanciert werden müssen. Scheerens (2000) hat erstmals den CV-Ansatz für die schulische Organisationsforschung nutzbar gemacht und konnte u.a. substantielle Unterschiede zwischen europäischen Staaten nachweisen.

2.3 Evidenzbasierung im Kontext von Innovations- und Schulentwicklungsforschung

Weitere Hinweise auf begünstigende und hinderliche Einflüsse evidenzbasiereten Handelns im Schulwesen liefert die Forschung zur Innovationsbereitschaft von Organisationsmitgliedern. Im weiteren Sinne meint Innovation Neuerungen oder Veränderungen, die sich auf Arbeitsprozesse oder -ergebnisse beziehen können. Sie können sich dabei als inkrementale Verbesserungen einerseits oder als radikale Neuerungen andererseits darstellen. Eine erfolgreiche Durchführung von Innovationsprozessen setzt voraus, dass alle Prozessbeteiligten der Innovation offen gegenüberstehen und diese auch herbeiführen wollen. Der Begriff der Innovationsbereitschaft umfasst also zum einen die Offenheit gegenüber sämtlichen Anregungen sowohl von innerhalb als auch außerhalb der Organisation. Bei den Beteiligten müssen der Wille zur Aufnahme neuer Informationen sowie die Fähigkeit, daraus neue Ideen zu schöpfen, vorhanden sein. Zusätzlich ist ein gewisser Grad an Freiheit unentbehrlich, welcher die Umsetzung einer Innovation zulässt. Hier wird insbesondere der Führung, der internen Kommunikation, hierarchischen Strukturen und informellen Netzwerken eine Bedeutung für die innovative Leistungsfähigkeit von Organisationen zugeschrieben (vgl. bspw. Hauschildt/Salomo 2007).

Auch in der Bildungsforschung liegen inzwischen erste empirische Hinweise dafür vor, dass neben der individuellen Innovationsbereitschaft auch die kollektive Innovationsbereitschaft von Lehrkollegien ein zentraler Moderator für die Wirksamkeit bildungspolitischer Steuerungsinstrumente und pädagogischer Innovation darstellt (vgl. Buske/Zlatkin-Troitschanskaia 2009; zur Erfassung der Innovationsbereitschaft von Lehrern vgl. Thomas 1982; zur Veränderungsbereitschaft von Lehrkollegien Bielski 2002; zum Autonomie-Paritäts-Muster als Innovationsbarriere bei Lehrern Altrichter/Eder 2004). Zudem deuten die Befunde an, dass hohe pädagogische Handlungskompetenz die Bereitschaft zur Innovationsumsetzung und Schulentwicklung nicht fördert, sondern bei einzelnen Lehrergruppen sogar hemmend wirken kann. Jedoch hängen auch eine hohe Innovationsbereitschaft und eine ausgeprägte Schulentwicklungskompetenz nur schwach mit der faktischen Umsetzung der Veränderungs- und Entwicklungsmaßnahmen zusammen (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia/Förster 2009).

Aufgrund des eher implizit vorhandenen Verpflichtungsgrads der Lehrkräfte gegenüber den Weisungen der staatlichen Organe sowie der kaum wirksamen Anreiz- bzw. Sanktionssysteme müssen die intrinsische Bereitschaft der Akteure sowie insbesondere die Macht- und Kommunikationsdynamiken innerhalb der Organisation der Einzelschule betrachtet werden, um sich der Innovations- bzw. Schulentwicklungsbereitschaft zu nähern. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der organisationalen Innovationskompetenz, die als eine Konstellation aus den schulindividuellen Ausprägungen der organisationalen Bedingungsfaktoren (insbesondere den partizipativen, demokratischen Organisations- und Schulführungsstrukturen und der Zieltransparenz) einerseits sowie aus der Innovationsbereitschaft schulischer Akteure andererseits modelliert und empirisch erfasst werden kann (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia 2009). Hinsichtlich ihrer Einstellungen zur Innovationsumsetzung und Schulentwicklung konnten die Lehrkräfte (in Anlehnung an das innovationstheoretische Promotorenmodell; vgl. z.B. Gebert 2002) in drei stabile Gruppen unterteilt werden: „Befürworter“, „Skeptiker“ und „Unentschlossene“ (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia/Buske 2009). Der Umsetzungsgrad von Innovations- bzw. Schulentwicklungsmaßnahmen hängt mit dieser Gruppenzugehörigkeit signifikant zusammen.

2.4 Nutzung empirischer Evidenz

„Evidenz“ kann auf schulischer Ebene von der Schulleitung sowie von den Lehrkräften wahrgenommen, in strategische Planungen umgesetzt und schließlich für tatsächliche Handlungskonsequenzen nutzbar gemacht werden. Diese grundsätzliche Unterscheidung hinsichtlich der ‚Empfänger‘ – Schulleitung auf der einen und Lehrkräfte auf der anderen Seite – hat z.B. Visscher (1996) vorgenommen und dabei das jeweilige Informationsmanagement differenziert. Schulleitungen erhalten demnach viele Informationen aus unterschiedlichen Quellen, zu denen teilweise nur

sie Zugang haben. Sie restrukturieren diese Informationen und nutzen sie für ihr Entscheidungshandeln. Aufgrund begrenzter Zeitressourcen bevorzugen sie mündliche Informationskanäle oder zusammenfassende Berichte, auch wenn detaillierte Informationen zur Verfügung stehen. Auf diese Weise könnten allerdings wichtige Informationen verloren gehen. Auch Lehrkräfte arbeiten in einem multidimensionalen Kontext, in dem viele Dinge simultan ablaufen und zu bewältigen sind. Sie treffen – darin sind sie der Schulleitung vergleichbar – ihre Entscheidungen in unsicheren Kontexten und verfügen über wenig Zeit, darüber zu reflektieren. Dadurch bleiben auch an dieser Stelle viele Handlungen eher uninformiert. Darüber hinaus eröffnen sich auch formalen Gruppen, Fachkonferenzen, Klassenteams, innerschulischen Steuergruppen und/oder der Schulkonferenz Nutzungsmöglichkeiten empirischer Evidenz.

Im Kontext der Nutzbarmachung von Evaluationsergebnissen unterscheidet Johnson (1998) hinsichtlich möglicher Nutzungsstrategien einen instrumentellen, konzeptuellen, prozesshaften und symbolischen Gebrauch. Mit der *instrumentellen Nutzungsform* ist gemeint, dass Evaluationsergebnisse in direkter Konsequenz als Ausgangspunkt von Handlungen angesehen werden. Hierbei wird angenommen, dass direkte Entscheidungen über Veränderungsprozesse, etwa im Bereich der Modifizierung von Programmen oder der Allokation von Ressourcen, auf der Basis vorgefundener Evaluationsergebnisse und eines somit vertieften Wissens getroffen werden. In Abgrenzung zum direkten Anwendungsbezug von Evaluationen besteht auch die Möglichkeit, dass Denkprozesse von Entscheidungsträgern in einem größeren Zeitrahmen bzw. mit größerem zeitlichen Abstand zum Evaluationsergebnis beeinflusst werden (*konzeptuelle Nutzung*; vgl. auch Askew/Lodge 2000). Die Evaluation kann zudem ein Baustein neben anderen einflussnehmenden Informationen sein, die Einstellungen und Verhaltensweisen längerfristig und akkumulativ formen (*prozesshafte Nutzung*). Diese Nutzungsform ist allerdings sehr viel schwieriger als der instrumentelle Nutzen in eindeutigen Kausalketten nachzuweisen. Bei der *symbolischen Nutzung* entspringt der individuelle Informationsgebrauch einem politischen bzw. einem gezielten taktischen Interesse. Mit der Verwendung von Daten sind ganz bestimmte Absichten verbunden. Damit eng verknüpft ist auch der Gebrauch von Resultaten zu Legitimationszwecken, wenn es zum Beispiel darum geht, bereits getroffene Entscheidungen im Nachhinein zu rechtfertigen. Schließlich kennt man in diesem Kontext auch den Gebrauch von Evaluationen zu persuasiven Zwecken, beispielsweise zur Durchsetzung politischer Handlungen.

Eine kollegiale und für Evaluationen offene Schulkultur hat dabei für Nutzungsstrategien von evidenzbasierten Erkenntnissen besondere Bedeutung. Weiterhin kann sich das insgesamt erreichte und evaluierte Leistungsniveau einer Einzelschule bzw. ihrer Akteure auf die Datennutzung auswirken (vgl. z.B. Schrader/Helmke 2004). Um eine bessere Passung zwischen Daten und Datengebrauch durch die schulischen Akteure zu erreichen, wird in der Literatur zu schulischer Innovation die Bedeutung

von Schulungen und Fortbildungen der Informationsnutzer hervorgehoben (vgl. z.B. Fullan 1998), um eingefahrene Routinen zu ändern und innovativ im Zusammenspiel mit den Kolleginnen und Kollegen zu wirken. Dazu gehören die Verdeutlichung von Zielsetzungen, Aspekte der Motivierung, sich mit Evidenz auseinanderzusetzen, oder auch die Schulung bestimmter Kompetenzen, um Schulentwicklungsprozesse voranzutreiben, etwa durch die Fähigkeit, Daten und Statistiken zu interpretieren und in Handlungsoptionen zu übersetzen.¹ Jedoch zeigen mehrere Befunde, dass die Weiterbildung nicht notwendigerweise zum Transfer neuer Erkenntnisse in die Praxis führt. Vielmehr belegen insbesondere die Untersuchungen aus dem betrieblichen Bereich, dass der Weiterbildungserfolg mit dem Transfer nur schwach (vgl. z.B. Rouiller/Goldstein 1993; Alliger u.a. 1997) oder sogar überhaupt nicht korreliert (vgl. z.B. Noe/Schmitt 1986; Tracey/Tannenbaum/Kavanagh 1995; Piezzi 2002). Somit zeigen die Ergebnisse, dass Lernen zwar eine zentrale, jedoch keine hinreichende Bedingung für den Transfer bzw. die Anwendung des Gelernten darstellt (vgl. Tannenbaum/Yukl 1992).

3. Forschungsperspektiven

Obleich sich der ‚Evidenzgrad‘ der Bildungsforschung in den letzten Jahren deutlich erhöht hat, gilt dies nicht zugleich auch für das bildungspolitische wie einzel-schulische und individuelle Wissen und tatsächliche Handeln im Bildungswesen. Der Weg des Wissens in die Schulen und den Unterrichtsalltag ist zudem weit: von der Nomination von Steuerungswissen auf bildungspolitischer Ebene, über die verschiedenen Ebenen der Bildungsadministration, die entsprechende Steuerungsinstrumente implementieren, bis hin zur Einzelschule mit den verschiedenen Ebenen der Schulleitung, des mittleren Managements (z.B. Steuergruppen, Fachkonferenzen) bis hin zum Unterricht und den Fachlehrkräften, die jeweils eigene professionelle Einstellungen und Deutungsmuster verinnerlicht haben. An dieser Stelle offenbart sich ein weiterer Forschungs- und Entwicklungsbedarf.

Die Zusammenschau der in der Literatur vorzufindenden Einflussfaktoren auf den individuellen und organisationalen Umgang mit evidenzbasiertem (Steuerungs-)Wissen legt eine Unterscheidung von drei Formen von Einflussfaktoren bzw. -konstellationen nahe. Neben dem Einfluss persönlicher Einstellungen und (Kompetenz-)Merkmale (differenziert nach Schulleitung und Lehrkräften) lassen sich Auswirkungen des Organisationsklimas bzw. der Organisationskultur sowie organisationsstruktureller Bedingungen unterscheiden. Zur Betrachtung der Evidenzorientierung schulischer Akteure und der Evidenzbasierung ihres Handelns sowie zur Erfassung des dargelegten Einflussgefüges sind umfassendere, hinreichend komplexe Modelle nötig, die die

1 Hier liegen auch Befunde zu „Lernen und Transfer“ in betrieblicher Weiterbildung vor. Zur Rolle der Lernzielorientierung vgl. z.B. Rheinberg u.a. (2007); zur Motivation z.B. Mandl/Krause (2001); zu Einstellungen zu Weiterbildung z.B. Röhr-Sendlmeier/Eschmann (1995).

Akteure im schulischen Mehrebenensystem in Interaktion miteinander wie auch in ihrem organisational-strukturellen und prozessualen schulischen Umfeld systematisch und hinreichend differenziert abbilden können.

In einem weiteren Schritt gilt es, Einstellungen, Bedingungen und Prozesse um evidenzbasiertes Handeln im schulischen Mehrebenensystem empirisch zu erfassen, um auf diese Weise belastbare Erkenntnisse zur Wirksamkeit und zu Wirkungen einer evidenzbasierten Steuerungspraxis im deutschen Schulwesen zu gewinnen. Dabei sind insbesondere solche personellen und organisationalen Faktoren und Faktorenkonstellationen im Schulwesen von Bedeutung, die Steuerungs- bzw. handlungsleitende Wirkungen evidenzbasierten Steuerungswissens in die Schulpraxis begünstigen oder behindern (können). Ausgangspunkt ist die differenziertere Analyse des evidenzbasierten Handelns im Sinne eines kompetenten Umgangs mit evidenzfundierte Erkenntnissen (z.B. Evaluationsdaten) im schulischen Mehrebenensystem. Dies umfasst die Bedingungen und Prozesse von Rezeption, Weitergabe und Nutzung u.a. von durch Evaluationen, Schulinspektionen und Schulleistungsvergleichsstudien generierten Wissensbeständen.

Danksagung

Unser Dank gilt dem Bundesministerium für Bildung und Forschung für die Förderung des Verbundprojektes der Universitäten Mainz und Duisburg-Essen mit dem Titel „Evidenzbasiertes Handeln im schulischen Mehrebenensystem – Bedingungen, Prozesse und Wirkungen“ (Laufzeit 2010-2013) im Rahmen der Förderung der empirischen Bildungsforschung im Bereich „Steuerung im Bildungssystem“.

Literatur

- Ackeren, I. van (2007): Nutzung großflächiger Tests für die Schulentwicklung. Erfahrungen aus England, Frankreich und den Niederlanden. Bonn: BMBF.
- Ackeren, I. van/Klein, E.D. (2009): Rückmeldung und Nutzung empirischer Forschungsbefunde zur Qualitätsentwicklung des Bildungssystems und der Einzelschule. In: Berkemeyer, N./Bonsen, M./Harazd, B. (Hrsg.): Perspektiven der Schulentwicklungsforschung. Weinheim/Basel: Juventa, S. 149-165.
- Ajzen, I. (2001): Nature and Operation of Attitudes. In: Annual Review of Psychology 52, S. 27-58.
- Alliger, G.M./Tannenbaum, S.I./Bennett, W./Traver, H./Shotland, A. (1997): A Meta-Analysis of the Relations among Training Criteria. In: Personnel Psychology 50, H. 2, S. 341-358.
- Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (2007): Educational Governance: Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS.
- Altrichter, H./Eder, F. (2004): Das „Autonomie-Paritätsmuster“ als Innovationsbarriere? In: Holtappels, H.-G. (Hrsg.): Schulprogramme – Instrumente der Schulentwicklung. Weinheim/München: Juventa, S. 195-221.

- Anderson, N. (2007): The Practitioner-Researcher Divide Revisited: Strategic-level Bridges and the Role of IWO Psychologists. In: *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 80, H. 2, S. 175-183.
- Ashkanasy, N. (2007): From the Editor. Evidence-Based Inquiry, Learning, and Education: What Are the Pros and Cons? In: *Academy of Management Learning & Education* 6, H. 1, S. 5-8.
- Askew, S./Lodge, C. (2000): Gifts, Ping-Pong and Loops – Linking Feedback and Learning. In: Askew, S. (Hrsg.): *Feedback for Learning*. London/New York: Routledge Falmer, S. 1-17.
- Baer, M./Frese, M. (2003): Innovation Is Not Enough: Climates for Initiative and Psychological Safety, Process Innovations, and Firm Performance. In: *Journal of Organizational Behavior* 24, H. 1, S. 45-68.
- Bartunek, J. (2007): Academic-Practitioner Collaboration Need Not Require Joint or Relevant Research: Toward a Relational Scholarship of Integration. In: *Academy of Management Journal* 50, H. 6, S. 1323-1333.
- Behrends, T. (2003): Organisationskultur. In: Martin, A. (Hrsg.): *Organizational Behaviour – Verhalten in Organisationen*. Stuttgart: Kohlhammer, S. 241-261.
- Bielski, S. (2002): Messung der Veränderungsbereitschaft von Lehrerkollegien. Osnabrück: Der Andere Verlag.
- Buchholzer, A. (2003): Das Innovationsklima in Schulen [eine empirische Studie zur Innovation „Schulen mit Profil“ in den Primarschulen des Kantons Luzern]. Aarau: Bildung Sauerländer (Schriftenreihe/Lehrerbildung Sentimatt Luzern, 13).
- Burns, T./Schuller T. (Hrsg.) (2007): *Evidence in Education: Linking Research and Policy*. Paris: OECD.
- Buske, R./Zlatkin-Troitschanskaia (2009): Kollektive Innovationsbereitschaft von Lehrkollegien als Moderator für die Wirksamkeit bildungspolitischer Steuerung. In: Böttcher, W./Dicke, J.N./Ziegler, H. (Hrsg.): *Evidenzbasierte Bildung. Wirkungsevaluation in Bildungspolitik und pädagogischer Praxis*. Münster u.a.: Waxmann.
- Cousins, J.B./Leithwood, K. (1993): Enhancing Knowledge Utilization as a Strategy for School Improvement. In: *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 14, H. 3, S. 305-333.
- Cummings, T. (2007): Quest for an Engaged Academy. In: *Academy of Management Review* 32, H. 2, S. 355-350.
- Darling-Hammond, L./Bransford, J. (Hrsg.) (2005): *Preparing Teachers for a Changing World*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Duncan, D.A. (2004): *School Culture: Exploring Its Relationship with Mental Models and Leadership Behaviors in Schools*. Dissertation. Florida State University.
- Edmondson, A. (1999): Psychological Safety and Learning Behavior in Work Teams. In: *Administrative Science Quarterly* 44, H. 2, S. 350-383.
- Fullan, M. (1998): The Meaning of Educational Change. A Quarter of a Century of Learning. In: Hargreaves, A./Lieberman, A./Fullan, M./Hopkins, D. (Hrsg.): *International Handbook of Educational Change*. Dordrecht/Boston/London: Springer, S. 214-228.
- Gebert, D. (2002): *Führung und Innovation*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Guest, D. (2007): Don't Shoot the Messenger: A Wake-up Call for Academics. In: *Academy of Management Journal* 50, H. 5, S. 1020-1026.
- Guest, D./King, Z. (2004): Power, Innovation and Problem-Solving: The Personnel Managers' Three Steps to Heaven? In: *Journal of Management Studies*, H. 41, S. 401-423.
- Hauschildt, J./Salomo, S. (2007): *Innovationsmanagement*. München: Vahlen.

- Holtappels, H.G. (1995): Schulkultur und Innovation – Ansätze, Trends und Perspektiven der Schulentwicklung. In: Holtappels, H.G. (Hrsg.): Entwicklung von Schulkultur. Neuwied u.a.: Luchterhand, S. 6-36.
- Imants, J./Sleegers, P./Witziers, B. (2001): The Tension between Organisational Substructures in Secondary Schools and Educational Reform. In: School Leadership & Management, H. 21/3, S. 289-308.
- Jakku-Sihvonen, R. (2008): Use of Evidence – Development of an Evaluation Culture in Education. In: BMBF (Hrsg.): Wissen für Handeln – Forschungsstrategien für eine evidenzbasierte Bildungspolitik. Berlin, S. 85-91.
- Johnson, R.B (1998): Toward a Theoretical Model of Evaluation Utilization. In: Evaluation and Program Planning 21, H. 1, S. 93-110.
- Jornitz, S. (2008): Was bedeutet eigentlich „evidenzbasierte Bildungsforschung“? Über den Versuch, Wissenschaft für Praxis verfügbar zu machen, am Beispiel der Review-Erstellung. In: Die Deutsche Schule 100, H. 2, S. 206-216.
- Krapp, A. (2000): Interest and Human Development During Adolescence: An Educational-Psychological Approach. In: Heckhausen, J. (Hrsg.): Motivational Psychology of Human Development. London: Elsevier, S. 109-128.
- Latham, G. (2007): A Speculative Perspective on the Transfer of Behavioral Science Findings to the Workplace: “The Times They Are A-changin’”. In: Academy of Management Journal 50, H. 5, S. 1027-1032.
- Lewalter, D./Krapp, A./Wild, K.-P. (2000): Motivationsförderung in Lehr-Lern-Arrangements – eine interessentheoretische Perspektive. In: Harteil, C./Heid, H./Kraft, S. (Hrsg.): Kompendium Weiterbildung – Aspekte und Perspektiven betrieblicher Personal- und Organisationsentwicklung. Opladen: Leske + Budrich, S. 155-162.
- Maasen, S. (1999): Wissenssoziologie. Bielefeld: Transcript.
- Mandl, H./Krause, U.-M. (2001): Lernkompetenz für die Wissensgesellschaft (Forschungsbericht Nr. 145). München: Ludwig-Maximilians-Universität, Institut für Pädagogische Psychologie und Empirische Pädagogik.
- Miller, L.L./Nilakanta, S. (2001): A Committee-Based Model for Supporting Organizational Knowledge Management. Annual Conference of the International Academy for Information Management, S. 317-326.
- Nerad, M. (1984): Implementation Analysis – A New Magic Tool in Higher Education? Working Paper 17, Center of Higher Education and Work. Kassel: University of Kassel.
- Noe, R.A./Schmitt, N. (1986): The Influence of Trainee Attitudes in Training Effectiveness: Test of a Model. In: Personnel Psychology 39, H. 3, S. 497-523.
- Pfeffer, J./Sutton, R. (2006a): Hard Facts, Dangerous Half-Truths and Total Nonsense. Boston, MA.: Harvard Business School Press.
- Pfeffer, J./Sutton, R. (2006b): Management by Fakten. In: Harvard Business Manager 26, H. 2, S. 44-63.
- Piezzi, D. (2002): Transferförderung in der betrieblichen Weiterbildung: Die Bedeutung der Arbeitsumgebung und der Integration der Weiterbildung in die Unternehmensführung. Paderborn: Eusl.
- Posch, P. (2009): Zur schulpraktischen Nutzung von Daten: Konzepte, Strategien, Erfahrungen. In: Die Deutsche Schule 101, H. 2, S. 119-135.
- Preuß, D./Zlatkin-Troitschanskaia, O. (2008): Kollektiv geteilte mentale Modelle der Steuerungsakteure von Reformstrategien im öffentlichen Schulwesen. In: Lankes, E.-M. (Hrsg.): Pädagogische Professionalität als Gegenstand Empirischer Forschung. Münster u.a.: Waxmann, S. 267-282.
- Quinn, R.E./Rohrbaugh, J. (1983): A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis. In: Management Science 29, H. 3, S. 363-377.

- Rentsch, J.R. (1990): Climate and Culture: Interaction and Qualitative Differences in Organizational Meanings. In: *Journal of Applied Psychology* 75, S. 661-668.
- Rheinberg, F./Manig, Y./Kliegl, R./Engeser, S./Vollmeyer, R. (2007): Flow bei der Arbeit, doch Glück in der Freizeit. Zielausrichtung, Flow und Glücksgefühle. In: *Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie* 51, H. 3, S. 105-115.
- Röhr-Sendlmeier, U.M./Eschmann, B. (1995): Lernen im Beruf – Die Einstellung zur Weiterbildung bei Arbeitnehmern in hochtechnisierten Betrieben. In: *Zeitschrift für Pädagogische Psychologie* 9, H. 2, S. 73-82.
- Rouiller, J.Z./Goldstein, I.L. (1993): The Relationship Between Organizational Transfer Climate and Positive Transfer of Training. In: *Human Resource Development Quarterly* 4, H. 4, S. 377-390.
- Rousseau, D. (2006): Is there Such Thing as “Evidence-Based Management”? In: *Academy of Management Review* 31, H. 2, S. 256-269.
- Sackett, D.L./Straus, S.E./Richardson, W.S./Rosenberg, W./Haynes, R.B. (2000): *Evidence-Based Medicine: How to Practice and Teach EBM*. New York: Churchill Livingstone.
- Saunders, L./Rudd, P. (1999): Schools’ Use of ‘Value Added’ Data: A Science in the Service of an Art? Slough: NFER.
- Scheerens, J. (2000): *Improving School Effectiveness*. Paris: UNESCO.
- Schimank, U. (2009): Planung – Steuerung – Governance: Metamorphosen politischer Gesellschaftsgestaltung. In: *Die Deutsche Schule* 101, H. 3, S. 231-239.
- Schrader, F.-W./Helmke, A. (2004): Von der Evaluation zur Innovation? Die Rezeptionsstudie WALZER: Ergebnisse der Lehrerbefragung. In: *Empirische Pädagogik* 18, H. 1, S. 140-161.
- Slavin, R.E. (2007): *Educational Research in an Age of Accountability*. Boston: Pearson.
- Slavin, R.E. (2008): Perspectives on Evidence-Based Research in Education – What Works? Issues in Synthesizing Educational Program Evaluations. In: *Educational Researcher* 37, H. 1, S. 5-14.
- Smith, C./Bingman, B./Beall, K. (2007): *Research Utilization in the Field of Adult Learning and Literacy: Lessons Learned by NCSALL about Connecting Practice, Policy, and Research* (NCSALL Occasional Paper). Cambridge, MA: National Center for the Study of Adult Learning and Literacy.
- Song, J.H./Chermack, T.J./Kim, H.M. (2008): An Integrating Individual Learning Processes and Organizational Knowledge Formation: A Perspective of Continuous Organizational Performance Improvement. In: Chermack, T.J./Storberg-Walker, J./Graham, C.M. (Hrsg.): *Academy of Human Resource Development (AHRD) Conference Proceedings*. Panama City, FL: Academy of Human Resource Development, S. 941-948.
- Swanson, C.B./Stevenson, D.L. (2002): Standards-Based Reform in Practice: Evidence on State Policy and Classroom Instruction from the NAEP State Assessments. In: *Educational Evaluation and Policy Analysis* 24, H. 1, S. 1-27.
- Tannenbaum, S.I./Yukl, G. (1992): Training and Development in Work Organizations. In: *Annual Review of Psychology* 43, S. 399-441.
- Thomas, L. (1982): Entwicklung und vorläufige Erprobung eines Fragebogens zur Erfassung der Innovationsbereitschaft von Lehrern. In: Klafki, W. (Hrsg.): *Schulnahe Curriculumentwicklung und Handlungsforschung*. Forschungsbericht des Marburger Grundschulprojekts. Weinheim u.a.: Beltz, S. 509-527.
- Tracey, J.B./Tannenbaum, S.I./Kavanagh, M.J. (1995): Applying Trained Skills on the Job: the Importance of the Work Environment. In: *Journal of Applied Psychology* 80, H. 2, S. 239-252.
- Visscher, A.J. (1996): The Implications of How School Staff Handle Information for the Usage of School Information Systems. In: *International Journal of Educational Research* 25, H. 4, S. 323-334.

- Walshe, K./Rundall, T. (2001): Evidence-Based Management: from Theory to Practice in Health Care. In: *Milbank Quarterly* 79, H. 3, S. 429-457.
- Zlatkin-Troitschanskaia, O. (2006): Steuerbarkeit von Bildungssystemen mittels politischer Reformstrategien – Interdisziplinäre theoretische Analyse und empirische Studie zur Erweiterung der Autonomie im öffentlichen Schulwesen. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Zlatkin-Troitschanskaia, O./Buske, R. (2009): Schulreform und Innovation in der Einzelschule – theoretische und empirische Annäherungen. In: Münk, D./Weiß, R. (Hrsg.): *Qualität in der beruflichen Bildung. Forschungsergebnisse und Desiderata*. Bielefeld: Bertelsmann, S. 179-190.
- Zlatkin-Troitschanskaia, O./Förster, M. (2009): Wirkung der Lehrerprofessionalität auf Schulorganisation und -entwicklung. In: Zlatkin-Troitschanskaia, O./Beck, K./Sembill, D./Nickolaus, R./Mulder, R. (Hrsg.): *Lehrprofessionalität – Bedingungen, Genese, Wirkungen und ihre Messung*. Weinheim u.a.: Beltz, S. 729-741.

Hauptverantwortliche für die beiden Standorte des Projektverbundes EviS (vgl. auch: www.wipaed.uni-mainz.de/evis/):

Isabell van Ackeren, Dr. phil., geb. 1974, Professorin für Bildungssystem-/Schulentwicklungsforschung an der Universität Duisburg-Essen.

Anschrift: Fakultät für Bildungswissenschaften, Universität Duisburg-Essen, Campus Essen/Weststadttürme, 45117 Essen
E-Mail: isabell.van-ackeren@uni-due.de

Olga Zlatkin-Troitschanskaia, Dr. phil. habil., geb. 1976, Professorin für Wirtschaftspädagogik an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Anschrift: Fakultät für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Jakob-Welder-Weg 9, 55128 Mainz
E-Mail: troitschanskaia@uni-mainz.de

Weitere Autoren und Autorinnen dieses Beitrags:

Carmen Binnewies, Dr. rer. nat., geb. 1979, Juniorprofessorin für Occupational Health Psychology an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Marten Clausen, Dr. phil. habil., geb. 1968, Professor für Unterrichtsforschung an der Universität Duisburg-Essen.

Christian Dormann, Dr. phil. nat. habil., geb. 1966, Professor für Arbeits-, Organisations- und Wirtschaftspsychologie an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Peter Preisendörfer, Dr. rer. pol. habil., geb. 1953, Professor für Soziologie an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Christoph Rosenbusch, M.A. Soziologie und Publizistik, geb. 1979, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Qualitätssicherung und -entwicklung (ZQ) an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Uwe Schmidt, Dr. phil., geb. 1960, Leiter des Zentrums für Qualitätssicherung und -entwicklung an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Sylvia Schütze

„Aufgaben im Schulbuch“

Jahrestagung der „Internationalen Gesellschaft für historische und systematische Schulbuchforschung“
30. September bis 2. Oktober 2010,
Bayerisches Schulmuseum Ichenhausen

„Assignments in Schoolbooks“

Annual Conference of the „International Society for Historical and Systematic Research on Schoolbooks“
September 30 – October 2, 2010, Bavarian School Museum Ichenhausen

In jüngster Zeit, u.a. vor dem Hintergrund der „Kompetenzorientierung“ von Unterricht, sind Unterrichtsmedien und insbesondere Aufgaben – bislang eher vernachlässigte Themen – in den Fokus von Tagungen und Publikationen gerückt. Empirische Lehr-Lern-Forscher und -Forscherinnen sowie Fachdidaktiker und Fachdidaktikerinnen sind darüber zunehmend – wieder – miteinander ins Gespräch gekommen, etwa auf der Tagung des Projekts „Fachdidaktische Perspektiven: Kompetenzerwerb durch Lernaufgaben“ 2009 an der Universität Oldenburg.

Auch die „Internationale Gesellschaft für historische und systematische Schulbuchforschung“ widmete sich im letzten Jahr dem Thema Aufgaben. Im Eröffnungsvortrag legte P. Menck (Siegen) dar, inwiefern Aufgaben den Dreh- und Angelpunkt von Unterricht darstellen. Im Sinne von Fragestellungen eröffnen sie den Raum für die Begegnung mit den Unterrichtsgegenständen, und im Sinne von Überprüfung oder Anwendung sichern sie die Aneignung des Unterrichteten.

Im weiteren Verlauf der Tagung standen zum einen historische Untersuchungen zu Aufgaben in Schulbüchern, zum anderen Probleme der Gestaltung von Aufgaben im Lichte neuerer Lehrplandiskussionen im Blickfeld. So zeigte A. Djurović (Belgrad) anhand von serbischen Geschichtsbüchern aus unterschiedlichen politischen Epochen

– dem Königreich Serbien, dem Königreich Jugoslawien und der Sozialistischen Republik J. (Ende des 19. bis Mitte des 20. Jhs.) –, wie Aufgaben einerseits den politischen Wandel, andererseits die Beharrungskraft von Themen und pädagogischen Ansätzen über Systeme hinweg spiegeln. E. Erdmann (Erlangen-Nürnberg) verglich Aufgabenkulturen in deutschen und französischen Schulgeschichtsbüchern des 19. und 20. Jahrhunderts und zeigte auf, dass in Frankreich bereits viel früher mit der Sicherung von Wissen durch Aufgaben begonnen wurde.

Einige Vorträge widmeten sich dem Zusammenhang zwischen der Gestaltung von Schulbuchaufgaben und bestimmten politischen Systemen. K. Mahamad (Madrid) wies anhand von Aufgaben in Fibeln der Franco-Diktatur nach, mit welchen sprachlichen Mitteln schon ganz jungen Schülern und Schülerinnen das Weltbild des autoritären Regimes, beispielsweise die gewünschten Geschlechterstereotype und die ungeteilte, bedingungslose Liebe zum Vaterland und seinem Führer, auf subtile Weise nahegebracht wurde. E. Matthes (Augsburg) analysierte Aufgaben zum Thema „Bundesrepublik“ in Staatsbürgerkundebüchern der DDR und zeigte auf, dass die monistische Weltsicht durch stark lenkende Aufgaben lediglich abgefragt, bestenfalls aus einseitigen Informationen auch „bewiesen“ werden sollte. Korrespondierend zu diesem Beitrag kam S. Schütze (Hannover) in ihrer Untersuchung von Aufgaben zum Thema „DDR“ in bundesdeutschen Sozialkundebüchern der siebziger und achtziger Jahre zu dem Befund, dass den fachdidaktischen Forderungen nach Kontroversität und Schülerorientierung sowie dem „Überwältigungsverbot“ in überzeugendem Maße entsprochen wurde.

Aufgaben als Indikatoren des gewünschten Wissens bzw. erwünschter Kompetenzen (z.B. „Input“- oder „Output“-Orientierung) standen im Fokus zahlreicher Beiträge zu einzelnen Unterrichtsfächern. H. Hoppe (Schwäbisch-Gmünd) analysierte Aufgaben in Deutschbüchern im Hinblick auf ihre höchst unterschiedliche Eignung zur Ausbildung von Lesekompetenz. A. Ballis (Weingarten) und D.-K. Gaebert (Köln) stellten erste Ergebnisse einer Lehrkräftebefragung zu bevorzugten Aufgabenformaten im Deutschunterricht vor, die zeigen, dass Lehrkräfte oft wenig systematisch bei der Auswahl und Konstruktion von Aufgaben vorgehen („Baukastenprinzip“). A. Wessel (München) verdeutlichte anhand des „Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen“ das Bemühen, europaweit einheitliche Standards für Sprachkompetenz zu definieren, und prüfte die Umsetzung anhand von Aufgaben in Lehrbüchern des Finnischen als Fremd- und Zweitsprache.

Mit der Förderung von Argumentationskompetenz sowie der Fachkompetenz „räumliche Orientierung“ durch Schulbuchaufgaben befassten sich aus geographiedidaktischer Perspektive A. Budke (Köln) und B. Hamann (Würzburg). N. Eisele-Brauch (Freiburg i.Br.) stellte eine Vergleichsstudie zur Förderung der Kompetenz „Reflektiertes historisches Denken“ in deutschen und französischen Schulgeschichtsbüchern vor. W. Sroka (Bonn) und A. Richter (Augsburg) verglichen – eben-

falls länderübergreifend – Aufgaben in Fibeln in Deutschland und Estland bzw. in Sachunterrichtsbüchern in Bayern und Südtirol und arbeiteten Unterschiede und Gemeinsamkeiten der jeweiligen Lernkulturen heraus.

In den Beiträgen und den Diskussionen wurden die Probleme ersichtlich, denen Didaktiker und Didaktikerinnen aller Fächer im Horizont von Kompetenzorientierung und Bildungsstandards bei der Formulierung geeigneter Aufgaben gegenüberstehen. Es konnte gezeigt werden, dass sich die neueren Schulbücher zunehmend an den geforderten Schlüsselkompetenzen orientieren. Zugleich wurde aber auch die Notwendigkeit deutlich, über allgemeine Kompetenzen hinaus die Aufmerksamkeit verstärkt auf die Vermittlung jeweils inhalts- bzw. gegenstandsbezogen domänenspezifischer Kompetenzen zu richten, sofern Bildung weiterhin als Einführung in spezifische Fachkulturen verstanden werden soll. In einem Tagungsband, der im Herbst 2011 erscheint, werden die meisten der Beiträge nachzulesen sein.

Sylvia Schütze, geb. 1957, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Bildungsforschung des Instituts für Erziehungswissenschaft, Leibniz Universität Hannover.

Anschrift: IEW, Leibniz Universität Hannover, Schlosswender Str. 1, 30159 Hannover
E-Mail: sylvia.schuetze@iew.phil.uni-hannover.de

REZENSIONEN

Thomas Schuler (2010): Bertelsmann-republik Deutschland. Eine Stiftung macht Politik. *Frankfurt a.M.: Campus,* 304 S., 24,90 €

Der Titel soll provozieren: Deutschland unter dem Einfluss einer Stiftung? Entsprechend beunruhigend sind die Fragen, die der Journalist Thomas Schuler stellt: Wem „nützt“, was die Bertelsmann Stiftung unter „Gemeinnützigkeit“ versteht? Und wie gelingt es ihr, immer wieder Einfluss auf die Politik der Bundesrepublik Deutschland zu nehmen?

Nach einer wirtschaftsgeschichtlich und steuerrechtlich erhellenden Einführung in die Entstehungsbedingungen der Stiftung zeigt der Autor anhand mehrerer gesellschaftlicher Handlungsfelder auf, wie es der Bertelsmann Stiftung wiederholt gelungen ist, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Dafür hat er in Akten, Firmen- und Stiftungsunterlagen recherchiert und zahlreiche Gespräche mit Insidern geführt.

Nach Schulers Auffassung gründete Reinhard Mohn, Inhaber der Bertelsmann AG und überzeugter Verfechter der Übertragbarkeit unternehmerischer Maximen auf alle Felder des gesellschaftlichen Handelns, die Stiftung im Jahre 1977 vor allem, um die Erbschaftssteuer zu umgehen und den Besitz für die Familie zusammenzuhalten. Mit der Übereignung der meisten Firmenanteile an die Stiftung habe er zwar vorgeblich den größten Teil der Gewinne der „Gemeinnützigkeit“ zugeführt. Doch da das Entscheidungsrecht über Firmen- und Stiftungskapital – vor al-

lem über die Mehrheit in deren Kuratorium – bei der Familie verblieben sei und das Stiftungsrecht keine Offenlegung verlange, erfahre die Öffentlichkeit nichts über die *Höhe der Gewinne*, die der *Stiftung* tatsächlich zufließen, und welche Gewinne *firmenintern*, z.B. für Zukäufe, verwendet werden.

Desgleichen habe die Öffentlichkeit, der durch diese Praxis immense Steuersummen entgehen, keinerlei Einfluss darauf, *was* mit „ihren“ Geldern geschieht, so Schuler. Denn als „operative Stiftung“ fördert die Bertelsmann Stiftung im Allgemeinen nicht die Projekte Anderer und lässt unabhängige Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen über die Mittelzuweisung entscheiden, sondern sie führt eigene Studien durch: Zunächst werden Schwachpunkte der gesellschaftlichen Ordnung diagnostiziert (ein als „aktivist“ oder „socially conscious“ bezeichnetes Vorgehen, vgl. S. 36); dann schlägt die Stiftung Verantwortlichen in Politik und Verwaltung gemeinsame Projekte vor und bietet deren (Mit-)Finanzierung an. Die „Heilmittel“, die sie anbietet, sind auf allen Handlungsfeldern letztendlich dieselben: Privatisierung, Wettbewerb, Delegation von Verantwortung.

Zugang zur Politik findet die Stiftung laut Schulers Recherchen über eine geschickte Personalpolitik, z.B. Horst Teltschik als ersten Geschäftsführer, und die Platzierung von Stiftungsmitarbeitern in Ministerien und Präsidialbüros, etwa bei Bundespräsident Herzog, an dessen „Ruck“-Rede ein Mitarbeiter der Stiftung beteiligt war. So wirkte die Stiftung

auch mit Studien und Reformkonzepten maßgeblich an den als „Agenda 2010“ und „Hartz IV“ bekannt gewordenen Arbeitsmarktstrukturveränderungen mit.

Im Bereich des Hochschulwesens entwickelte R. Mohn bereits in den achtziger Jahren ein so genanntes „Bewertungsmodell für Hochschulpolitik und Hochschulen“, zu dessen zentralen Merkmalen – ganz im Sinne der o.a. Maximen – u.a. die Minimierung der staatlichen Verantwortung, die Trennung zwischen Exekutivorgan und Aufsichtsrat, Rankings, Bezahlung nach Leistung und Studiengebühren zählen. „In Baden-Württemberg werden die Hochschulräte sogar schon seit 2005 als Aufsichtsräte und die Präsidenten oder Rektoren als Vorstandsvorsitzende bezeichnet.“ (S. 165) Schuler zeigt auf, wie die Stiftung über das Centrum für Hochschulentwicklung, das sie 1995 gemeinsam mit der Hochschulrektorenkonferenz begründete, maßgeblich an der Evaluation der deutschen Hochschulen und deren Rankings mitwirkt. Vorschläge aus Studien der Stiftung fanden nachweislich auch Eingang in das äußerst liberale Hochschulfreiheitsgesetz in NRW.

Dem CHE ausgegliedert wurde als privatwirtschaftliches Unternehmen die CHE Consult, die Universitäten für Geld berät – sie ist sowohl mit dem CHE als auch mit der Bertelsmann AG personell eng verquickt. Wie überhaupt, so weist Schuler nach, Studien der *Stiftung* und Dienstleistungsangebote der *Firma* vielfach Hand in Hand gehen, beispielsweise bei der Evaluierung und Beratung öffentlicher Verwaltungen durch die Stiftung und die Privatisierungsangebote durch die Bertelsmann Tochterfirma Arvato. Schuler sieht hier wie auch im Bereich

der Medienpolitik (Stiftung: Eintreten für eine Stärkung des privaten Fernsehens, Bertelsmann: im Besitz der RTL-Gruppe) und der Gesundheitsreformen (Stiftung: Studien zur Privatisierung von Kliniken, Bertelsmann: Beteiligung an der Rhön Klinikum AG) eine wesentliche Funktion der Stiftung im „Erhalt des Unternehmens“ (S. 279).

Dass hier einer Firma mit Hilfe einer Stiftung, also steuerbegünstigt, Aufträge zugeführt werden, sieht der Autor als äußerst fragwürdige Praxis an. Inhaltlich bedenklich erscheint aber vor allem, dass die Verbreitung von „Mohns Idee, die Gesellschaft wie ein Unternehmen zu führen und durch Unternehmen führen zu lassen“ (S. 280), von Einzelnen bis hin zu Landesregierungen vielfach unkritisch übernommen wird. Schulers genaue und detailreiche Analyse sowohl der bedenklichen Verbindungen zwischen Firma und Stiftung als auch der erfolgreichen Umsetzung von deren strategischen Zielen in vielen Bereichen der Gesellschaft ist äußerst lesens- und verbreitenswert.

Sylvia Schütze, Hannover

Wolfgang Steinig / Dirk Betzel / Franz Josef Geider / Andreas Herbold (2009): Schreiben von Kindern im diachronen Vergleich. Texte von Viertklässlern aus den Jahren 1972 und 2002. *Münster u.a.: Waxmann, 411 S., 34,90 €*

Das Lamento über die nachlassenden Fähigkeiten der Jugend aus Perspektive der Altvorderen ist vermutlich so alt wie der Generationenwechsel selbst. Umso interessanter sind empirische Untersuchungen, die in der Lage sind, Veränderungen in

der Beherrschung von Kulturtechniken zu dokumentieren. Eine solche diachrone Vergleichsstudie liegt mit dem Buch von Steinig u.a. vor.

Es stellt die Frage nach einem beobachtbaren „Schreibsprachwandel“ in der Schule im zeitlichen Abstand einer Generation. Dazu haben die Wissenschaftler Viertklässlern und -klässlerinnen derselben Grundschulen im Abstand von 30 Jahren als Schreibimpuls einen identischen, selbstproduzierten Film im Klassenraum vorgeführt. Die Kinder sollten für den Produzenten des Films die kurze Konfliktgeschichte zwischen einem Mädchen und drei Jungen aufschreiben, d.h. schriftlich nacherzählen, was ihnen im Film vor Augen geführt wurde.

Die Schreibprodukte der Kinder wurden dann quantitativ nach folgenden sieben Kategorien bewertet:

„Schreiben mit der Hand“ – es werden die Schreibgeräte, die Sauberkeit der Handschrift sowie Überarbeitungen berücksichtigt.

„Textlänge“ – die Wörter werden gezählt.

„Wortschatz“ – die Anzahl unterschiedlicher Wörter wird ermittelt und in das Verhältnis zur Textlänge gesetzt.

„Textgestaltung“ – narrative Stilmittel sowie die Detailtreue der Wiedergabe der einzelnen Szenen des Filmes werden gezählt.

„Rechtschreibung“, „Zeichensetzung“ und „Grammatik“ – es werden die Fehlerzahlen gemäß der geltenden Normen nach Duden gezählt.

Steinig u.a. kommen zu dem Ergebnis, dass die Qualität im Jahr 2002 stärker variiert und in Teilen noch besser ist als 1972. Qualität ist dabei in ihrer Herangehensweise eher evaluativ als cha-

rakterisierend zu verstehen. Sie beobachten, dass sowohl die Länge der Texte als auch narrative Stilmittel in den Texten im Jahr 2002 deutlich zugenommen haben, während orthografische Sicherheit und sauberes Arbeiten zurückgegangen sind. Die Auswahl der sprachlichen Mittel und textuellen Merkmale, die zu den Werten für die einzelnen Kategorien führen, bleiben leider bei Kategorien ohne offizielle Norm (wie z.B. Orthografie) undurchsichtig und sprachwissenschaftlich unbegründet. Die Bewertungen scheinen sich vielmehr sehr an den Normen der Schule und daraus resultierenden Schulempfehlungen zu orientieren. Einblicke in das Material fehlen fast vollständig. Dies erschwert die Nachvollziehbarkeit der Kategorisierung und der Bewertungen. Dass die Texte lediglich quantitativ anhand einiger Oberflächenmerkmale hinsichtlich „guter“ und „schlechter“ Leistung ausgewertet wurden, ist mehr als bedauerlich. Hinzu kommen Kategorien wie etwa „Lust am Schreiben“, die durch die Länge der Texte dokumentiert sein soll, oder „Eigenständigkeit“, die sich durch einen abweichenden Wortschatz manifestiere. Implizite Zusammenhänge dieser Art finden sich im ganzen Buch, gehäuft jedoch im Abschlusskapitel.

Im Buch wird eine weitere, soziolinguistische Fragestellung verfolgt: Inwiefern lässt sich ein Zusammenhang zwischen sozioökonomischen Status (im Buch = soziale Schicht) und der Qualität der Texte feststellen? Steinig u.a. stellen fest, dass der Zusammenhang zwischen Textqualität und sozialem Status signifikant ist, und vor allem ist er bedeutender als der zwischen der Qualität und der Mehrsprachigkeit der Kinder. Diese Zusammenhänge haben sich im Vergleich

zu 1972 verdichtet, so dass die Autoren zu dem Urteil gelangen, dass die Schule damals noch eher in der Lage war, soziale Unterschiede auszugleichen. Dies führen sie auf den Paradigmenwechsel in der Unterrichtskonzeption der 1970er- und 1980er-Jahre zurück. Es liegt also nahe, dass die Individualisierung des Unterrichts entgegen ihrer Intention Kinder aus der oberen Mittelschicht bevorzugen und Kinder aus der Unterschicht sich selbst überlässt.

Die angekündigte Charakterisierung eines „Schreibsprachwandels“ jenseits der Normen einer „guten“ oder „schlechten“ Leistung wird im vorliegenden Band nur am Rande behandelt. Wünschenswert für weitere, auch qualitative Auswertungen ist die Veröffentlichung des erhobenen Materials, das sicherlich eine Betrachtung aus unterschiedlichen Perspektiven lohnenswert macht.

Methodisch lässt der Band einiges zu wünschen übrig, sowohl in der sprachwissenschaftlichen Begründung der Kategorien und Herleitung der Bewertungen als auch in der soziologischen Bestimmung von „Schicht“. Dennoch regen die Ergebnisse vor allem für die Konzeption von Unterricht und dessen vorrangigen Zweck in der Grundschule, bewährte Kulturtechniken zu tradieren, zum Nach- und Weiterdenken an.

Sabine Forschner, Hamburg

Walter Hanesch (Hrsg.) (2011):

Die Zukunft der „Sozialen Stadt“.

Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 328 S., 49,95 €

Der Band basiert auf Beiträgen einer Tagung aus dem Jahr 2009, die von der Hans-Böckler-Stiftung und dem Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik der Hochschule Darmstadt durchgeführt wurde, und thematisiert die aktuellen Herausforderungen einer sozialen Stadtentwicklung im deutschen und europäischen Kontext. Dabei stehen neben der Beschreibung der sich seit etwa zehn Jahren verstärkenden sozialen Differenzierung und Segregation in Großstädten auch strategische Handlungsansätze kommunaler Politik gegen soziale Spaltung im Mittelpunkt der Betrachtungen.

Die ausführliche Einleitung führt dezidiert in das Themenfeld ein und bietet eine gute thematische Zusammenfassung der Beiträge. Die einzelnen Kapitel des Bandes umfassen jeweils mehrere Artikel, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

Das erste Kapitel fasst Artikel zusammen, die sich mit veränderten Herausforderungen und Rahmenbedingungen der „sozialen Stadt“ auseinandersetzen. Dabei wird auf die Trends und Ausmaße der Polarisierung in deutschen Städten ebenso eingegangen wie auf die bisherigen Maßnahmen und zukünftigen Handlungsoptionen der nationalen Stadtentwicklungspolitik. Weiterhin wird die sozialpolitische Rolle der Kommunen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Schweden verglichen und das Thema *Rescaling* in der Sozialpolitik diskutiert. Insgesamt gibt dieses Kapitel

einen sehr guten Überblick über die aktuellen Herausforderungen einer sozialen Stadtentwicklung.

Im zweiten Kapitel werden strategische Aspekte kommunaler Politik gegen soziale Spaltung betrachtet. Am Beispiel nordrhein-westfälischer Großstädte wird auf die Bedeutung des lokalen Sozialstaats unter den Bedingungen kommunaler Governance-Trends eingegangen. Darüber hinaus wird das Bundesländer-Programm „soziale Stadt“ kritisch betrachtet. Des Weiteren wird auf die Sozialraumorientierung in der kommunalen Sozialverwaltung und die kommunale Sozialberichterstattung als Grundlage von Aktivitäten gegen Segregationsprozesse eingegangen. Zusammenfassend stellt dieses Kapitel umfangreiche empirische Ergebnisse zum Thema vor.

Im dritten Kapitel werden ausgewählte Handlungsfelder kommunaler Armutsprävention vorgestellt. Neben den Themen „soziale Stadt“ und „sozialräumliche Ausgrenzung“ werden kommunale Konzepte zur Integration von Migrantinnen und Migranten ebenso betrachtet wie die Integration von Arbeitslosen. Darüber hinaus wird an Beispielen aufgezeigt, wie Kommunen reagieren können, um Kinder- und Bildungsarmut zu bekämpfen. Dieses Kapitel besticht durch logisch aufeinander aufbauende und handlungsorientierte Beiträge.

Das Buch ist hervorragend für Leserinnen und Leser geeignet, die sich einen aktuellen Überblick über deutsche und europäische Aspekte sozialer Stadtentwicklung verschaffen wollen.

Keno Frank, Hamburg

Arne Weidemann / Jürgen Straub / Steffi Nothnagel (Hrsg.) (2010): Wie lehrt man interkulturelle Kompetenz?

Theorien, Methoden und Praxis in der Hochschulausbildung. Ein Handbuch. *Bielefeld: transcript Verlag, 572 S., 29,80 €*

Die Autoren und Autorinnen des Handbuchs „Wie lehrt man interkulturelle Kompetenz?“ fassen Ergebnisse und Diskussionen des interdisziplinären Forschungsprogramms zum Thema „Interkulturelle Kommunikation – Interkulturelle Kompetenz“ sowie eines assoziierten Graduiertenkollegs zusammen. Am Gesamtprogramm waren das Kulturwissenschaftliche Institut in Essen, die Professur für Interkulturelle Kommunikation der TU Chemnitz und die Hans-Böckler-Stiftung beteiligt. Von 2001 an interessierte die Forscherinnen und Forscher, die hauptsächlich aus den Bereichen Interkulturelle Kommunikation und der Didaktik diverser fachlicher Disziplinen stammen, vornehmlich, was interkulturelle Kompetenz beinhaltet und wie sie zu erforschen sei. Ab 2004 wurde dann insbesondere der Frage nachgegangen, wie denn interkulturelle Kompetenz gelehrt und gefördert werden könne. Darauf wollen die Autoren und Autorinnen im Rahmen des Handbuchs Antworten geben. Mit dessen Konzeption richten sie sich, „vergleichsweise umfassend und systematisch angelegt“, „an Lehrende vor allem im Hochschulkontext“, „die sich einen Überblick über die Vielfalt an einschlägigen Lehrmethoden verschaffen und sich über spezielle Verfahren informieren wollen“ (S. 25).

Dies geschieht in fünf Kapiteln. So entwickeln die Herausgeber in ihrer

Einleitung begriffliche und theoretische Voraussetzungen für das Lehren interkultureller Kompetenz. Sie weisen kompakt und grundständig darauf hin, welche spezifischen Schwierigkeiten entstehen, wenn ein haltbarer Begriff „interkulturelle Kompetenz“ einigermaßen angemessen und unreduziert definiert werden soll. Jürgen Straub und Lothar Bredella liefern dann in Kapitel 2 lern- und lehrtheoretische Grundlagen eines eben noch nicht vollständig systematisch und einheitlich entwickelten, sondern eher summarischen und heterogenen Konzeptes interkultureller Kompetenz.

Anschließend wird die Aufmerksamkeit im dritten Teil auf das Handlungsfeld Hochschule bzw. Universität gerichtet. Nähere Betrachtung erfahren dabei Lehrende wie Studierende und Akteure in Leitung und Verwaltung einer Hochschule im Rahmen interkulturell ausgerichteter Studiengänge. Außerdem werden Funktionen und Organisationsformen solcher Studiengänge z.B. in Abgrenzung von außerhochschulischen Maßnahmen – etwa Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen interkulturell agierender Firmen intern zu qualifizieren – kritisch beleuchtet und abschließend Möglichkeiten der Qualitätssicherung solcher Studienangebote eruiert.

Darauf folgt mit Kapitel 4 „der Kern des Handbuchs“ (S.25). Die Beiträge widmen sich hier sowohl reflexiven Lehrtrainings oder Lehrforschungsprojekten als auch Methoden des Fremdsprachenunterrichts sowie Medieninnovationen in Lehr-Lernzusammenhängen unter interkulturellen Gesichtspunkten. Methoden zur Vermittlung interkultureller Kompetenz werden konkret vorgestellt. Im Einzelnen wird dabei ein inhaltlich weiter und me-

thodenvielfältiger Bogen von einzelnen Praxisberichten über Sprachentandems (S. 285ff.), den Einsatz von Filmen (S. 361ff.) oder E-Learning (S. 397ff.) bis hin zur interkulturellen Verwendung von Literatur und anderen Künsten (S. 345ff.) gespannt. Im abschließenden Kapitel 5 werden mögliche Evaluationsformen solcher Methoden und Praxen in der Hochschule diskutiert.

Die Autoren und Autorinnen versuchen, mit ihren Beiträgen ein breites Praxis- und Theoriefeld abzubilden, in welchem bislang wenig auf theoretisch bereits konsolidiertes und empirisch gesättigtes Wissen vertraut werden kann. Sie betonen stets, es gebe „im Kontext der Lehre interkultureller Kompetenz noch großen Forschungsbedarf“ (S. 26). Und dennoch bietet das Handbuch vor allem im Methodenteil einen vielfältigen Ein- und Überblick. Grundsätzlich beinhaltet es also wertvolle Expertisen auch für Praktiker und Praktikerinnen. Als außerordentlich positiv hervorzuheben ist, dass die Herausgeber ausdrücklich auf die Probleme bei ihrer theoretischen Modellierung von interkultureller Kompetenz aufmerksam machen und somit ihre Schwierigkeiten explizieren.

Zwar mag aus praktischer Sicht auf den ersten Blick als hinderlich erscheinen, auf ein eher heterogenes und summarisches Konzept interkultureller Kompetenz zurückgreifen zu müssen, doch bieten die Autoren und Autorinnen auf 572 Seiten insgesamt vielfältige Möglichkeiten an, mit denen sich auf den zweiten Blick die eigene Praxis durchaus reflektieren, analysieren und somit ggf. auch verbessern lässt.

Thomas Geier, Duisburg-Essen

Fereidooni, Karim (2011): Schule – Migration – Diskriminierung.

Ursachen der Benachteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund im deutschen Schulwesen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 178 S., 29,95 €

Das Buch von Karim Fereidooni stellt den Versuch dar, mithilfe des Konzepts der institutionellen Diskriminierung die Mechanismen und Praktiken des deutschen Bildungssystems darzulegen, die sich besonders negativ auf die Bildungsverläufe von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund auswirken. Als Grundlage für seine schulpolitische Analyse nutzt der Autor Daten aus den internationalen Vergleichsstudien PISA 2000, 2003, 2006 und IGLU 2001. Durch diese Studien sind die Leistungsdisparitäten zwischen Kindern und Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund nachdrücklich in den Fokus der bildungspolitischen und fachöffentlichen Diskurse gerückt worden. PISA 2000 ist es auch zu verdanken, dass ein Paradigmenwechsel in diesem Kontext stattgefunden hat: Nicht mehr den Familien allein, sondern vor allem der Art und Weise des Unterrichts und den Bildungsstrukturen sind die auffälligen Differenzen in den Bildungsbiografien anzulasten. Die Ergebnisse anderer Staaten zeigen, dass Disparitäten in einem solchen Umfang nicht zwangsläufig bestehen müssen. Mit dieser Erkenntnis wird aber deutlich, dass die Bildungspolitik gefordert ist und dass ohne entsprechende Reformanstrengungen und auch strukturelle Veränderungen Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem nicht erreicht werden kann.

Fereidoonis Monographie lässt sich grob in zwei Teile gliedern. Im ersten bedient er sich einer *Policy*-Analyse, um die Entwicklung des Umgangs mit Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu skizzieren. Besondere Aufmerksamkeit widmet er dabei der Sprache, sowohl der deutschen als auch der jeweiligen Erstsprache. An den Veränderungen der Einstellungen zur sprachlichen Förderung lässt sich das bildungspolitische und gesellschaftliche Umdenken sehr anschaulich darstellen: von der Förderung in den Nationalsprachen, über eine isolierte Förderung des Deutschen und der Erstsprachen hin zu einer sich durchsetzenden Einsicht in die Notwendigkeit einer aufeinander abgestimmten Förderung von Zweisprachigkeit. Für Fereidooni ist dies ein klarer Gewinn der Entwicklungen nach PISA 2000.

Im zweiten Teil seiner Ausführungen nutzt er PISA- und IGLU-Daten, um seine These einer institutionellen Diskriminierung zu belegen. Seine Ausarbeitung ergänzt er zusätzlich um zwei weitere Aspekte – den kritischen Blick auf Leistungsvergleichsstudien sowie einen kurzen Vergleich mit den sogenannten PISA-Gewinnerländern. Er rundet seine Analyse mit Lösungsvorschlägen ab, die einen deutlich reformorientierten Charakter aufweisen.

Fereidoonis Betrachtungen sind klar strukturiert und lassen einen umfassenden und verständlichen Blick auf benachteiligende Strukturen und Mechanismen der Bildungspolitik der letzten Jahrzehnte zu. Durch seinen Schwerpunkt in der Gegenwart ist das Buch äußerst aktuell. Seine positive Bedeutung gewinnt das Buch mit der knappen und überschaubaren Synopse verschiedener Ansätze und

Forschungsergebnisse; einen Nachteil stellt hingegen das Fehlen einer kritischen Auseinandersetzung mit der Frage dar, ob Ergebnisse von Leistungsvergleichsstudien überhaupt geeignet sind, Formen institutioneller Diskriminierung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu belegen.

Marta Kulik, Hamburg

Kirsten Fuchs-Rechlin (2010):

„Und es bewegt sich doch ...“. Eine Untersuchung zum professionellen Selbstverständnis von Pädagoginnen und Pädagogen. (Empirische Erziehungswissenschaft, Band 21.)
Münster u.a.: Waxmann, 224 S., 24,90 €

Mit der dargestellten Studie verfolgt Kirsten Fuchs-Rechlin auf der Basis entsprechender theoretischer Überlegungen empirisch die Zielsetzungen, einen „Orientierungsrahmen [...] beruflichen Handelns in Form handlungsbezogener Leitbilder von Pädagog/inn/en [aufzuspüren]“ (S. 17) sowie dessen Genese zu analysieren. Die Untersuchung knüpft an das DFG-Projekt *Berufsverbleib* an, das auf einer postalischen Befragung von etwa 11.000 Absolventen und Absolventinnen erziehungswissenschaftlicher Hauptfachstudiengänge an insgesamt 60 Hochschulen basiert und neben Diplom- und Magister-Studien sowie einer Kohortenvergleichsstudie eine regionale Studiengangvergleichsstudie umfasst, auf die sich Fuchs-Rechlin primär bezieht (vgl. S. 98).

Die Publikation ist dreigeteilt: Im ersten Teil „Zur Einleitung: Alte Fragen in neuem Gewand“ (S. 11-38) geht die

Autorin in Form eines Blicks in die Geschichte der Pädagogik der seit jeher im Rahmen pädagogischer bzw. erziehungswissenschaftlicher „Selbstvergewisserungsbemühungen“ (S. 17) relevanten Frage nach den Leitbildern nach, an denen sich pädagogisches, seit Aufkommen der Professionalisierungsdebatte in der Erziehungswissenschaft zunehmend unter professionsbezogenen Gesichtspunkten diskutiertes Handeln orientiert. Das auch für die eigene Studie als leitend und im Anschluss an eine Herausarbeitung entsprechender Desiderata bisheriger empirischer Professionsforschung (vgl. S. 33f.) als untersuchungswürdig beurteilte Interesse der Erforschung sowohl der mit dem Selbstverständnis untrennbar verbundenen Leitbilder von Pädagogen und Pädagoginnen als auch der Entstehung dieser Orientierungsrahmen erfährt im zweiten Teil (vgl. S. 39-94) eine theoretische und konzeptionelle Rahmung. Diese Rahmung umfasst das Habituskonzept Pierre Bourdieus, den auf Paradoxien im Arbeitsablauf professionellen Handelns gerichteten interaktionistischen Zugang nach Fritz Schütze sowie allgemeine sozialisationstheoretische Überlegungen, aus denen insgesamt in Form von Zwischenbilanzen auch Folgerungen für die quantitativ verfahrenende, empirische Untersuchung abgeleitet werden.

Auf diese wird im dritten Teil „Untersuchungsdesign und Untersuchungsergebnisse“ (S. 95-212) differenziert eingegangen: Ausgehend von der Verortung im durch die DFG geförderten Gesamtprojekt *Berufsverbleib* wird als ein wesentliches Ergebnis der Studie die Bildung unterschiedlicher Typen professioneller Handlungsorientierungen – Fürsorger/in, Pragmatiker/in, Fachmann/Fachfrau,

Begleiter/in – diskutiert, die auf der Folie von zwei konkreten Szenarien, die sich für die befragten Absolventen und Absolventinnen durch die Vorgabe entsprechender Antwortoptionen als paradoxal gestaltet haben, generiert worden sind. Die in diesen Typen zum Ausdruck gelangenden, in unterschiedlichen Phasen der Berufsbiographien der Befragten verorteten professionellen Selbstverständnisse konnten empirisch als durch unterschiedliche Kontextfaktoren beeinflusst nachgewiesen werden, die dahingehend zu interpretieren sind, dass die Ausbildung des professionellen Selbstverständnisses keinen Prozess darstellt, der zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Berufslaufbahn als abgeschlossen gelten kann (vgl. S. 208), sondern dass professionelle Selbstverständnisse *in Bewegung* sind. So spielen in der Berufseinmündungsphase insbesondere „die in der Primärsozialisation erworbenen habituellen Muster, aber auch [...] die im Studium erworbenen Leitbilder“ (S. 207) die größte Rolle, während sich im weiteren Berufsverlauf, beispielsweise nach einem Stellenwechsel, die Relevanz früherer Sozialisationserfahrungen relativiert und das professionelle Selbstverständnis dann entscheidend durch die aktuelle Tätigkeit beeinflusst wird (vgl. ebd.).

Trotz einer insgesamt nachvollziehbaren Argumentation bleibt als ein we-

sentlicher Kritikpunkt der verständlich dargestellten und gut lesbaren Studie zu konstatieren, dass dem Primat des Forschungsgegenstands durch die Untersuchung nicht entsprochen wird: Zwar hebt die Autorin an mehreren Stellen ihrer Ausführungen hervor, dass als Bestandteil des professionellen Habitus konzipierte Selbstverständnisse und damit zusammenhängende Leitbilder, mit Peter Cloos gesprochen, „habituell so stark eingelagert [seien], dass sie kognitiv in hohem Maße nicht mehr verfügbar [seien]“ (S. 30), also „eben nicht artikuliert werden könn[t]en und damit ihre Aufdeckung mittels Interviewverfahren per se schwierig [sei]“ (S. 30). Dennoch wird gerade kein gegenstandsangemessener, ethnographischer Zugang der Erforschung gewählt: Vielmehr gibt Fuchs-Rechlin – sicherlich auch bedingt durch die Eingebundenheit der Studie der Autorin in das quantitativ konzipierte DFG-Gesamtprojekt sowie eine damit einhergehende Prädeterminierung des Forschungsvorgehens – einem Befragungsinstrumentarium den Vorzug, das nur die kognitiv zugänglichen Teile habitualisierter Denk-, Deutungs- und Handlungsmuster zu erfassen vermag.

Nina Thieme, Hannover