

Staatlichkeit des Bildungswesens im Wandel

Marie Popp/Alexander Akbik/Daniel de Olano/Kerstin Martens
Strategie der sanften Steuerung im Schulsystem

Thomas Höhne

Stiftungen als Akteure eines neuen Bildungsregimes

Stefan Kühne/Caroline Kann

Private (Grund-)Schulen als blinder Fleck der öffentlichen
Daseinsvorsorge? Regionale Analysen zu Entwicklungen
in der deutschen Privatschullandschaft

Bericht

Jürgen Baumert/Kai Maaz

Migration und Bildung in Deutschland

Bildungsforschung – disziplinäre Zugänge

Manfred Weiß

Bildungsökonomie

INHALT

EDITORIAL

Detlef Fickermann/Hans-Werner Fuchs

Editorial zum Schwerpunktthema:

Staatlichkeit des Bildungswesens im Wandel..... 225

STAATLICHKEIT DES BILDUNGSWESENS IM WANDEL

Marie Popp/Alexander Akbik/Daniel de Olano/Kerstin Martens

Strategie der sanften Steuerung im Schulsystem..... 228

Thomas Höhne

Stiftungen als Akteure eines neuen Bildungsregimes..... 242

Stefan Kühne/Caroline Kann

**Private (Grund-)Schulen als blinder Fleck
der öffentlichen Daseinsvorsorge?**

Regionale Analysen zu Entwicklungen in der
deutschen Privatschullandschaft 256

BERICHT

Jürgen Baumert/Kai Maaz

Migration und Bildung in Deutschland..... 279

BILDUNGSFORSCHUNG – DISZIPLINÄRE ZUGÄNGE

Manfred Weiß

Bildungsökonomie..... 303

REZENSIONEN 320

Vorschau

Themenschwerpunkt: Eltern und Schule

„Generell gilt, dass die Akzeptanz unseres öffentlichen Schulwesens sehr von der Bereitschaft der Eltern abhängt, sich hierbei zu engagieren und es mit zu tragen“, so und ähnlich heißt es in den verschiedenen von der KMK 2003 publizierten Länderinformationen zu „Erziehung als Auftrag von Elternhaus und Schule“. Die Auseinandersetzung über Pflichten und Rechte von Eltern begleitet die Geschichte der Schule von Beginn an. Die derzeit zu beobachtenden Veränderungen im Zugang zur Schule, in der Schulstruktur und vor allem auch die demografischen Veränderungen haben dazu geführt, dass das Thema „Elternhaus und Schule“ erneut besondere Aufmerksamkeit erfährt. Wenn es darum geht zu erfahren, wie Eltern ihre Rolle verstehen, wie sie die Schule sehen – nicht nur in Bezug auf ihr Kind, sondern als Institution mit nachhaltiger Wirkung –, so zeigt sich, dass es zwar eine Reihe von Umfragen gibt, aber kaum solide, aussagekräftige empirische Forschung. Für eine demokratische Schulentwicklung bedarf es jedoch der engen Zusammenarbeit von Schule und Elternhaus, der Kenntnis der gemeinsamen wie der unterschiedlichen Vorstellungen beider Partner, damit die Schule ihre strukturellen und rechtlichen Möglichkeiten ausschöpft bzw. ausschöpfen kann und Eltern auf das Wohl des Kindes nicht nur mit Blick auf das eigene schauen.

In dieser Perspektive umfasst der Themenschwerpunkt Beiträge aus empirischen Studien und Gutachten zur Sicht der Eltern auf Inklusion, zur Rolle von Eltern bei der Schulwahl, hier fokussiert auf Eltern, die aus dominant islamisch geprägten Ländern zugewandert sind, und – genereller – zur Frage der interkulturellen Elternbeteiligung. Ergänzend zum Themenschwerpunkt wird über die Probleme von Lehrkräften beim Führen von Elterngesprächen berichtet sowie über das Urteil von Eltern über die Qualität von Schule.

Heft 4/2012 erscheint im November 2012.



CONTENTS

EDITORIAL

Detlef Fickermann/Hans-Werner Fuchs

Editorial to the Focus Topic:

Transformations of the Statehood of the School System 225

TRANSFORMATIONS OF THE STATEHOOD OF THE SCHOOL SYSTEM

Marie Popp/Alexander Akbik/Daniel de Olano/Kerstin Martens

The Strategy of Soft Governance in the Educational System 228

Thomas Höhne

Foundations as Actors of a New Educational Regime 242

Stefan Kühne/Caroline Kann

Private (Primary) Schools as Blind Spot in the Services of General Interest?

Regional Analyses of Developments in the

German Private School Landscape 256

REPORT

Jürgen Baumert/Kai Maaz

Migration and Education in Germany 279

EDUCATIONAL RESEARCH – DISCIPLINARY APPROACHES

Manfred Weiß

Economics of Education 303

REVIEWS 320

Preview

Focus Topic: Parents and Schools

“As a general rule, the acceptance of our public schools depends very much on the parents’ readiness to get involved and to carry responsibility” – thus and likewise it is said in the different brochures about ‘Education as Responsibility of Parents and Schools’ which were published by the Conference of German Cultural Ministers for the different German states in 2003. The debate about parents’ duties and rights has accompanied the history of school from the very beginning. The current changes in the admission to schools and in school structures and above all the demographic transformations have caused a new and particular interest in the topic ‘parents and schools’. When it comes to assessing how parents understand their role, how they look on schools – not only with regard to their children, but also as institutions with enduring impacts –, it shows that there have been several polls, but only little solid, significant empirical research. However, for a democratic school development it is necessary that schools and parents work closely together and that both partners know their common and their differing views; only then (can) schools tap their structural and legal potential and (can) parents pay attention to the well-being of all children, not only of their own.

From this perspective the focus topic comprises articles from empirical studies and from surveys about parents’ views on inclusion, about the role of parents with regard to school choice, focused on parents which have immigrated from countries predominantly shaped by Islam, and – more generally – about the question of intercultural parental participation. Supplementing the focus topic, there will be a report about the problems of parent-teacher communication and a report about the opinions of parents about the quality of schools.

Issue 4/2012 will be out in November 2012.



Editorial zum Schwerpunktthema: Staatlichkeit des Bildungswesens im Wandel

Editorial to the Focus Topic:

Transformations of the Statehood of the School System

„Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.“ Diese Bestimmung aus Artikel 7 des Grundgesetzes stellt nach wie vor eine zentrale Vorgabe für das Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Schulbereich dar. Jenseits des hier festgelegten, konkreten Auftrages staatlicher Behörden, Schulen ungeachtet ihrer jeweiligen Trägerschaft in ihrem Wirken zu beaufsichtigen, zielt diese Vorschrift ganz allgemein auch darauf, eine gewisse inhaltliche und qualitative Einheitlichkeit des Schulwesens zumindest auf der Ebene des jeweiligen Bundeslandes zu sichern. Zugleich drückt sich in Artikel 7 Absatz 1 GG ein Vorrecht der gewählten Repräsentanten staatlicher Macht aus, über die Gestaltung von Schule entscheidend mitzubestimmen. Historisch geht diese Verfassungsvorgabe auf Artikel 144 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 zurück. In ihr spiegelt sich auch die Tatsache, dass Schule in Deutschland in den vergangenen zwei Jahrhunderten – ungeachtet einer langen kirchlichen Tradition der Schulträgerschaft und -aufsicht – ganz wesentlich eine ‚staatliche Veranstaltung‘ geworden ist.

Verschiedene, bereits seit einigen Jahrzehnten auf nationaler wie internationaler Ebene beobachtbare Entwicklungen geben aber Anlass zu der Einschätzung, dass sich das Gefüge staatlicher und nichtstaatlicher Einflussnahme im Bildungswesen verändert hat und weiter verändern dürfte. Nichtstaatliche und überstaatliche Akteure erlangen mehr und mehr Gestaltungsoptionen im Bildungsbereich und nehmen diese selbstbewusst wahr. Gerade mit Blick auf die internationalen bzw. überstaatlichen Akteure ist es – wenngleich in einem immerhin rund drei Jahrzehnte umfassenden Zeitraum – in Deutschland zu einem deutlichen Wandel in der Wahrnehmung der Bedeutung und des Einflusses dieser Akteure gekommen. Fand einer der ersten von der OECD für die Bundesrepublik Deutschland erarbeiteten Länderberichte – 1973 publiziert unter dem Titel „Bildungswesen: mangelhaft“¹ – in Bildungsforschung und Bildungspolitik kaum Aufmerksamkeit, so kam es 1997 mit der Veröffentlichung erster Ergebnisse der IEA-Studie TIMSS zu einer breiteren öffentlichen Diskussion über

1 Bildungswesen: mangelhaft. BRD-Bildungspolitik im OECD-Länderexamen. Dt. hrsg. von Klaus Hüfner. Frankfurt a.M.: Diesterweg 1973.

die Leistungsfähigkeit des deutschen Schulsystems. Mit ihrem Konstanzer Beschluss von 1997 legte sich die KMK fest, dass sich Deutschland regelmäßig an internationalen Leistungsvergleichsstudien beteiligen wolle. Die Publikation der Ergebnisse aus der ersten Erhebungswelle des durch die OECD initiierten PISA-Projekts führte Ende 2001 dann zu dem mittlerweile schon sprichwörtlichen ‚PISA-Schock‘. ‚PISA‘ steht seitdem paradigmatisch für die Zunahme an Aufmerksamkeit und Einfluss, den nicht-staatliche Akteure auf die Gestaltung von Schule und Unterricht gewinnen.

Aber nicht nur im Wirken der OECD zeigt sich die gestiegene Bedeutung der Interventionen dieser nicht- bzw. überstaatlichen Akteure im deutschen Schulwesen. Hinzu kommt, dass das in Deutschland – im Vergleich zur Mehrzahl z.B. der europäischen Nachbarstaaten – traditionell eher schwach ausgebaute Privatschulwesen seit Jahren steigende Anmeldezahlen aufweist. Auch dadurch verändert sich das überkommene Verhältnis von ‚Staat‘ und ‚Privat‘ im Schul- und Bildungsbereich.

Die Beiträge des Themenschwerpunkts nehmen diese Tendenzen auf und beleuchten Facetten einer sich wandelnden Staatlichkeit im Bildungswesen, für die, schultheoretisch reformuliert, auch ein Bedeutungswandel der Funktionen von Schule als ursächlich angenommen werden kann. So werfen Marie Popp, Alexander Akbik, Daniel de Olano und Kerstin Martens einen Blick auf die Aktivitäten der OECD im Schulbereich. Am Beispiel von PISA erläutern sie das Konstrukt einer „soft governance“, das sich mit ‚sanfter‘ oder ‚weicher‘ Steuerung nur annähernd präzise übersetzen lässt. Sie beschreiben, in welcher Form und in welchem Ausmaß die OECD als international agierende Organisation auf länderspezifische Politiken Einfluss zu nehmen vermag, ohne dass ihr ein solcher Einfluss formalrechtlich – etwa im Vergleich zu gewählten Parlamenten – zusteht. Vielmehr wirkt sie z.B. über ‚agenda setting‘, also die prominente, öffentlichkeitswirksame Platzierung von aus ihrer Sicht relevanten Themen. Zugleich zeigen Popp u.a. aber auch, dass die Wirkung von ‚soft governance‘ in den exemplarisch betrachteten Staaten durchaus unterschiedlich ausfällt.

Thomas Höhne befasst sich mit Stiftungen und ihrem Bemühen, im Schul- bzw. Bildungswesen Themen zu (be-)setzen und diese dann in der Politik und in der Öffentlichkeit zu lancieren. Höhne führt Stiftungen als einen seit etwa 20 Jahren quantitativ und qualitativ an Bedeutung gewinnenden Akteurstypus ein. Ausgehend von der These, dass die nationalstaatliche Ebene durch Tendenzen der Globalisierung einerseits und der Regionalisierung andererseits von zwei Seiten unter Druck gerate, zeigt er, wie Stiftungen im Rahmen dieses neuen Spannungsfeldes agieren und ihre Interessen kommunizieren. Am Beispiel der Bertelsmann Stiftung wird deutlich, wie über die Bereitstellung von Steuerungswissen und das Angebot von Lösungsmodellen für Probleme auf gesellschaftlicher, ökonomischer oder, in diesem Falle, schulpolitischer Ebene Einfluss auf politische Entscheidungsträger zu nehmen versucht wird.

Ein weiterer Beleg für die Hypothese eines sich wandelnden Verhältnisses von ‚öffentlich‘ und ‚privat‘ im Bildungswesen ist die eingangs erwähnte quantitative Zunahme privater Bildungseinrichtungen. Ihnen – konkret: privaten (Grund-)Schulen – ist der dritte Beitrag des Themenschwerpunktes gewidmet. Stefan Kühne und Caroline Kann analysieren die deutsche Privatschullandschaft und ihre Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt. Die Darstellung nach Trägertypen und siedlungsstrukturellen Gesichtspunkten ergänzen sie um eine exemplarische vertiefende Betrachtung der Entwicklungen in der kreisfreien Stadt Schwerin und dem Landkreis Müritz (Mecklenburg-Vorpommern). Deutlich wird, dass insbesondere in dünnbesiedelten Regionen zwei Zielkonflikte bestehen: erstens zwischen der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als staatlicher Aufgabe und dem Grundrecht auf Gründung freier Schulen und zweitens zwischen dem kommunalen Interesse am Angebot einer – auch freien – Schule am Ort und bürgerschaftlichem Engagement einerseits sowie einer systematischen regionalen Schulentwicklungsplanung mit den ihr zugrunde liegenden Zielen andererseits. Dringend notwendig erscheint ihnen deshalb der regelhafte Einbezug von Schulen in freier Trägerschaft in die kommunalen und regionalen Schulentwicklungsplanungen.

Detlef Fickermann/Hans-Werner Fuchs

STAATLICHKEIT DES BILDUNGSWESENS IM WANDEL

DDS – Die Deutsche Schule
104. Jahrgang 2012, Heft 3, S. 228-241
© 2012 Waxmann

Marie Popp/Alexander Akbik/Daniel de Olano/Kerstin Martens

Strategie der sanften Steuerung im Schulsystem

Zusammenfassung

Dieser Übersichtsbeitrag thematisiert die Bedeutung von sanfter Steuerung durch internationale Organisationen für Reformprozesse im Bildungsbereich aus politikwissenschaftlicher Perspektive. Am Beispiel der PISA-Studie der OECD wird gezeigt, dass internationale Organisationen auch ohne formelle Entscheidungskompetenzen Einfluss auf die nationale Schulpolitik ausüben können. Sie geben Impulse für Diskussionen über neue Themen, identifizieren Erfolg versprechende Reformprinzipien und setzen Standards für Evaluation, Qualität und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen. Die Auswirkungen sanfter Steuerung sind jedoch länderspezifisch: Deutschland, die USA, Mexiko, Katar und China – hier exemplarisch betrachtet – stehen nicht nur für unterschiedliche schulpolitische Kontexte. Sie unterscheiden sich auch hinsichtlich ihres Umgangs mit PISA.

Schlüsselwörter: internationale Organisationen, OECD, PISA-Studie, sanfte Steuerung, Bildungspolitik, Schulreform

The Strategy of Soft Governance in the Educational System

Abstract

This article deals with the impact of soft governance through international organizations on reform processes in the field of education from a political science point of view. The PISA study shows that international organizations, even if they lack binding decision-making competences, can yield influence on the national education policy-making. International organizations facilitate discussions about upcoming issues, identify successful principles of reform, and set standards for evaluation, quality and equity in education. The impact of soft governance is, however, country dependent. By presenting the cases of Germany, USA, Mexico, Qatar, and China it will become evident that coun-

tries differ not only in terms of their educational policy context, but also in their conduct with PISA.

Keywords: international organizations, OECD, PISA study, soft governance, education policy, school reform

1. Schulsysteme im Wandel

Weltweit sehen sich die nationalen Schulsysteme mit neuen Herausforderungen konfrontiert: Globalisierte Arbeitsmärkte, finanzielle Engpässe durch Wirtschafts- und Finanzkrisen oder die fortschreitende Digitalisierung des Alltags haben die Entscheidungsträger vieler Länder gezwungen, die Zielsetzungen und die Organisation ihrer Bildungssysteme zu hinterfragen, um auch zukünftig im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Den entscheidenden Impuls für viele Reformen im Schulwesen lieferten jedoch internationale Vergleichsstudien, unter denen PISA (Programme for International Student Assessment) zu den prominentesten zählt.

Obwohl PISA nur eine von mehreren internationalen Vergleichsstudien im Bildungsbereich ist, hat sie in vielen Ländern große Aufmerksamkeit in Politik, Medien und Öffentlichkeit erzielen können (vgl. Martens/Niemann 2012; Popp 2010a). Insbesondere die Staaten, deren Schülerinnen und Schüler bei den bisherigen PISA-Runden schlecht abschnitten, haben in den vergangenen Jahren Anstrengungen unternommen, um die Leistungen ihrer Schulsysteme zu verbessern. Die Wirkung der Studie reicht dabei weit über die Mitgliedsstaaten der OECD hinaus. Inzwischen lassen auch viele Schwellenländer und aufstrebende Entwicklungsländer die Leistungen ihrer Schulsysteme durch PISA unter die Lupe nehmen. Die Zahl der Länder und Regionen, die sich an der Studie beteiligen, ist seit der ersten PISA-Studie im Jahr 2000 von 43 auf 75 in 2010 angewachsen.¹

Nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern hat die Teilnahme an der Studie Veränderungsprozesse im Schulsektor initiieren oder verstärken können (vgl. Knodel u.a. 2010). Jedoch verfügt die OECD selbst nur über geringe rechtliche Kompetenzen: Sie kann weder ihren Mitgliedsstaaten noch den weiteren PISA-Teilnehmerstaaten ohne Mitgliedsstatus vorschreiben, wie sie ihr Schulsystem verändern sollen, um bessere Ergebnisse zu erzielen. Wieso konnte diese internationale Vergleichsstudie der OECD dennoch Diskussionen und Reformen in nationalen Schulsystemen anstoßen?

Es wird im Folgenden aufgezeigt, dass internationale Organisationen – auch wenn ihnen keine direkten Steuerungsmechanismen zur Verfügung stehen – Einfluss auf

¹ Vgl. URL: http://www.pisa.oecd.org/document/29/0,3746,en_32252351_32235731_46513821_1_1_1_1,00.html; Zugriffsdatum: 21.03.2012.

nationale Politiken ausüben können: Durch „*sanfte Steuerung*“ setzen sie Diskussionsimpulse, geben Reformideen und entwickeln Standards, die in vielen Ländern aufgegriffen und in den nationalen Reformprozess eingebracht werden. Die Wirkung dieser sanften Steuerung unterscheidet sich jedoch im jeweiligen nationalen Kontext: Während in manchen Ländern die PISA-Ergebnisse nahezu unkommentiert blieben, spielten sie in anderen eine zentrale Rolle bei der Neuausrichtung der nationalen Bildungspolitik.

Dieser Beitrag beginnt mit einer Darstellung der Strategie der sanften Steuerung im Bildungsbereich aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive. Der Fokus liegt hierbei auf der Rolle der internationalen Organisationen als Impulsgeber für schulpolitische Veränderungen. Anschließend werden Rückwirkungen sanfter Steuerung auf die Bildungspolitik exemplarisch ausgewählter Staaten in den Blick genommen. Im Schlussteil wird schließlich die Bedeutung sanfter Steuerung durch internationale Organisationen für die Veränderung der Schulwirklichkeit thematisiert.²

2. Strategie sanfter Steuerung im Bildungsbereich

Der Begriff der sanften Steuerung umfasst jede Form der Einflussnahme, die nicht auf der Nutzung direkter Steuerungsinstrumente, beispielsweise regulativen oder militärischen Maßnahmen, beruht (vgl. Mörth 2004). Mit Ausnahme der EU, der NATO oder der Vereinten Nationen verfügen internationale Organisationen nur selten über direkte Steuerungsinstrumente. Dennoch können sie Einfluss ausüben, indem sie Prozesse der Politikgestaltung innerhalb ihrer Foren begleiten, technische Unterstützung leisten oder Beratung anbieten. Diese Formen der Einflussnahme werden als sanfte Steuerung bezeichnet. Sanfte Steuerung lässt sich somit als indirekte Einflussnahme klassifizieren, die stark prozesshaft und von der Wechselwirkung zwischen den Akteuren abhängig ist.

In internationalen Organisationen – insbesondere solchen, deren primäre Aufgabe es ist, Wissen zu produzieren, indem sie Daten generieren und auswerten – werden Werte und Visionen geschaffen (vgl. Barnett/Finnemore 2004). Diese können Diskurse in den Mitgliedsstaaten initiieren und prägen. Innerhalb der Organisationen werden durch die Vernetzung von Entscheidungsträgern und Experten neue Politikideen und Problemlösungen entwickelt, welche in Publikationen verbreitet und diskutiert werden. Aus diesen Informationen gehen Handlungsmuster hervor, die normativen Druck auf die Mitgliedsstaaten ausüben können. So entstehen international

2 Die Ergebnisse dieses Beitrages sind Teil des Projektes C4 „Internationalisierung der Bildungspolitik“ des DFG-geförderten Sonderforschungsbereiches 597 „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen. Dort werden – neben den Auswirkungen des Bologna-Prozesses – die bildungspolitischen Veränderungen des Sekundarschulbereichs analysiert, die durch PISA in verschiedenen Ländern angeregt wurden (vgl. Martens u.a. 2010).

beachtete Standards für Evaluation oder gegenseitige Kontrollen, die Einfluss auf nationale Politikgestaltung haben können (vgl. Martens/Jakobi 2010).

In der Literatur gibt es verschiedene Auflistungen und Klassifikationen dieser sanften Steuerungsinstrumente (vgl. für den Bereich Bildung: McNeely/Cha 1994; Martens/Balzer 2008; mit OECD-Bezug: Jakobi/Martens 2007; Marcussen 2004). Ein differenziertes Schema dafür lässt sich bei Nagel, Martens und Windzio (2010) ableiten:

- *Normsetzung* bezieht sich auf Aktivitäten von internationalen Organisationen, bei denen sie Standards initiieren, nach denen nationalstaatliche Politiken evaluiert und bewertet werden. Mit der PISA-Studie hat die OECD beispielsweise solche messbaren Ziele für nationale Bildungssysteme formuliert.
- *Meinungsformierung* umfasst die Kapazität von internationalen Organisationen, nationale Debatten zu stimulieren und zu inspirieren, indem sie ihre Ideen, Konzepte und Modelle in den nationalen Kontext einspeisen. So nimmt die OECD beispielsweise durch Publikationen mit Schlussfolgerungen aus den PISA-Erhebungen Einfluss auf Bildungsdiskussionen.
- *Finanzanreize* können ein weiteres Mittel sein, durch das internationale Organisationen sanfte Steuerung betreiben, indem sie ausgewählte – von ihnen befürwortete – Projekte finanziell fördern und andere nicht. Da PISA aus den Ländern heraus finanziert wird und nicht die OECD entscheidet, welches Land in welchem Umfang an PISA teilnimmt, trifft dieses Instrument sanfter Steuerung im vorliegenden Fall nicht zu.
- *Koordinationsaktivitäten* meinen die Fähigkeit internationaler Organisationen, die wesentlichen Beteiligten und Entscheidungsträger in einem Politikprozess im und durch das Forum der internationalen Organisation zusammen zu bringen. Dabei kann die internationale Organisation entscheidende Impulse setzen, weil sie beispielsweise die Tagesordnung und den inhaltlichen Ablauf von Entscheidungsprozessen vorschlagen kann.
- *Beratungsdienste* können internationalen Organisationen ebenfalls die Möglichkeit eröffnen, Einfluss auf nationale Politikprozesse zu nehmen, insbesondere dann, wenn Benchmarking-Verfahren – dazu kann auch PISA gezählt werden – aufzeigen, wo im Bildungssystem eines Landes im Vergleich zu anderen Staaten oder gemessen an internationalen Zielen Defizite bestehen.

Eine besondere Qualität erfährt die sanfte Steuerung durch internationale Organisationen dann, wenn diese die von den Mitgliedsstaaten zugewiesenen Aufgaben nicht nur eins-zu-eins umsetzen, sondern eigene Dynamiken entfalten (vgl. Martens/Wolf 2009; Barnett/Finnemore 2004). In diesem Falle sind internationale Organisationen also nicht lediglich Arenen, in denen starke Staaten ihre Dispute austragen, sondern werden selbst zu eigenständigen Akteuren (vgl. Rittberger/Zangl 2006). Sie können für ein Politikmodell werben, das sich an den übergeordneten Zielen der Organisation orientiert (vgl. Finnemore 1993). Die Expertise und der aka-

demische Hintergrund der beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können dabei eine wichtige Rolle spielen (vgl. Haas 1992).

Die OECD ist eine internationale Organisation, die vor allem über die Produktion von Ideen, Politikevaluationen und Datengenerierung Impulse für nationale Politikgestaltung setzt (vgl. Martens/Jakobi 2010). Sie verfügt zwar über keine Kompetenzen, um ihre Mitgliedsstaaten zur Annahme der von ihr verbreiteten Empfehlungen zu zwingen; dennoch nutzen viele Länder diese als Orientierung zur Formulierung eigener politischer Ziele, weil sie von namhaften Experten stammen und wissenschaftlichen Standards entsprechen (vgl. Sharman 2007). Die Überzeugungskraft der OECD im Bildungsbereich liegt somit in ihren „besseren Argumenten“ (vgl. Marcussen 2004).

Im Bildungsbereich kann die OECD besonders durch ihr Bildungsindikatorenprogramm INES (Indicators of Education Systems) Impulse für nationale Schulpolitiken setzen. PISA, als fester Bestandteil dieses Indikatorenprogramms, ist zwar nicht die erste quantitativ-vergleichende Studie für den Sekundarschulbereich gewesen, hat aber großen Anteil daran gehabt, dass sich die OECD im letzten Jahrzehnt zu einer einflussreichen internationalen Bildungsorganisation entwickelt hat (vgl. Nagel/Martens/Windzio 2010; Rinne/Kallo/Hokka 2004). Zu berücksichtigen ist dabei, dass die OECD per se keine Bildungsorganisation darstellt; ihre Aufgabe ist es, das ökonomische und soziale Wohlergehen der Mitgliedsländer zu fördern. Bildung wird somit vornehmlich aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive betrachtet (vgl. Krautz 2007; Henry u.a. 2001).

Tatsächlich galt Bildung lange Zeit als Politikfeld, auf dem die internationale Ebene nur wenig Einfluss hatte. Politische Prozesse spielten sich vornehmlich auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene des modernen Nationalstaates ab. Zwar gab es schon seit Jahrhunderten einen grenzüberschreitenden wissenschaftlichen und politischen Austausch, doch eine verstärkte Einflussnahme durch internationale Organisationen wurde im Bereich Bildung weder forciert noch gewünscht. Bildungspolitik galt als Mittel zur Förderung der nationalen Integrität, etwa durch Vermittlung einer gemeinsamen Sprache und Geschichte, sowie als wichtiges Instrument zur nachhaltigen Förderung des nationalen Wohlstandes und des Wirtschaftswachstums. Somit wurde Bildungspolitik als zentraler Bestandteil von nationaler Souveränität und staatlicher Autonomie verstanden (vgl. Martens/Weymann 2008; Furlong 2005).

In den letzten Jahrzehnten hat sich das Feld der Bildungspolitik grundlegend gewandelt. Leben und Arbeiten in einer vernetzten Welt erfordern neue Fähigkeiten auf Seiten der Lernenden und neue Konzepte zur Organisation des Lernens auf Seiten der Politik. Im Streit um die „richtigen“ Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft hat sich das Feld der Bildungspolitik zudem stark diversifiziert. Neue Akteure mit neuen Ideen haben die politische Arena betreten und sind bestrebt, die

Gestaltung nationaler Bildungspolitik zu beeinflussen. Die OECD ist folglich nur eine Organisation neben anderen, die durch vielfältige Maßnahmen versucht, Einfluss auszuüben. So ist in vielen traditionell öffentlich geprägten Schulsystemen wie in Deutschland ein steigender Einfluss privater Institutionen zu verzeichnen: Große Unternehmen, private Bildungsunternehmer und Stiftungen wie die Bertelsmann Stiftung haben aus unterschiedlichen Motiven ein großes Interesse am Thema Bildung (vgl. Münch 2009; Höhne/Schreck 2009). Auch sie verwenden Instrumente der sanften Steuerung, um die Neuausrichtung nationaler oder regionaler Bildungspolitik zu beeinflussen.

Internationale Vergleichsstudien wie PISA, TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) oder IGLU (Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung) stellen Instrumente sanfter Steuerung dar, die regelmäßig zum Einsatz gebracht werden und darauf abzielen, die Schwächen und Stärken von Bildungssystemen zu identifizieren. Da diese Vergleichsstudien in regelmäßigen Zeitabständen durchgeführt werden, lassen sich Trends über einen größeren Zeitraum nachverfolgen und Hinweise auf mögliche Auswirkungen von getroffenen Maßnahmen ableiten. Die Ergebnispräsentation dieser internationalen Vergleichsstudien vermittelt oftmals den Eindruck vermeintlicher Sieger und Verlierer. Diesem Umstand war es geschuldet, dass die Bildungssysteme Finnlands und Kanadas in den letzten Jahren internationale Aufmerksamkeit erfuhren: Beide Länder erzielten bei PISA herausragende Ergebnisse hinsichtlich der gemessenen Leistung ihrer Schülerschaft und der Chancengerechtigkeit. Für einen Transfer wird nach *best practices* gesucht. Zwar lassen sich hierüber nur selten konkrete Handlungsempfehlungen für die Bildungspolitik oder pädagogische Praxis anderer Länder ableiten, doch vielversprechende Reformideen finden so ihre Verbreitung. Auch in Deutschland wurde im Anschluss an das erfolgreiche Abschneiden Finnlands und Kanadas bei PISA auf die frühzeitige Einführung evidenzorientierter Steuerungsinstrumente wie Bildungsstandards verwiesen (vgl. BMBF 2003).

Die Formen der mittelbaren Beeinflussung nationaler Bildungspolitik durch internationale Organisationen sind in den vergangenen Jahren stärker in den Fokus der Politikwissenschaft gerückt (zu den Auswirkungen von PISA auf nationale Bildungssysteme vgl. insbesondere Knodel u.a. 2010). Auch wenn Bildungspolitik aus politikwissenschaftlicher Perspektive in der Vergangenheit vergleichsweise stiefmütterlich behandelt wurde (vgl. Busemeyer/Trampusch 2011), waren es gerade Veränderungen in der internationalen Zusammenarbeit im Bildungsbereich, wie bei PISA im Schulbereich oder durch den Bologna-Prozess im Hochschulbereich, durch welche das politikwissenschaftliche Interesse an diesem Politikfeld (wieder-)erweckt wurde (vgl. Jakobi/Martens/Wolf 2010).

3. Rückwirkungen auf nationale Bildungspolitik

PISA ist ein Paradebeispiel für die Ausübung sanfter Steuerung im Bildungsbereich. Über die Jahre hat die OECD auf Basis der PISA-Daten eine Reihe von erfolgversprechenden Reformprinzipien identifiziert und verbreitet. Die Reaktionen auf das Abschneiden bei der internationalen Vergleichsstudie und auf die Empfehlungen der Organisation sind allerdings länderspezifisch. An den Beispielen Deutschland, USA, Mexiko, Katar und China wird im Folgenden veranschaulicht, wie sanfte Steuerung durch internationale Organisationen auf die nationale Ebene zurückwirken kann.

In *Deutschland* wurden in der Folge von PISA in den vergangenen zehn Jahren vielfältige Veränderungen in den Schulen initiiert. In fast allen Bundesländern wurden Schulreformen eingeleitet, die in der Zeit vor PISA z.T. nicht durchsetzbar waren (vgl. Tillmann u.a. 2008). Durch das unerwartet schlechte Abschneiden Deutschlands bei PISA 2000 konnte sich das Land von einem jahrzehntelangen Reformstau befreien und die Weichen für eine Anpassung des Schulwesens an die veränderten globalen Rahmenbedingungen stellen (vgl. Niemann 2010). Die öffentliche Empörung über den Zustand des deutschen Schulsystems übte einen starken Handlungsdruck auf die bildungspolitischen Entscheidungsträger aus. Die Neuausrichtung der Schulpolitik in Deutschland wurde durch die Vorbildfunktion einiger Länder beeinflusst, die bei PISA besonders gut abgeschnitten hatten. Ein Meilenstein war dabei die länderübergreifende Einführung von Bildungsstandards. Auf Grundlage dieser Standards werden heute in den Bundesländern regelmäßig Erhebungen des Leistungsstandes der Schülerinnen und Schüler durchgeführt. In den Debatten um die Veränderung der Schulpolitik wurde PISA von Vertretern und Vertreterinnen unterschiedlicher Gesellschaftsgruppen als Legitimationsquelle für die eigenen Reformabsichten verwandt (vgl. Popp 2010a). Insbesondere bei der Frage nach der „richtigen“ Schulstruktur wurden die Ergebnisse der PISA-Studie von Reformgegnern und -gegnerinnen wie von Reformbefürwortern und -befürworterinnen gleichermaßen als Beleg herangezogen – dies, obwohl sich aus den PISA-Daten keine direkten Rückschlüsse auf diese Frage ziehen lassen (vgl. bspw. Tillmann u.a. 2008; Wunder 2002).

Im Unterschied zur Reaktion in Deutschland zog das enttäuschende Abschneiden bei PISA in den *Vereinigten Staaten* zunächst kaum Aufmerksamkeit auf sich. Zwar spielen Standardisierung und Evaluationen traditionell eine bedeutende Rolle in der US-amerikanischen Bildungspolitik; das Interesse am internationalen Vergleich fiel jedoch gering aus (vgl. Martens 2010). Erst unter Präsident Obama wurde der Frage der nationalen Leistungsfähigkeit im zwischenstaatlichen Wettbewerb mehr Aufmerksamkeit entgegengebracht. Es lässt sich zudem beobachten, dass bildungspolitische Gruppen, Gewerkschaften und *think tanks* in den USA im Laufe der Zeit deutlich mehr Gebrauch von internationalen Daten gemacht haben: Kaum eine lob-

by group verzichtet heute noch auf den Blick in die Tabellen der OECD. Ein Grund dafür liegt in der thematischen Breite dieser Daten. Sie erlaubt es, von Fragen der Schulspeisung bis hin zur flexibleren Bezahlung von Lehrkräften unterschiedliche Interessen mit den Befunden zu verknüpfen.

Im Nachbarland *Mexiko* hatte die sanfte Steuerung der OECD Auswirkungen auf verschiedenen Ebenen. Bei PISA blieben die Leistungen der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler deutlich hinter den Resultaten Gleichaltriger aus anderen Ländern zurück. Zwar blieb eine grundlegende Reform des mexikanischen Schulwesens bislang aus; aber es wurden viele neue Prinzipien und zahlreiche Programme zur Innovation des Bildungssektors auf den Weg gebracht, die durch *best practices* aus anderen Ländern angeregt wurden (vgl. Popp 2010b). Die Themen Evaluation, Kompetenzorientierung, Schulautonomie und Lehrerbildung erfuhren in diesem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit. Die Beratungsdienste der OECD-Bildungsexperten spielten hierbei eine bedeutende Rolle. Die mexikanische Regierung schloss einen Kooperationsvertrag mit der Bildungsdirektion der OECD zur Begleitung und Unterstützung des Reformprozesses in ihrem Land (vgl. OECD 2010).

Katar ist zwar kein Mitglied der OECD, zeigte aber großes Interesse an den Bildungsaktivitäten der Organisation und nahm 2006 erstmals an der PISA-Studie teil. Das Land entwickelte sich in den letzten zehn Jahren zu einem Beispiel für ambitionierte Bildungsreformen (vgl. de Olano 2010). Das Emirat am Persischen Golf will seine Zukunft nicht mehr allein von seinen Erdöl- und Erdgasreserven abhängig machen, sondern hat die Bildungspolitik zu einer neuen Priorität erhoben. Mit der Reformagenda „Education for a New Era“ wird das Schulsystem Katars radikal umgebaut: Steuerung durch Standards und Evaluation, verbunden mit einem hohen Maß an Schulautonomie, sind die Leitlinien dieses Reformprozesses. Die kontinuierliche Messung der Bildungsqualität steht im Zentrum dieser neuen Reformagenda; die Teilnahme an PISA ergänzt diese Maßnahmen. Das Hauptziel der Reform ist die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Daher zielt Katar darauf ab, seine jungen Bürger und Bürgerinnen auf die Anforderungen des 21. Jahrhunderts vorzubereiten. Der internationale Vergleich in Studien wie PISA ist dabei der wichtigste Maßstab zur Überprüfung der Reformen (vgl. SEC 2007). Die Ergebnisse sind vielversprechend: Zwischen PISA 2006 und PISA 2009 gelang Katar ein Leistungssprung von fast 50 Punkten in der PISA-Skala. Dies entspricht einem Lernzuwachs von über einem Schuljahr bei den 15-jährigen Kataris.

Auch *China* hat in den vergangenen Jahren die Weichen im Bildungsbereich neu gestellt. Um eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu erzielen und sich von der konfuzianischen Tradition des prüfungsorientierten Lernens zu lösen, vollzog der zentralistische Staat einen Paradigmenwechsel im Schulwesen. So zielten weitreichende nationale Curriculumreformen darauf ab, die Lerninhalte auf individuelle Förderung sowie Anwendungs- und Kompetenzorientierung zu richten. Trotzdem

war die Überraschung groß, als Shanghai bei seiner ersten Teilnahme an PISA 2009 Testssieger wurde. Die herausragenden Ergebnisse der 15-jährigen Chinesen und Chinesinnen übertrafen nicht nur die Erwartungen der regionalen und nationalen Führung, sondern erstaunten auch die internationalen Bildungsexperten (vgl. Zhang/Akbik 2012). Durch die PISA-Ergebnisse wurden die chinesischen Bildungspolitiker und -politikerinnen in der Fortführung des eingeschlagenen Reformkurses bestätigt. Es folgten weitere Programme zur Innovation des schulischen Sektors, die auf die Themen Lehrerbildung, Schulautonomie und Evaluation fokussierten. Im Beratungsprozess zur Schulreform von 2010 haben die Bildungsexperten internationaler Organisationen eine bedeutende Rolle gespielt (vgl. Peng 2010).

Der kurze Überblick zu den Rückwirkungen sanfter Steuerung auf die Schulpolitiken ausgewählter Länder hat aufgezeigt, dass der Umgang mit PISA jeweils verschieden gewesen ist. Von den angeführten Merkmalen sanfter Steuerung durch internationale Organisationen finden sich in den genannten Ländern vor allem die *Normsetzung*, die *Meinungsformulierung* und die *Beratungsdienste* wieder. So fand in Deutschland in Folge des „PISA-Schocks“ eine grundsätzliche Debatte über eine Veränderung schulischer Bildung statt, während in den Vereinigten Staaten PISA zwar als Referenzpunkt von Politik und Wissenschaft genutzt, von der Bevölkerung aber kaum beachtet wurde. In Katar und Mexiko wurden die Empfehlungen der OECD-Bildungsexperten zur Steigerung der Leistungsfähigkeit ihrer jeweiligen Schulsysteme gezielt in den Reformprozess einbezogen. In China wurde das gute Abschneiden bei PISA vor allem als Legitimationsquelle für die anhaltenden Veränderungen im Bildungsbereich genutzt.

4. Bedeutung für die Schulwirklichkeit

Die Schulpolitik hat sich im letzten Jahrzehnt in vielen Staaten stark verändert. Diese Beobachtung bezieht sich nicht nur auf Strukturen und Inhalte des Systems Schule, sondern auch auf die dahinter stehenden politischen Steuerungsprozesse. Schulpolitik ist nicht mehr ausschließlich eine Angelegenheit der Nationalstaaten oder der Bundesländer, sondern wird von vielen Akteuren gestaltet. Internationale Organisationen mit ihren Ideen und Aktivitäten spielen hierbei eine bedeutende Rolle. Auch wenn die internationale Ebene kaum über formelle Steuerungsinstrumente verfügt, so erklärt die „Strategie der sanften Steuerung“ ihre dennoch sichtbaren Einflussmöglichkeiten auf die nationale oder subnationale Ebene – mit direkten oder indirekten Implikationen für die Schulwirklichkeit.

Auf vielfältige Art und Weise gelingt es internationalen Organisationen wie der OECD, Debatten über Bildung zu initiieren und neue Politikideen oder Problemlösungen in die Bildungspolitik der verschiedenen Länder einzubringen. Das Re-

pertoire der sanften Steuerungsinstrumente reicht von der Vernetzung von Entscheidungsträgern und Experten über die Bereitstellung technischer Unterstützung, die Etablierung von Standards oder die Identifizierung von *best practices* bis hin zu spezifizierten Politikempfehlungen. Viele der international diskutierten Bildungskonzepte haben Eingang in nationale Bildungspolitiken gefunden. Darunter fallen Konzepte wie Schulautonomie, Kompetenzorientierung oder individuelle Förderung, die mit Blick auf die vermeintlichen „Gewinner“ der ersten PISA-Studien als mögliche Faktoren des Erfolgs identifiziert wurden.

Mit PISA hat die OECD ein Instrument zur Messung der Leistungsfähigkeit von Schulsystemen im internationalen Vergleich geschaffen. Durch die Analyse der zugleich erhobenen Kontextdaten konnten Stärken und Schwächen der jeweiligen nationalen Bildungssysteme identifiziert werden. Diese Ergebnisse hatten nicht nur Einfluss auf nationale Entscheidungsträger; vielmehr wirkten sie über eine gesellschaftliche Debatte auch auf die Gestaltung von Schule und Unterricht an den Orten des Geschehens ein.

Die exemplarische Darstellung nationaler Reaktionen auf PISA hat gezeigt, dass die Rückwirkungen der sanften Steuerung je nach Kontext unterschiedlich ausfallen können. Dies gilt nicht nur für die Übernahme internationaler Trends in den nationalen Kontext, sondern ebenso für die Implementierung derselben an den Schulen selbst. Hierbei lässt sich beobachten, dass die Umsetzung eines vielversprechenden politischen Konzepts in die pädagogische Praxis auch nicht-beabsichtigte Nebenwirkungen mit sich bringen kann, die – anstatt zu einer Verbesserung der Bildungsqualität zu führen – neue Probleme hervorrufen. Gründe hierfür sind zum Beispiel die fehlende Adaption internationaler Reformideen an den jeweiligen Kontext, eine zu geringe Ressourcenzuweisung oder die unzureichende Einbindung und Schulung relevanter Akteure auf Schulebene. Bei der Implementation von im internationalen Vergleich identifizierten Erfolgsfaktoren zur Verbesserung der Schulqualität zeigt sich, dass Realität und Anspruch häufig noch weit auseinander liegen können:

- Die Förderung von *Schulautonomie* soll die immer wieder geforderte Freiheit mit sich bringen, Schule den lokalen Bedürfnissen entsprechend gestalten zu können. Der damit einhergehende Zuwachs an Verantwortung bei Schulleitungen, Lehrerkollegien, Eltern- und Schülervertretungen für inhaltliche, finanzielle und personelle Sachentscheidungen wird vor Ort unterschiedlich gut bewertet und bewältigt. Hinzu kommt, dass die Förderung der Schulautonomie in einem starken Spannungsverhältnis zum Interesse der politischen und administrativen Steuerungsebenen steht, im Bedarfsfall direkt lenkend in den Schulalltag einzugreifen (vgl. Rürup 2007).
- Die Einführung von *Bildungsstandards und Evaluationen* nach internationalen Vorbildern soll die Schulen und Schulsysteme hinsichtlich schülerleistungsbezogener Qualitätskriterien vergleichbar machen. Dieses Steuerungsmodell stößt aber dann an Grenzen, wenn die Akteure vor Ort, die Lehrerinnen und Lehrer

in den Schulen, die Orientierung an Bildungsstandards als Eingriff in ihre berufliche Autonomie oder als zu wenig an der konkreten Wirklichkeit der Schulen und den spezifischen Bedürfnissen ihrer Schülerschaft ausgerichtet empfinden. Externe Evaluation kann als Gängelung ausgelegt werden, die Bereitschaft zur Kooperation entsprechend gering ausfallen. Dies droht insbesondere dann, wenn Reformen umgesetzt werden sollen, an deren Entstehung die Schulebene nur unzureichend beteiligt wurde (vgl. Knoke/Hoffsommer 2011).

- Für die flächendeckende Umsetzung einer stärkeren *individuellen* Förderung im schulischen Alltag ist ein Wandel in den Schulen nötig, der eine neue Lernkultur und ein verändertes Rollenverständnis impliziert: Im Mittelpunkt stehen die einzelnen Schülerinnen und Schüler, die den eigenen Lernprozess zunehmend selbstständig organisieren sollen; der Lehrer oder die Lehrerin übernimmt dagegen die Rolle eines Moderators und Lernbegleiters. Solche grundlegenden Veränderungen lassen sich nicht in wenigen Jahren umsetzen, sondern benötigen einen längeren Zeitraum. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass sich ein Jahrzehnt nach dem „PISA-Schock“ zwar viele diesbezügliche Empfehlungen auf dem Papier finden lassen (vgl. bspw. KMK 2006), diese aber bisher nicht überall in den Klassenzimmern angekommen sind.

Offen bleiben muss die Frage, ob es auch ohne PISA – sprich: ohne die Intervention der OECD – zu ähnlichen Veränderungen im Schulsektor gekommen wäre. Gerade das deutsche Beispiel zeigt, dass PISA entscheidende Reformen befördert hat (vgl. Tillmann u.a. 2008), die es mit dieser Geschwindigkeit und Durchschlagskraft vermutlich sonst nicht gegeben hätte. Allgemein kann deshalb gesagt werden, dass Elemente der sanften Steuerung die deutsche Schulpolitik in den letzten zehn Jahren geprägt haben. In der Forschung wurde der Einfluss internationaler Organisationen bisher durch vergleichende Studien zu den bildungspolitischen Veränderungen auf Länderebene analysiert. Ähnliche Studien auf der Mikroebene wären erforderlich, um das Phänomen der sanften Steuerung besser verstehen zu können. Die systematische Untersuchung derjenigen Personengruppen, die von den Auswirkungen der Reformen in ihrem Lebensalltag direkt betroffen sind, steht noch aus. Zukünftig sollte sich die Forschung zur sanften Steuerung im Bildungsbereich deshalb auf die Reaktionen der Schülerinnen und Schüler, ihrer Eltern sowie der Lehrerkollegien in den Schulen konzentrieren. Dabei scheint eine engere Verbindung mit aktuellen Forschungsansätzen aus dem Bereich der Educational-Governance-Forschung gewinnbringend.

Literatur

- Barnett, M./Finnemore, M. (2004): *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca u.a.: Cornell University Press.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2003): *Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten*. Berlin: BMBF.
- Busemeyer, M.R./Trampusch, C. (Hrsg.) (2011): *The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- de Olano, D. (2010): Gewinner, Verlierer und Exoten – PISA in sieben weiteren Staaten. In: Knodel, P./Martens, K./de Olano, D./Popp, M. (Hrsg.): *Das PISA-Echo – Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, S. 251-299.
- Finnemore, M. (1993): International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and Science Policy. In: *International Organization* 48, H. 4, S. 565-597.
- Furlong, P. (2005): British Higher Education and the Bologna Process: An Interim Assessment. In: *Politics* 25, H. 1, S. 53-61.
- Haas, P.M. (1992): Knowledge, Power and International Policy Coordination. In: *International Organization* 46, H. 1, S. 1-35.
- Henry, M./Lingard, B./Rizvi, F./Taylor, S. (2001): *The OECD, Globalisation and Education Policy*. Oxford: Pergamon.
- Höhne, T./Schreck, B. (2009): *Private Akteure im Bildungsbereich. Eine Fallstudie zum schulpolitischen Einfluss der Bertelsmann Stiftung am Beispiel von SEIS (Selbstevaluation von Schulen)*. Weinheim/München: Juventa.
- Jakobi, A.P./Martens, K. (2007): Diffusion und Konvergenz durch internationale Organisationen: Der Einfluss der OECD in der Bildungspolitik. In: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderband: Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, S. 247-270.
- Jakobi, A.P./Martens, K./Wolf, K.D. (2010): Introduction: A Governance Perspective on Education Policy. In: dies. (Hrsg.): *Education in Political Science – Discovering a Neglected Field*. New York u.a.: Routledge, S. 1-20.
- KMK – Kultusministerkonferenz (2006): *Fördern und Fordern – eine Herausforderung für Bildungspolitik, Eltern, Schule und Lehrkräfte. Gemeinsame Erklärung der Bildungs- und Lehrgewerkschaften und der Kultusministerkonferenz*. URL: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2006/2006_10_20_Foerdern_Fordern.pdf; Zugriffsdatum: 11.07.2012.
- Knodel, P./Martens, K./de Olano, D./Popp, M. (Hrsg.) (2010): *Das PISA-Echo – Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus.
- Knoke, A./Hoffsommer, J. (2011): Zur Ausgangslage. Von Entscheidern, die nicht entscheiden, und Verantwortung, die niemand will. Über die Wahrnehmung gemeinsamer Bildungsverantwortung aus der Sicht von Akteuren im Bildungssystem. In: Knoke, A./Durdel, A. (Hrsg.): *Steuerung im Bildungswesen. Zur Zusammenarbeit von Ministerien, Schulaufsicht und Schulleitungen*. Wiesbaden: VS, S. 15-40.
- Krautz, J. (2007): *Ware Bildung. Schule und Universität unter dem Diktat der Ökonomie*. Kreuzlingen: Hugendubel.
- Marcussen, M. (2004): OECD Governance through Soft Law. In: Mörth, U. (Hrsg.): *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham u.a.: Edward Elgar, S. 103-126.
- Martens, K./Balzer, C. (2008): All Bark and No Bite? The Implementation Styles of the European Union and the Organization for Economic Cooperation and Development in Education Policy. In: Joachim, J./Reinalda, B./Verbeek, B. (Hrsg.): *International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities?* London: Routledge, S. 88-102.

- Martens, K./Jakobi, A.P. (2010): Introduction – The OECD as an Actor in International Politics. In: dies. (Hrsg.): *Mechanisms of OECD Governance – International Incentives for National Policy Making?* Oxford: Oxford University Press, S. 1-25.
- Martens, K./Nagel, A.-K./Windzio, M./Weymann, A. (Hrsg.) (2010): *Transformation of Education Policy*. Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan.
- Martens, K./Niemann, D. (2012): When Do Numbers Count? The Differential Impact of Ratings and Rankings on National Education Policy. In: *German Politics (in Begutachtung)*.
- Martens, K./Weymann, A. (2008): Die Internationalisierung der Bildungspolitik: Konvergenz nationaler Pfade? In: Hurrelmann, A./Leibfried, S./Martens, K./Mayer, P. (Hrsg.): *Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, S. 243-274.
- Martens, K./Wolf, K.D. (2009): PISA als Trojanisches Pferd: Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der OECD. In: Botzem, S./Hofmann, J./Quack, S./Schuppert, G.F./Strassheim, H. (Hrsg.): *Governance als Prozess – Koordinationsformen im Wandel*. Baden-Baden: Nomos, S. 357-376.
- McNeely, C./Cha, Y.-K. (1994): Worldwide Educational Convergence through International Organisations: Avenue for Research. In: *Education Policy Analysis Archives* 2, H. 14; URL: <http://elmu.umm.ac.id/file.php/1/jurnal/E/Education%20Policy%20Analysis/Vol2.1994/v2n14.html>; Zugriffsdatum: 31.07.2012.
- Mörth, U. (Hrsg.) (2004): *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham u.a.: Edward Elgar.
- Münch, R. (2009): *Globale Eliten, lokale Autoritäten. Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA*, McKinsey & Co. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Nagel, A.-K./Martens, K./Windzio, M. (2010): Introduction – Education Policy in Transformation. In: Martens, K./Nagel, A.-K./Windzio, M./Weymann, A. (Hrsg.): *Transformation of Education Policy*. Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan, S. 3-27.
- Niemann, D. (2010): Deutschland – Im Zentrum des PISA-Sturms. In: Knodel, P./Martens, K./de Olano, D./Popp, M. (Hrsg.): *Das PISA-Echo – Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, S. 59-90.
- OECD (2001): *Knowledge and Skills for Life. First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*. Paris: OECD. (Deutsche Übersetzung: *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000*. Paris: OECD.)
- OECD (2010): *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*. Paris: OECD. (Deutsche Übersetzung: *Verbesserung der Schulen: Handlungsstrategien für Mexiko*. Paris: OECD.)
- Peng, W. (2010): China's quiet Education Revolution. URL: <http://202.205.177.9/edoas/en/level3.jsp?tablename=1245221141523299&inoid=1273034556886261&title=China%27s%20quiet%20education%20revolution>; Zugriffsdatum: 15.01.2012.
- Popp, M. (2010a): Viel Lärm um PISA. Eine qualitativ-vergleichende Presseanalyse zu den Reaktionen auf die PISA-Studie in Deutschland, Österreich, Spanien und Mexiko. Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, TranState Working Paper 134.
- Popp, M. (2010b): Mexiko – Das Schlusslicht orientiert sich an der Politik der Besten. In: Knodel, P./Martens, K./de Olano, D./Popp, M. (Hrsg.): *Das PISA-Echo – Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, S. 189-208.
- Rinne, R./Kallo, J./Hokka, S. (2004): Too Eager to Comply? OECD Education Policies and the Finnish Response. In: *European Educational Research Journal* 3, H. 2, S. 454-484.
- Rittberger, V./Zangl, B. (2006): *International Organization. Polity, Policy, and Politics*. Houndsmills: Palgrave.

- Rürup, M. (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee ‚Schulautonomie‘ im Ländervergleich. Wiesbaden: VS.
- SEC – Supreme Education Council (2007): Knowledge and Skills for the New Millennium: Results from PISA 2006 for Qatar. Doha.
- Sharman, J.C. (2007): Rationalist and Constructivist Perspectives on Reputation. In: Political Studies 55, H. 1, S. 20-37.
- Tillmann, K.-J./Dedering, K./Kneuper, D./Kuhlmann, C./Nessel, I. (2008): PISA als bildungspolitisches Ereignis. Fallstudien in vier Bundesländern. Wiesbaden: VS.
- Wunder, D. (2002): Im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik. Anmerkungen zur politischen und öffentlichen Rezeption von PISA. In: Die Deutsche Schule 94, H. 2, S. 138-147.
- Zhang, C./Akbik, A. (2012): PISA as a Legitimacy Tool during China’s Education Reform: A Case Study of Shanghai. Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, TransState Working Paper (im Erscheinen).

Marie Popp, geb. 1984, Erstes Staatsexamen, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bremen.

Alexander Akbik, geb. 1984, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bremen.

Daniel de Olano, geb. 1978, Dipl.-Pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bremen.

Kerstin Martens, geb. 1974, Prof. Dr., Professorin für „Internationale Beziehungen und Weltgesellschaft“ an der Universität Bremen.

Dienstadresse aller Autoren und Autorinnen: Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Universität Bremen, Linzer Straße 9a, 28359 Bremen
E-Mail: kerstin.martens@sfb597.uni-bremen.de

Thomas Höhne

Stiftungen als Akteure eines neuen Bildungsregimes

Zusammenfassung

Stiftungen haben sich mittlerweile zu einflussreichen Akteuren im Bildungsbereich entwickelt. Dies ist wesentlich auf die Herausbildung neuer Steuerungsformen und eines neuen Bildungsregimes zurückzuführen, in dem private und staatliche Akteure zusehends kooperieren. Zum einen wird im vorliegenden Beitrag kritisch nach der Legitimation großer Stiftungen in ihrer Funktion als bildungspolitische Akteure gefragt und zum anderen die Problematik ihres Engagements exemplarisch anhand der Bertelsmann Stiftung verdeutlicht.

Schlüsselwörter: neues Bildungsregime, Stiftungen, private Akteure im Bildungsbereich, Bertelsmann Stiftung

Foundations as Actors of a New Educational Regime

Abstract

Foundations have become influential actors in the educational sector by now. This is mainly based on new forms of governance and a new educational regime in which public and private actors cooperate more and more. This article deals on the one hand critically with the legitimation of large foundations functioning as education political actors; it illustrates on the other hand the problems of this involvement exemplarily with regard to the Bertelsmann Foundation.

Keywords: new educational regime, foundations, private actors in the area of education, Bertelsmann Foundation

Einleitung/Problemaufriss

Seit Mitte der 1990er-Jahre zielen bildungspolitische Anstrengungen auf eine Öffnung und Liberalisierung von Bildungsinstitutionen. Diese Öffnung soll wesentlich, so das bildungspolitische Postulat, auf der Autonomie von Schulen und Universitäten grün-

den, womit es sich von den egalitären bildungsreformerischen Zielen der 1960er-Jahre unterscheidet. Als ein probates Mittel zum Autonomiegewinn gilt vor allem die Zusammenarbeit verschiedener privater, staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure auf regionaler Ebene (vgl. Weiß 2011). Damit wird eine neue Kultur der Kooperation und Kooptation geschaffen, die aus anderen Bereichen der Politik etwa in Form ‚Runder Tische‘ oder Mediationsverfahren bekannt ist. Kommunikation, Verhandlung, Diskurs, Interessenausgleich und Konsens lauten die Schlagworte besagter Kooperationskultur, die auch das bildungspolitische Geschehen zunehmend prägen.

Stiftungen als neue Akteure

Stiftungen nehmen in dem neuen Zusammenspiel öffentlicher und privater Akteure seit den 1990er-Jahren eine Schlüsselstellung ein. Nicht umsonst hat alleine die Zahl der jährlichen Neugründungen im Zeitraum von 1990 bis 2007 von 181 auf 1.134 beträchtlich zugenommen (vgl. Bundesverband deutscher Stiftungen 2012). Etwa 25% der rund 19.000 Stiftungen in Deutschland waren 2011 nach den Zahlen des deutschen Stifterverbandes im Bereich Bildung und Wissenschaft tätig (vgl. ebd.).

In der Regel werden Stiftungen in der Trias aus Staat, Markt und Zivilgesellschaft auf der zivilgesellschaftlichen Seite verortet, wobei ihr Engagement und die Gemeinwohlorientierung als ausschlaggebend gelten. Jedoch wird diese Einordnung der Komplexität von Stiftungen als eigenem Akteurstypus nicht gerecht. Um die Bedeutung des wachsenden Einflusses der Stiftungsszene im Bildungssystem angemessen beurteilen zu können, soll im Folgenden ein genauerer Blick auf die spezifischen Charakteristika von Stiftungen¹ als eigenem Akteurstyp geworfen werden. Was macht ihre Besonderheit als Akteur aus, die sie zu akzeptablen und vor allem legitimen bildungspolitischen Mitspielern macht? Welcher politische Mehrwert ist von ihrem Engagement zu erwarten? Und welche Interessen leiten Stiftungen bei ihrem Einsatz für Bildung und Erziehung?

Für die Bestimmung des spezifischen Akteursstatus von Stiftungen erweist sich der Bourdieusche Kapitalbegriff als fruchtbar, da mit ihm zwei spezifische Merkmale von Stiftungen erfasst werden können: Zum einen ist in Stiftungen ökonomisches, kulturelles, soziales und symbolisches Kapital in spezifischer Weise *akkumuliert*. Zum anderen sind Stiftungen ein spezieller Ort der *Vermittlung* besagter Kapitalien an andere Akteure. Mit den folgenden Ausführungen ist das Ziel verbunden, eine kritische

1 Die folgenden Ausführungen beziehen sich insbesondere auf die großen Unternehmensstiftungen. Vor allem ihre finanzielle Potenz, ihre personellen Kapazitäten, ihr professionelles Design und ihre hohe mediale Präsenz auf Augenhöhe mit der Politik sind Indizien für ihre Monopolstellung, die sie mittlerweile auf dem Stiftungsmarkt – ähnlich zu börsennotierten Unternehmen – erlangt haben.

Perspektive auf Stiftungen als einflussreiche Akteure im bildungspolitischen Bereich zu entfalten und für die Klärung ihres Akteursstatus einen angemessenen theoretischen Rahmen zu skizzieren. Dazu sollen im ersten Schritt einige Eckpunkte des erwähnten neuen Bildungsregimes erläutert werden (Punkt 1), um im zweiten Schritt a) die Spezifika von Stiftungen als neuen Akteuren herauszuarbeiten und b) die Legitimationsprobleme, die mit der zunehmenden Einbindung von Stiftungen in bildungspolitische Steuerung verbunden sind, darzustellen (Punkt 2). Anschließend möchte ich exemplarisch anhand der schulpolitischen Aktivitäten der Bertelsmann Stiftung die Effekte eines ‚Public-Private-Partnership‘-Projektes für das bildungspolitische Feld beschreiben (Punkt 3), dem ein Fazit folgt (Punkt 4).

1. Neues Bildungsregime

Bildungspolitik zwischen Regionalisierung und Globalisierung

(Bildungs-)Politische Steuerung ist seit den 1980er-Jahren und verstärkt im Zuge der europäischen Vereinigung zwei gegenläufigen Dynamiken ausgesetzt: Zum einen können wir eine *Transnationalisierung* politischer, kultureller und ökonomischer Strukturen beobachten, aufgrund derer transnationale Akteure wie die OECD oder die EU einen verstärkten Einfluss auf nationale Politiken erhalten haben (vgl. Amaral 2011, S. 53ff.). Zum anderen zeigt sich eine *Regionalisierung* von Politik, Kultur und Ökonomie mit der Herausbildung neuer lokaler Steuerungsebenen und -formen (vgl. Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007).

Der klassische Nationalstaat muss sich also, was seine Steuerungshoheit betrifft, an zwei ‚Fronten‘ behaupten. Das führt u.a. zu integrativen Strategien und Kooperationen, in denen Steuerungsverantwortung nach dem Motto ‚teile und herrsche‘ neu gestaltet wird, die nicht nur der zunehmenden Komplexität politischer Steuerung, sondern auch dem steigenden internationalen Wettbewerbsdruck geschuldet ist. In diesem Sinne hatte etwa die bundesdeutsche Föderalismusreform von 2006 u.a. mit der alleinigen Verantwortung der Länder im Schulbereich, der Abkehr vom kooperativen Föderalismus und der Hinwendung zum Wettbewerbsföderalismus (vgl. Scharpf 2009) auch das Ziel, im Rahmen eines ‚offensiven Regionalismus‘ den Standort Deutschland zu stärken – eben als wichtiger Teil der Neuregelung der bundesstaatlichen Ordnung (vgl. ebd., S. 63). Diese Dimension einer Komplementarität lokaler und globaler bildungspolitischer Strategien manifestiert sich in Projekten wie ‚Lernende Regionen‘, ‚Bildungsregionen‘ oder ‚Kommunale Bildungslandschaften‘ (vgl. Weiß 2011). In arbeitsteiliger Weise werden sie auf Bundesebene organisiert und lokal kofinanziert, wodurch die Region als bildungspolitische Steuerungsebene und Standortfaktor eine nachhaltige Aufwertung erfährt (vgl. Höhne/Schreck 2009, S. 111-114; Höhne 2010).

Diese (bildungs-)politische Konstruktion einer relevanten lokalen Steuerungsebene fügt sich in eine allgemeine Entwicklung der *Regionalisierung des Staates* ein (vgl. Wissen 2000). Dies ist nicht mit einer ‚Schwächung‘ des Staates gleichzusetzen, sondern erweist sich als „Formenwandel staatlichen Handelns“ (Mayntz 2004, S. 72), der mit einer *Neuverteilung politischer Macht und Steuerungshoheit* einhergeht. Der „regionale Staat“, so Markus Wissen, entspreche dabei einem

„vielfältigen Gebilde zwischen der lokalen und nationalen Ebene, das in der Bundesrepublik das hochgradig institutionalisierte Feld der Landespolitik ebenso umfasst wie die vergleichsweise neuen und wenig formalisierten Verfahren im Rahmen von Regionalkonferenzen oder regionalen Entwicklungsagenturen“ (Wissen 2000, S. 374).

Das dabei entstehende *regionalstaatliche Regulationsmuster* zeichne sich zunehmend durch *Public-Private-Partnerships* mit dem Ziel der „Schärfung lokaler bzw. regionaler Besonderheiten“ aus, die „insgesamt wettbewerbsförmer“ werden würden. Deren Vorstellungen von Autonomie seien zudem primär vom „Leitbild vom ‚unternehmerischen Menschen‘“ bestimmt (vgl. ebd.), wobei „symbolische Politik im Zuge einer regionalen Identitätspolitik eine tragende Rolle“ erhalte mit dem Ziel eines Distinktionsgewinns für die eigene Region (vgl. ebd., S. 382). Dieser offensive Regionalismus gewinne eine neue Dynamik dadurch, dass auf regionaler Ebene globale Wettbewerbsstrukturen geschaffen würden, die als Charakteristikum einer „neuen Standortpolitik“ (vgl. Münch 2001, S. 52) gelten. Sie sei vor allem durch die *Zunahme kulturellen Kapitals (Bildung, Dienstleistung, Forschung) und symbolischen Kapitals (Prestige, Marketing)* charakterisiert (vgl. ebd., S. 53).

Neuer Bildungskorporatismus

Im Rahmen dieser Veränderungen entstehen neue, zwischen klassischen politischen Handlungsebenen angesiedelte Handlungsspielräume für Kooptation, die zu einer einschneidenden Veränderung von Steuerung führen. Denn diese wird zunehmend durch „intermediäre Akteure(n)“ bestimmt, die etwa im schulpolitischen Bereich ein neues Spektrum von Handelnden und Koordinierungsformen beinhalten:

„Darunter fällt zunächst einmal die regionale und lokale Schulverwaltung, aber auch alte ‚Unterstützungs-Strukturen‘ (wie Fortbildung) ebenso wie ‚neu eingeführte‘ Mitspieler (wie Schulinspektion, Fach- oder Schulentwicklungsberatung). Gemeinsames [...] Merkmal dieser Einrichtungen ist, dass ihre ureigenste Aufgabe darin liegt, Vermittlungsleistungen zwischen verschiedenen Akteuren und Ebenen zu bieten und damit die Handlungskoordination zwischen den verschiedenen Systemelementen und -ebenen zu fördern“ (Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007, S. 66).

Philipp Wexler hat diese Veränderungen im Bildungsbereich seit den 1990er-Jahren als „neuen Bildungskorporatismus“ bezeichnet (vgl. Wexler 1999, S. 39). Gegenüber der staatlich-bürokratischen Steuerung sei eine großflächige „korporatistische(n) Reorganisation“ des Bildungsbereichs zu beobachten, die sich aufgrund einer „Partnerschaft aus Staat, Unternehmerverbänden und einer charakteristischen Gruppe von Bildungsprofis“ (ebd., S. 35) abzeichne: Die „Netzwerke der nationalen Bildungsrestrukturierung“ beabsichtigten u.a., „ganze Kommunen zu mobilisieren, um öffentliche Schulen dem neuen Modell einzugliedern“, was ein zentrales Ziel besagten Bildungskorporatismus darstelle (vgl. ebd., S. 39). Auf diese Weise ergibt sich die Notwendigkeit, zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren zu vermitteln – und damit eine Aufgabe, die Stiftungen in vortrefflicher Weise erfüllen können. Steuerungs- und governancetheoretisch wird im Rahmen dieses neuen Arrangements aus privaten und öffentlichen Akteuren im Bildungsbereich die Etablierung einer neuen intermediären Steuerungsebene unterstrichen:

„Gerade auf den ‚Zwischenebenen‘ zwischen Zentrale und Einzelschule sind eine ganze Reihe von Akteuren mit durchaus nicht aufeinander reduzierbaren Interessen angesiedelt (z.B. Schulaufsicht, Fortbildung, freiberufliche Schulentwicklungsberater, Schulbuchautorinnen, -produzenten und -vertreterinnen). Diese *intermediären Akteure* haben eine besondere Bedeutung für Governance-Analysen, weil ihre Tätigkeit meist gerade darauf gerichtet ist, zur Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteuren beizutragen – z.B. durch Aufsicht, durch Fortbildung und Beratung. Außerdem ist zu vermuten, dass Veränderungen des Governance-Systems gerade über die *Einführung neuer Systemmittelspieler* (z.B. Inspektionsteams, Akkreditierungsagenturen, Qualitäts- und Lernstanderhebungsinstitute ...) oder auch die *Neuakzentuierung alter Funktionen* (z.B. Schulleitung in Deutschland und Österreich, Eltern) betrieben wird.“ (Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007, S. 61; Hervorheb. im Orig.)

Diese radikalen Veränderungen von Steuerung und Regulierung lassen die Umrisslinien eines neuen Bildungsregimes erkennen, das sich neben neuen räumlichen Koordinaten (Globalisierung), veränderten Akteurskonstellationen und sich wandelnden Politikformen (Public Private Partnership) auch durch eine Ent- und Neukopplung von Handlungs- und Steuerungsebenen auszeichnet (vgl. Amaral 2011, S. 26; Höhne/Schreck 2009, S. 205ff.). Im Zuge dieser Entwicklung verschwimmen die Grenzen zwischen privat/öffentlich, was zu neuen strategischen Koalitionen führt, in denen Stiftungen prototypisch einen hybriden bzw. intermediären Akteurstyp repräsentieren. Denn im Rahmen einer neuen Akteursordnung aus ‚Public Private Partnership‘ können sie legitimer Weise alte Systemgrenzen von privat/öffentlich gezielt strategisch überschreiten und auf diese Art zwischen Staat und Ökonomie als Vermittler aufzutreten.

2. Der Akteurstyp Stiftung

Stiftungen als philanthrokapitalistische Eliten

Die beiden eingangs erwähnten Akteursmerkmale von Stiftungen – nämlich die *Akkumulation* bzw. Verdichtung verschiedener Kapitalien sowie deren *Vermittlung* – lassen sich mit dem Bourdieuschen Kapitalkonzept konkretisieren. Bekanntermaßen hat Bourdieu vier Kapitalsorten unterschieden: Neben ökonomischem Kapital (Geld, Besitz), kulturellem Kapital (Bildung, Abschlüsse, Wissen, Können) und sozialem Kapital (Beziehungen, Netzwerke, ‚Vitamin B‘) unterscheidet er noch symbolisches Kapital, das Prestige, Reputation sowie legitime Anerkennung umfasst (vgl. Bourdieu 1998, S. 108ff.; Bourdieu 1997). In großen überregionalen Unternehmensstiftungen² sind all diese verschiedenen Kapitalien in einmaliger Weise akkumuliert: Mit umfangreichen Stiftungsvermögen und operativen Mitteln, Experten/Expertinnen und Expertise, weitreichenden Netzwerken und Kontakten zu politischen, ökonomischen und wissenschaftlichen Eliten, ihrer medialen Präsenz sowie dem Image als gemeinwohlorientierte neutrale Akteure können sie in vielfacher Weise an unterschiedliche Systemlogiken, Akteursgruppen und Handlungsformen anschließen. *Mit dieser multilateralen intermediären Anschlussfähigkeit sind Stiftungen geradezu prädestiniert, als Vermittler zwischen verschiedenen Systemen, Akteuren und Diskursen aufzutreten und damit den (Aus-)Tausch verschiedener Kapitalien zu ermöglichen.* In der sozialwissenschaftlichen Diskussion wird diese hybride Mischung aus uneigennützigem philanthropischem Engagement der Stiftung und eigennütziger Profitorientierung des Unternehmens als *philanthrokapitalistisch* charakterisiert (vgl. Edwards 2011). Bei der Verknüpfung von wert- und zweckrationalen Motiven handle es sich um eine „neue ‚strategische‘ bzw. ‚effektive‘ Philanthropie“ mit dem Ziel, „Management-Strategien auf den gemeinnützigen Sektor“ zu übertragen (vgl. Adloff 2011b, S. 1). Stiftungen seien „Elitephänomene“, durch die es der Wirtschaftselite gelingen könne, zu einer „Wertelite“ zu werden, „da gemeinnützige Stiftungen klarerweise einen stark wert-rationalen Bezug aufweisen, der die zweckrationale Dimension transzendiert“ (ebd., S. 80). Auch nach Armin Nassehi zählen Stiftungen zu den „neuen Eliten“, deren zentrale Funktion in der Übersetzung bzw. *Vermittlung* unterschiedlicher Interessen bestehe:

„Elitepositionen scheinen dort lokalisierbar zu sein, wo man es gleichzeitig mit der Logik oder besser mit den widerstreitenden Logiken unterschiedlicher Funktionssysteme gleichzeitig zu tun hat. Wie lässt sich die Langsamkeit des Politischen in die Schnelligkeit des Ökonomischen übersetzen und wie umgekehrt? Wie lassen sich wis-

2 Auf der Rangskala der höchstdotierten Stiftungen privaten Rechts verfügen zehn Stiftungen alleine über ein Stiftungsvermögen von mehr als einer Milliarde Euro. Unter ihnen befinden sich acht Unternehmensstiftungen wie Bosch, Volkswagen oder Krupp. Die Bertelmann Stiftung steht mit knapp 620 Millionen Euro auf Platz dreizehn (vgl. Bundesverband deutscher Stiftungen 2012).

senschaftliche Erkenntnisse ohne großen Substanzverlust medienförmig darstellen? [...] Wie also sind die unterschiedlichen Logiken der Gesellschaft so aufeinander zu beziehen, dass trotz aller Skepsis Steuerungskompetenz möglich wird?“ (Nassehi 2006, S. 263)

Diese politischen „Übersetzungseliten“ stellen „Knotenpunkte der Kommunikation“ dar, welche die „Logiken des Geldes, der Politik, der medialen Aufmerksamkeit, der wissenschaftlichen Wahrheit oder auch der rechtlichen Regulierbarkeit“ aufnehmen, vermitteln und anderen zugänglich machen (vgl. ebd.). Die Übersetzungs- oder Vermittlungsfunktion ist für Stiftungen aufgrund ihrer Schnittstellenposition und dem mehrfach akkumulierten Kapital von entscheidender Bedeutung. Denn gerade im Fall einflussreicher und potenter Unternehmensstiftungen zeigt sich, dass und in welcher Weise sie „sozioökonomische Vorsprünge in politische und kulturelle Macht übersetzen“ (ebd.) können. Nach Pierre Bourdieu sind die unterschiedlichen Kapitalsorten konvertierbar (vgl. Bourdieu 1997, S. 62). So übersetzt sich z.B. das ökonomische Kapital, mit dem in einem großen Bildungsprojekt Stellen und Infrastruktur von Seiten einer Stiftung geschaffen werden, für sie in das symbolische Kapital medialer Aufmerksamkeit. Deren Einsatz wird zusätzlich durch die Kooperation mit politischen Akteuren legitimiert und als im öffentlichen Interesse stehend ‚geadelt‘ (Zuwachs an symbolischem Kapital).

Legitimationsprobleme

Stiftungen agieren im Rahmen von Public-Private-Partnership-Netzwerken und der Logik geteilter Verantwortung vergleichsweise unverbindlich außerhalb der Zwänge des politischen Feldes. Vor dem Hintergrund ihrer Übersetzungsmacht, der strategischen Tauschoptionen für ihr vielfältiges Kapital, ihrer exponierten und gleichzeitig flexiblen Stellung als elitäre Akteure liegen die politischen Legitimationsprobleme auf der Hand, die mit diesem zunehmend einflussreicheren Akteurstyp einhergehen. Drei Problembereiche möchte ich hierbei hervorheben:

- *Problembereich Demokratiedefizit:* Stiftungen haben kein öffentliches Mandat und treten dennoch als Sprecher vermeintlicher Allgemeininteressen auf. Damit sind Legitimationsprobleme in Bezug auf demokratische Entscheidungsprozeduren, Partizipation und Verpflichtungsgrad vorprogrammiert, weshalb kritisch auf die Kumulation von „Macht ohne Mandat“ und die fehlende demokratische Legitimation verwiesen wird (vgl. Schumann 2006; Anheier/Appel 2004; Adloff 2011a). In dem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der Legitimität großer Stiftungen wie der Bertelsmann Stiftung, die mit dem Anspruch als umfassende ‚Reformatoren‘ oder ‚Systemverbesserer‘ (vgl. Schindler 2007) auftreten. Denn damit sind grundsätzlich Formen politischer Intervention und (Mit-)Steuerung impliziert, die programmatisch als Wirkungsabsicht in Satzung und Programmatik zum Ausdruck kommen. In dieser programmatisch-grenzüberschreitenden Weise

bringen Stiftungen ihre ‚Übersetzungsmacht‘ zur Geltung, mit der sie sich tendenziell als neue gesellschaftliche ‚Wertelite‘ und damit als Alternative zu ‚klassischer Politik‘ etablieren wollen (vgl. Adloff 2011a). In dem Zusammenhang taucht das Problem der subtilen Übertragung von Kapital in wenig formalisierten Netzwerkstrukturen auf, denn es kommt bereits durch die Kooperation mit staatlichen Akteuren zu einem unscheinbaren Transfer symbolischen Kapitals der Anerkennung an Stiftungen, da deren Aktivitäten alleine durch die Kooperation politisch legitimiert werden.

- *Problembereich Intransparenz:* Zu beobachten ist eine Segmentierung politischer Öffentlichkeit durch Prozesse der Informalisierung von Politik(en) und der zunehmenden Durchsetzung subpolitischer Formen auf allen politischen Steuerungsebenen (vgl. Höhne/Schreck 2009, S. 126ff.). Das Regieren über die Schaffung von Komplexität macht nicht nur Netzwerke schwer durchschaubar, sondern schafft Zonen diffuser Verantwortung und Zuständigkeit, die ihrerseits für die Neubestimmung von Einflussbereichen strategisch genutzt werden können. Es kommt dabei nicht nur zu einer Verschiebung der Grenzen von öffentlich/privat, sondern zu deren gezielter Überschreitung und Verwischung in Kooperationsprojekten. Hierbei können politische Verantwortungen und Steuerungshoheiten partiell relativiert oder vom Staat ausgelagert werden.
- *Problembereich Öffentliche Kontrolle:* In der kritischen Stiftungsliteratur wird auf die vordemokratisch-dynastischen Entscheidungsstrukturen in Stiftungen hingewiesen (vgl. Anheier/Appel 2004, S. 8), die letztendlich nur dem Stifterwillen unterworfen sind. Daher ist unbedingt zwischen Allgemeinwohl, Gemeinnützigkeit und Partikularinteressen zu differenzieren, denn eine Stiftung kann nur eine *partikulare Vorstellung von Allgemeinwohl* repräsentieren, auch wenn sie formalrechtlich als gemeinnützig legitimiert ist, was jedoch lediglich einen steuerrechtlichen Tatbestand darstellt. Daher wird die regelmäßige und demokratische Kontrolle von Stiftungen gefordert, zumal der einmal festgelegte Stiftungszweck sich verändern und dann – wie im Fall der Bertelsmann Stiftung geschehen – rechtsgutachterlich angezweifelt werden kann (vgl. Lindner/Krämer/Priehn 2012).

3. Zum Beispiel: Die Bertelsmann Stiftung

Programme, Projekte und Produkte

Die Bertelsmann Stiftung ist die größte operative Stiftung³ in Deutschland mit mehr als 300 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, einem Stiftungsvermögen von mehr als 600 Millionen Euro (Buchwert) und einem jährlichen Etat von über 60 Millionen Euro. Es gibt enge Verflechtungen mit der Bertelsmann AG, von der sie mit 80,9%

3 Operative Stiftungen fördern keine Fremdprojekte (wie Förderstiftungen), sondern führen nur eigene Projekte durch.

neben der Gründerfamilie Mohn mit 19,1% der größte Anteilseigner ist (vgl. Bertelsmann 2012). In Programmatik und Projekten tritt die Stiftung in der mehrfachen Rolle als *think-tank*, *Berater* und *Projektmanager* auf. Seit ihrer Gründung 1977 folgt sie „in ihrer Projektarbeit [...] der Überzeugung des Stifters Reinhard Mohn, dass die Prinzipien unternehmerischen Handelns zum Aufbau einer zukunftsfähigen Gesellschaft beitragen können“ (Stiftungssatzung, zit. nach Höhne/Schreck 2009, S. 256ff.). Damit ist grob die zentrale Handlungsmaxime der Stiftung beschrieben: Es geht um die Konzeption und den Transfer „innovativer Konzepte der Führung und Organisation in allen Bereichen der Wirtschaft und des Staates, insbesondere durch Systementwicklung und anschließende Implementierung“ (ebd., S. 259-260). Als „Förderin des gesellschaftlichen Wandels“ möchte die Bertelsmann Stiftung „frühzeitig Herausforderungen und Probleme unseres Gemeinwohls identifizieren sowie exemplarische Lösungsmodelle entwickeln und verwirklichen“ (ebd.). In der selbst zugeschriebenen Rolle eines ‚Systemverbessers‘ und ‚Reformmotors‘ betreibt sie eine aktive Wissenspolitik, durch die sie Probleme nicht nur identifiziert, sondern selbst definiert und Themen setzt (vgl. ebd., S. 134ff.).

Dieser universale Anspruch tritt besonders in einschlägigen Bertelsmann-Produkten wie dem ‚Transformationsindex‘ oder dem ‚Reformindex‘ hervor, die sich durch eine Fixierung auf Makroindikatoren und Rankings auszeichnen, die nach Art der League Tables eine numerisch-ordinale Steuerbarkeit von Systemen suggerieren. Dies verweist auf die Problematik der *Monopolisierung von Wissen durch die Stiftung, die zentraler Teil ihrer Wissenspolitik ist*, indem Daten akkumuliert, aggregiert, verglichen und Rankings erstellt werden, mit denen politischen Akteuren die Fiktion relevanten Steuerungswissens vermittelt wird. Diese offensive Wissenspolitik der Stiftung ist wichtig, um die Ziele und den möglichen Impact ihrer Kooperationen mit politischen Akteuren in den unterschiedlichen Politikfeldern zu verstehen (vgl. Höhne/Schreck 2009, S. 134-149), zu denen das schulpolitische Feld seit Mitte der 1990er-Jahre gehört.

Das schulpolitische Engagement von Bertelsmann im Rahmen des SEIS-Projekts⁴

Das Engagement der Bertelsmann Stiftung im Schulbereich hob seinerzeit mit dem Projekt „Internationales Netzwerk innovativer Schulen“ (1997) an, dessen zentrales Ziel im Transfer des schottischen Qualitätsmodells „How good is our School“ in die deutsche Schullandschaft bestand. Die Kernelemente dabei waren 1. die Entwicklung eines „international anschlussfähigen Qualitätsverständnisses“, 2. die Schaffung eines entsprechenden „Erhebungsinstruments“ für Evaluation und 3. eine ausrei-

4 Ich greife im Folgenden auf einige Befunde unserer Fallstudie zu Bertelsmann zurück, in der wir eine Rekonstruktion und theoretische Einordnung des Public-Private-Partnership-Projektes ‚Selbstevaluation in Schulen‘ (SEIS) der Stiftung mit verschiedenen Landesregierungen zwischen 2001 und 2008 vorgenommen haben (vgl. Höhne/Schreck 2009).

chende Datensammlung für ein „vergleichendes Berichtswesen“ (ebd., S. 179) sowie die Durchsetzung eines neuen, leistungsorientierten Verständnisses von Schule als lernender Organisation (vgl. ebd., S. 169). Mit der Vergabe des Bertelsmann Schulpreises 1996 sowie dem schottischen Evaluationsmodell war der Rahmen für ein Best-Practice-Modell gegeben, dessen Transfer schließlich in Kooperationsprojekten gelang, welche die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit mehreren Landesregierungen u.a. in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg seit 2002 durchführte (vgl. z.B. Selbstständige Schule in NRW). Das Herzstück der Projekte war das von Bertelsmann auf Grundlage des schottischen Modells entwickelte Evaluationsinstrument „Selbstevaluation in Schulen“ (SEIS), das als schlüsselfertiges Konzept den Ländern angepriesen wurde mit dem Versprechen, es sei „effektiv, praxiserprobt, international abgestimmt und wissenschaftlich anerkannt“ (ebd., S. 181).

Diese Initiative stieß bei bildungspolitisch Verantwortlichen auf nachhaltiges Interesse, da ab der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre ein Qualitätsdiskurs die bildungspolitische Diskussion dominierte (vgl. Rürup/Heinrich 2007, S. 177), der vor allem von Seiten der OECD sowie nationaler Bildungspolitikern forciert wurde (vgl. Höhne/Schreck 2009, S. 35ff.). Denn die bildungspolitische Krisenstimmung in einzelnen Ländern sowie der steigende internationale Wettbewerbsdruck ließen die nationalen Bildungssysteme zunehmend zu einem zentralen ‚Standortfaktor‘ werden (vgl. Kussau/Brüsemeister 2007, S. 17). Vor allem die für das deutsche Schulsystem wenig schmeichelhaften Resultate von TIMSS und PISA wirkten in dieser Situation als Katalysatoren der latent bestehenden Krise. Auf diese Qualitätskrise reagierten die Bundesländer mit der Gründung eigener Qualitätsinstitute und der Entwicklung von Qualitätsrahmen ab 2001 (vgl. Höhne/Schreck 2009, S. 60ff.).

SEIS kam hierbei die Doppelfunktion a) eines Kontrollinstruments zur Output-Steuerung und b) eines Mittels der Standardisierung zu. SEIS fungierte in den Projekten als universelles Übersetzungsmittel, da durch ‚Matching‘ die verschiedenen Qualitätsrahmen so justiert werden konnten, dass sie miteinander vergleichbar waren (vgl. ebd., S. 185). Hierfür diente SEIS als Applikationsvorlage bzw. globale Folie für die jeweiligen Qualitätstableaus und deren Abgleich (vgl. ebd., S. 182-184). Die in der Folge feststellbare hochgradige Ähnlichkeit der unterschiedlichen Qualitätsrahmen kann daher als *Isomorphieeffekt* im neoinstitutionalistischen Sinne gedeutet werden (vgl. Meyer/Rowan 2009), der sich in der Durchsetzung gleichförmiger Standards im Evaluationsbereich ausdrückt (vgl. Höhne/Schreck 2009, S. 189; ebd., S. 60-104).

Durch den Verbundcharakter der ‚SEIS-Länder-Gemeinschaft‘ kam es auch zu einer verstärkten Beobachtung der Länder in dieser Phase untereinander und zu mimetischen Praktiken wie etwa der expliziten Übernahme des Qualitätskonzepts von Niedersachsen durch Brandenburg (vgl. ebd., S. 189). Im Kontext einer durch PISA aufgeschreckten Bildungspolitik zwischen Harmonisierung und Wettbewerb waren es der normative Druck sowie die nachahmende Adaption von Standards, die

zu besagten isomorphen Strukturen im schulischen Feld führten (vgl. Meyer/Rowan 2009, S. 39). Insofern war das SEIS-Projekt für die Vermittlung eines transnationalen Qualitätskonzepts und dessen Übersetzung und Adaption in die bundesdeutsche Schullandschaft sowie für die Konstruktion eines einheitlichen und standardisierten Qualitätsverständnisses in den beteiligten Bundesländern unabdingbar, bei dem die Bertelsmann Stiftung die ‚operative Leitung‘, d.h. den Status einer übergreifenden Evaluationsagentur innehatte.

Eine wichtige Rolle für den Transfer- und Implementationsprozess spielte das operative Wissen und Können des global vernetzten Akteurs Bertelsmann Stiftung. Sie übernahm es nicht nur, das Konzept zu entwickeln und die *vielfältige sprachliche, kulturelle und technologische Übersetzung* besagten schottischen Evaluationsmodells zu leisten, sondern sie war auch tatkräftig an Management und Projektsteuerung beteiligt und stellte darüber hinaus umfangreiche Instrumente zur Umsetzung zur Verfügung, zu denen neben personellem Einsatz und Beratung auch die Handbücher, Handreichungen als Gebrauchsanweisungen für SEIS und eine ‚Toolbox‘ für Multiplikatoren gehörten (vgl. ebd., S. 179). All dies deckt ein umfangreiches Spektrum von Steuerungsmöglichkeiten ab, die schließlich in den Kooperationsvereinbarungen zwischen Stiftung und Ländern festgeschrieben wurden (vgl. ebd., S. 233ff.). In ihnen wurden weitgehende Handlungskompetenzen und Eingriffsrechte für Bertelsmann in bildungspolitische (Mit-)Steuerung der beteiligten Projektschulen formuliert (vgl. ebd., S. 238), und dies für insgesamt über 3.500 im Jahre 2008, was etwa 10% der deutschen Schulen ausmacht. Dazu gehören u.a. die „Einwerbung von Drittmitteln durch Sponsoren (Stiftungen, Unternehmen)“ durch Bertelsmann, die Durchführung der SEIS-Evaluation sowie die zeitlich unbefristete Nutzung der erhobenen Evaluationsdaten durch die Stiftung, so festgeschrieben in einer Kooperationsvereinbarung mit Niedersachsen im Rahmen des Projekts „Eigenverantwortliche Schule“ (ebd., S. 233). Darüber hinaus wurde das Ziel formuliert, die Daten für einen „regionalen Bildungsbericht“ zu nutzen und „den Qualitätsvergleich bundeslandübergreifend kompatibel zu machen“ (ebd., S. 234). Neben dem fraglichen Zweck der Verwendung der höchst selektiv erhobenen Daten als Grundlage für einen überregionalen Vergleich und die Erstellung von Bildungsberichten fällt besonders die weitgehende Steuerungskompetenz ins Auge, die Bertelsmann in dieser (und anderen) Kooperationsvereinbarung(en) übertragen bekam.

Zum einen wurde der Stiftung mit der Erhebung, der Auswertung und Rückspiegelung der Daten an Schulen und lokale Schulbehörden eine zentrale Aufgabe der Schulaufsicht übertragen, wodurch de facto wie de jure bildungspolitische Verantwortung und staatliche Steuerungskompetenz ‚ausgelagert‘ worden sind. Zum anderen wurde sie mit dem Recht auf systematische Sammlung und Weiterverwendung sensibler Schuldaten (ohne weitere Kontrolle der Schulen oder staatlichen Behörden) in die Lage versetzt, als privater Akteur systematisch einen umfangreichen Datenpool

über das deutsche Schulsystem für 10% aller Schulen anzulegen und weiter zu verwenden.⁵

4. Fazit

Die weitreichende Integration einer privaten Unternehmensstiftung in ein umfassendes Public-Private-Partnership-Projekt zur Einführung eines Steuerungsinstruments sowie die Kompetenzübertragungen in den Kooperationsvereinbarungen stellen tiefgreifende Veränderungen bisheriger bildungspolitischer Steuerung dar. In den Kooperationsvereinbarungen wurde gezielt staatliche Steuerungsverantwortung outgesourct und insofern privatisiert, als der Bertelsmann Stiftung weitgehend die Erhebung, Auswertung und Rückspiegelung der Daten an die beteiligten Schulen überlassen wurde. Damit wurde und wird weiterhin einem privaten Akteur die größte flächendeckende Datensammlung über das deutsche Schulsystem jenseits staatlicher Institutionen ermöglicht, so dass ein Bertelsmannscher ‚Bildungsindex‘ analog zu anderen Produkten der Stiftung wie dem ‚Transformationsindex‘ im Bereich des Möglichen liegt.

In der Post-PISA-Phase hat sich die Kritik am deutschen Schulsystem besonders verschärft und ein günstiges Zeitfenster für die großflächige Public-Private-Kooperation als Pilotprojekt auch für zukünftige Partnerschaften eröffnet. Das SEIS-Projekt hat das ganze Spektrum der Vermittlungen deutlich werden lassen, welche die Bertelsmann Stiftung aufgrund ihres immensen vielfältigen Kapitals leisten kann. Hierzu gehören die internationale Infrastruktur (INIS-Projekt, internationaler Bertelsmann Schulpreis, Kontakte, Netzwerke) wie auch die methodische Expertise der Stiftung (großflächige, methodische, quantitative Erhebung, Auswertung, Aufbereitung und Präsentation von Daten, Produktion von Indices), die für das hohe kulturelle Kapital dieses einflussreichen Akteurs stehen. Dazu gehören aber auch die Investitionen, die Publikationen (Broschüren, Tools, SEIS-Materialien usw.) und die Medienarbeit der Stiftung, mittels derer sie sich immer in sichtbarer Kooperation mit politischen Akteuren öffentlichkeitswirksam in Szene gesetzt hat. Symbolisch durch den Legitimationsgewinn der Stiftung wie auch auf Grundlage der Kooperationsvereinbarungen und der erweiterten Handlungsspielräume für Bertelsmann wurde in den SEIS-Projekten auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Formen Kapital an die Stiftung übertragen, das sie für zu-

5 Dies gilt im Übrigen bis heute, denn auch im Rahmen des SEIS-Konsortiums hält die Stiftung die Hand über die Weiterverwertung der Daten; in den aktuellen SEIS-Nutzungsbedingungen heißt es in § 5, Abs. 3: „Die Schule stellt SEIS Deutschland alle Daten in anonymisierter Form zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. SEIS Deutschland ist berechtigt, die Daten selbst oder durch Dritte für wissenschaftliche Untersuchungen zu nutzen. Die Ergebnisse können veröffentlicht werden.“ (SEIS 2012) Diese Formulierung wurde fast unverändert aus den Kooperationsvereinbarungen übernommen, so dass hier – entgegen offizieller Bekundungen – weiterhin von einer Nutzung der SEIS-Daten durch Bertelsmann auszugehen ist.

künftige Investitionen nutzen kann. Ein wichtiger Befund der Rekonstruktion des Anbahnungs- und Kooperationsprozesses ist, dass der vielfältige Kapitaltransfer nur in der zweiseitigen Kollusion, dem ‚gemeinsamen Spiel‘ zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, in legitimer Weise vollzogen und die Grenze von privat/öffentlich sowie von politischer Gestaltung bzw. Steuerung verschoben werden kann. Dies zeichnet das neue Bildungsregime strukturell aus wie auch die erwähnte Formveränderung des Staates, die sich über die Konstitution elitär-selektiver netzwerkförmiger Teilöffentlichkeiten vollzieht. Wesentliche Form dessen ist das Regieren qua Komplexität, durch die sich für externe Beobachter ein hohes Maß an Intransparenz ergibt. Die Kooperationsvereinbarungen stellen insofern ein Indiz für subpolitische Kooperationsformen dar, als in ihnen im Rahmen lokaler und zeitlich begrenzter Projekte der – was die politische Öffentlichkeit betrifft – niedrighschwellige Transfer weitreichender Kompetenzen vollzogen wurde, der einer bildungspolitischen Teilprivatisierung von Steuerungsmitteln gleich kommt.

Literatur

- Adloff, F. (2011a): Warum spenden wir? Zur Soziologie mätzenatischen Handelns. In: Kocka, J./Stock, G. (Hrsg.): *Stiften, Schenken, Prägen. Zivilgesellschaftliche Wissenssenschaftsförderung im Wandel*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus.
- Adloff, F. (2011b): *Venture Philanthropy: Von der Gabe zu konditionalisierten Formen des Gebens*. In: *BBE-Newsletter 12/2011*, S. 1-6.
- Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.) (2007): *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS.
- Amaral, M. (2011): *Emergenz eines internationalen Bildungsregimes?* Münster u.a.: Waxmann.
- Anheier, H./Appel, A. (2004): *Stiftungen in der Bürgergesellschaft: Grundlegende Fragen zu Möglichkeiten und Grenzen*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 14, S. 8-15.
- Bertelsmann (2012): *Unternehmensstruktur*. URL: http://www.bertelsmann.com/bertelsmann_corp/wms41/bm/index.php?ci=100&language; Zugriffsdatum: 23.05.2012.
- Bourdieu, P. (1997): *Die verborgenen Mechanismen der Macht*. Hamburg: VSA.
- Bourdieu, P. (1998): *Praktische Vernunft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bundesverband deutscher Stiftungen (2012): *Stiftungen in Zahlen*. URL: http://www.stiftungen.org/uploads/tx_templavoila/statistik_ost_west_gross.jpg; Zugriffsdatum: 23.04.2012.
- Edwards, M. (2011): *Philanthrokapitalismus: Nach dem Goldrausch*. In: *BBE-Newsletter 12/2011*.
- Höhne, T. (2010): *Bildungsregionen – zur bildungspolitischen Konstruktion neuer Bildungsräume*. In: *Tertium Comparationis* 16, H. 2, S. 179-199.
- Höhne, T./Schreck, B. (2009): *Private Akteure im Bildungsbereich. Eine Fallstudie zum schulpolitischen Einfluss der Bertelsmann Stiftung am Beispiel von SEIS*. Weinheim/München: Juventa.
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007): *Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule*. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS, S. 15-54.

- Lindner, K./Krämer, M./Priehn, W. (2012): Ist die Bertelsmann Stiftung „gemeinnützig“ im Sinne von §§ 52ff. AO? Eine Expertise unabhängiger Juristen. URL: <http://www.nrhz.de/flyer/beitrag.php?id=13431>; Zugriffsdatum: 26.04.2012.
- Mayntz, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS, S. 65-76.
- Meyer, J./Rowan, B. (2009): Institutionalisierte Organisationen. Formale Struktur als Mythos und Zeremonie. In: Koch, S./Schemmann, M. (Hrsg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Wiesbaden: VS, S. 28-56.
- Münch, R. (2001): Offene Räume. Soziale Integration diesseits und jenseits des Nationalstaats. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Nassehi, A. (2006): Differenzierungseliten in der ‚Gesellschaft der Gegenwart‘. In: Münkler, H./Straßenberger, G./Bohlender, M. (Hrsg.): Deutschlands Eliten im Wandel. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, S. 255-274.
- Rürup, M./Heinrich, M. (2007): Schulen unter Zugzwang – Die Schulautonomiegesetzgebung der deutschen Länder als Rahmen der Schulentwicklung. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS, S. 157-184.
- Scharpf, F.W. (2009): Föderalismusreform. Frankfurt a.M. u.a.: Campus.
- Schindler, A. (2007): Kleine Stiftungen wissen, dass sie die Welt nicht verändern können. URL: http://bildungplus.forum-bildung.de/templates/imfokus_inhalt.php?artid=341; Zugriffsdatum: 13.08.2007.
- Schumann, H. (2006): Macht ohne Mandat. In: Der Tagesspiegel vom 24.09.2006.
- SEIS (2012). URL: <http://www.seis-deutschland.de/seis-instrument/zugang.html>; Zugriffsdatum: 06.05.2012.
- Weiß, W. (2011): Kommunale Bildungslandschaften. Weinheim/München: Juventa.
- Wexler, P. (1999): Die Toyota Schule. Ökonomisierung von Bildung und postmodernes Selbst. In: Sünker, H./Krüger, H.-H. (Hrsg.): Kritische Erziehungswissenschaft am Neubeginn?! Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 35-57.
- Wissen, M. (2000): Die Transformation des regionalen Staates. In: Das Argument 236, S. 374-386.

Thomas Höhne, Prof. Dr., Professor für Erziehungswissenschaft, insbesondere gesellschaftliche, politische und rechtliche Grundlagen von Bildung und Erziehung an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.

Anschrift: Südendstr. 58, 12169 Berlin
E-Mail: hoehne@hsu-hh.de

Stefan Kühne/Caroline Kann

Private (Grund-)Schulen als blinder Fleck der öffentlichen Daseinsvorsorge?

Regionale Analysen zu Entwicklungen in der deutschen Privatschullandschaft

Zusammenfassung

Einer zunehmenden öffentlichen Aufmerksamkeit für den Privatschulsektor steht bislang nur ein begrenzter empirischer Erkenntnisstand gegenüber. Im vorliegenden Beitrag werden regional unterschiedlich verlaufende Entwicklungen in der deutschen Schullandschaft für das vergangene Jahrzehnt nachgezeichnet. Im Ergebnis zeigt sich zum einen, dass vom Anstieg privater Schulen am stärksten die Grundschulen betroffen sind – trotz des verfassungsmäßigen Vorrangs der öffentlichen gegenüber privaten Grundschulen. Zum anderen hat inzwischen die Expansionsdynamik neben den Ballungsräumen auch viele ländlich geprägte Kommunen erfasst. Da vielerorts öffentliche Schulstandorte aufgrund des demografischen Rückgangs nicht aufrechterhalten werden konnten, haben freie Träger in einigen Landesteilen die Sicherung einer infrastrukturellen Mindestversorgung übernommen. Nach vertiefenden Analysen für einen Landkreis und eine kreisfreie Stadt in Mecklenburg-Vorpommern ist Privatschulen in ländlichen Gebieten eher eine Ersatzfunktion für ehemalige öffentliche Schulstandorte zuzuschreiben, während im städtischen Raum Verdrängungsmechanismen nicht ausgeschlossen werden können.

Schlagwörter: Privatschulen, Freie Träger, Schulentwicklungsplanung, Regionalisierung

Private (Primary) Schools as Blind Spot in the Services of General Interest?

Regional Analyses of Developments in the German Private School Landscape

Abstract

While public attention for the private school sector has increased over the last years, empirical insight into that issue is still limited. This article highlights regionally different developments within the German school landscape over the last decade. The analy-

ses reveal that besides urban areas the private school sector meanwhile also encompasses many rural communities, especially in Eastern Germany. Due to the demographic decline public school locations had to be closed in many rural areas while private sponsors now preserve an infrastructural minimum supply. Regarding urban areas, private sponsorship rather seems to trigger mechanisms of ousting.

Keywords: private schools, private sponsorship, school development planning, regionalization

Im Lichte der anhaltenden Privatisierungstendenzen in vielen Aufgabenbereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge – vom Verkehrs- und Beförderungswesen über die medizinische oder die Energieversorgung bis hin zur Bildungsinfrastruktur – wurde in den letzten Jahren auch der wachsende Privatschul Sektor verstärkt zum Gegenstand öffentlicher Debatten. Schlagzeilen wie „Privatschulen: Flucht in die Nische“ (Burchard 2011) oder „Privatschulen spalten die Gesellschaft“ (Link 2011) zeugen davon, dass eine Kommerzialisierung schulischer Bildung und eine damit einhergehende zunehmende Segregation nach sozialem Hintergrund der Kinder befürchtet wird. In der Tat legt die jüngere Entwicklung seit der Veröffentlichung der ersten PISA-Studie im Jahr 2001 nahe, das wachsende Interesse an privaten Schulen mit den sozialen und ethnischen Unterschieden der Schülerschaft und spezifischen Ansprüchen der Elternschaft an die Leistungen des (öffentlichen) Schulsystems in Verbindung zu bringen.

Aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit zu den Schulen in freier Trägerschaft¹ steht allerdings der breiten öffentlichen Diskussion ein nur begrenzter empirischer Erkenntnisstand gegenüber. So bilanziert Weiß in einer aktuellen Studie, dass bislang weder die Leistungsfähigkeit und die systemischen Wirkungen von Privatschulen noch die Hintergründe ihrer jüngsten Expansionsphase hinreichend in der empirischen Bildungsforschung thematisiert wurden (vgl. Weiß 2011, S. 9).

Der vorliegende Beitrag setzt beim letztgenannten Informationsdefizit mit einer datengestützten Analyse an, die ein aktuelles Bild der deutschen Privatschullandschaft zeichnet. Im Mittelpunkt steht die regional unterschiedlich verlaufende Entwicklung des Verhältnisses von öffentlichen und privaten Schulstandorten im vergangenen Jahrzehnt. Den Ausgangspunkt hierfür bilden die Schulverzeichnisse der 16 Bundesländer sowie der Wissenschaftlichen Arbeitsstelle Evangelische Schule der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) und des Sekretariats der Deutschen Bischofskonferenz (DBK) des Schuljahres 2010/11.² Im Rahmen der nationalen Bildungsberichterstattung (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012) wurden die Verzeichnisse in einem aufwändigen Standardisierungsverfahren zu einem

1 In Abgrenzung zu Schulen in öffentlicher Trägerschaft werden im Folgenden die Begriffe „Privatschule“ und „Schule in freier Trägerschaft“ synonym verwendet.

2 Für Baden-Württemberg lag zum Untersuchungszeitpunkt lediglich das Verzeichnis 2009/10 vor.

einheitlich codierten Datensatz aller allgemein bildenden Schulen zusammengeführt, der kleinräumige Analysen zur Verteilung öffentlicher und privater Schulen ermöglicht.

Der Beitrag knüpft hiermit im ersten Teil an entsprechende Auswertungen an, die zuletzt im Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland für das Schuljahr 1998/99 vorgelegt wurden (vgl. Fickermann/Schulzeck/Weishaupt 2002). Die aktualisierte Darstellung der bundesweiten Privatschullandschaft folgt dabei nicht nur siedlungsstrukturellen Gesichtspunkten mit Blick auf die Frage, ob sich Privatschulen nach wie vor in den Ballungszentren konzentrieren. Darüber hinaus soll das tatsächliche Ausmaß kommerzieller Interessen im Schulwesen eingeschätzt werden, indem die Typen freier Träger soweit differenziert werden, wie es die Datenlage zulässt. Um genaueren Aufschluss über die Hintergründe von Privatschulgründungen zu erlangen, bedarf es jedoch kleinräumiger Analysen, die Veränderungen im Angebot öffentlicher und privater Schulstandorte im Zeitverlauf sichtbar machen und nach Möglichkeit die Schülerströme vor Ort einbeziehen. Hierzu werden im zweiten Teil des Beitrags die Entwicklungen in der kreisfreien Stadt Schwerin und im Landkreis Müritz³ (Mecklenburg-Vorpommern) seit 1998 vertiefend betrachtet. Dadurch sollen zugleich Spezifika der Standortentwicklung im städtisch sowie ländlich geprägten Raum herausgearbeitet werden.

1. Grundinformationen zum Privatschulsektor

1.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das Recht auf Errichtung einer Schule in freier Trägerschaft wird durch das Grundgesetz gewährleistet (Art. 7 Abs. 4 GG). Sofern das Schulangebot jenem einer grundsätzlich vorgesehenen staatlichen Schule entspricht und dort die Schulpflicht erfüllt werden kann, können Privatschulen als „Ersatzschulen“ genehmigt werden. Demgegenüber erweitern „Ergänzungsschulen“ das Bildungsangebot – vornehmlich im beruflichen Schulwesen – um Bildungsgänge, die in staatlichen Einrichtungen in der Regel nicht bestehen. Die Gründung von Ergänzungsschulen muss nicht genehmigt, wohl aber bei der Schulbehörde angezeigt werden.

Zu den verfassungsrechtlichen Bedingungen für die Genehmigung einer privaten Einrichtung als Ersatzschule zählen unter anderem die Gleichwertigkeit der Lehrziele, das Sonderungsverbot nach den Besitzverhältnissen der Eltern sowie die Gleichwertigkeit der Ausbildung der Lehrkräfte (vgl. Art. 7 Abs. 5 GG). Die Geneh-

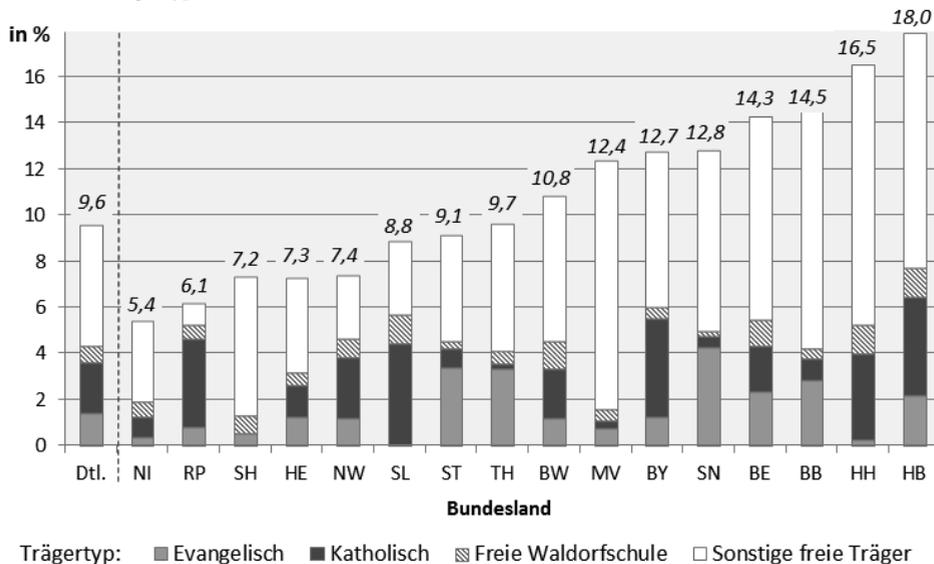
3 Aufgrund der Verabschiedung des „Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz)“ ist der Landkreis Müritz am 04.09.2011 im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte aufgegangen und besteht heute nicht mehr.

migung privater Volksschulen – der heutigen Grund- und Hauptschulen – haben die Verfassungsgeber zusätzlich an folgende Voraussetzungen geknüpft: Die Schulbehörde muss ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennen, oder die Eltern müssen die Errichtung einer Gemeinschafts-, Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule beantragen, weil eine öffentliche Grundschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht (vgl. Art. 7 Abs. 5 GG). Damit wird „im Interesse der Zusammenfassung der Kinder aller Bevölkerungsschichten in der öffentlichen (Volks-)Schule“ (Avenarius/Füssel 2008, S. 86) im Primärbereich explizit den öffentlichen Schulen ein Vorrang eingeräumt.

1.2 Trägerstruktur der privaten Schulen

Inzwischen befindet sich von allen allgemein bildenden Schulen knapp jede zehnte in freier Trägerschaft. Im Ländervergleich reicht die Spannweite des Privatschulanteils 2010 von 5% in Niedersachsen bis zu 18% in Bremen (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Anteil allgemein bildender Schulen in freier Trägerschaft 2010 nach Ländern und Trägertypen (in % aller Schulen*)



* Standorte, an denen mehrere Schularten als schulische Organisationseinheit zusammengefasst sind (z.B. Grund- und Hauptschule) werden als so genannte schulartspezifische Einrichtungen mehrfach gezählt.

Quelle: Schulverzeichnisse 2010 (Statistische Landesämter, Wissenschaftliche Arbeitsstelle Evangelische Schule der Evangelischen Kirche in Deutschland und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz); eigene Berechnungen

Als freie Schulträger sind in erster Linie die Kirchen bzw. die mit ihnen verbundenen Organisationen zu nennen. Sie erheben allenfalls geringes Schulgeld und bezuschussen ihre Schulen aus eigenen Mitteln, wenn auch der Staat – wie bei allen

Ersatzschulen – den größten Anteil der Finanzierung übernimmt.⁴ Bundesweit befinden sich 23% der Privatschulen in katholischer und 14,5% in evangelischer Trägerschaft. Mit 8% stellt auch der Bund der Freien Waldorfschulen ein quantitativ bedeutsames Schulangebot mit Schwerpunkten in den Stadtstaaten sowie in Baden-Württemberg und dem Saarland. Freie Waldorfschulen unterrichten Schülerinnen und Schüler nach dem pädagogischen Konzept Rudolf Steiners von der 1. bis zur 12. Jahrgangsstufe. Schulträger sind in der Regel jeweils die Eltern und Lehrkräfte in der Organisationsform eines gemeinnützigen Vereins.

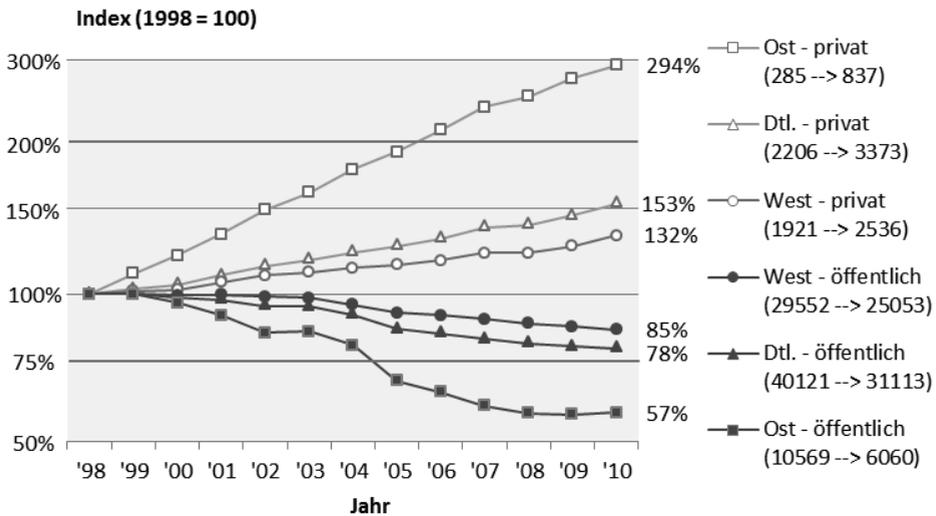
Eine weiterführende Systematisierung der übrigen freien Träger ist mit den vorliegenden Schulverzeichnissen nicht möglich. Es handelt sich um ein ebenso breites wie heterogenes Spektrum an Personenvereinigungen, Verbänden, Stiftungen oder Einzelpersonen. Hierunter fällt etwa der Dänische Schulverein, der in Schleswig-Holstein ca. 50 Ergänzungsschulen für schulpflichtige Kinder der dänischen Minderheit unterhält. Kapitalgesellschaften mit kommerziellen Interessen, wie etwa die Phorms Management AG, finden sich nach wie vor nur vereinzelt. Es überwiegen weiterhin deutlich die gemeinnützigen Träger innerhalb des Privatschulsektors.

1.3 Expansion des Privatschulsektors

Im letzten Jahrzehnt ist eine besondere Dynamik bei der Expansion des Privatschulsektors festzustellen: Zwischen 1998 und 2010 hat sich die Zahl der allgemein bildenden Privatschulen von 2.206 auf 3.373 Einrichtungen um mehr als die Hälfte des Ausgangswertes erhöht (vgl. Statistisches Bundesamt 2011). Dieser Zuwachs ist umso bemerkenswerter, wenn gleichzeitig die Entwicklung im öffentlichen Schulwesen einbezogen wird: Von insgesamt 40.121 öffentlichen Schulen im Jahr 1998 bestanden 2010 nur noch 31.113 Einrichtungen. Hervorzuheben ist dabei die spezifische Entwicklung in den ostdeutschen Ländern. Hier schrumpfte das öffentliche Schulangebot um fast die Hälfte von 10.569 auf 6.060 allgemein bildende Schulen. Hingegen erhöhte sich die Zahl privater Schulen von 285 auf 837 Einrichtungen, was einer Verdreifachung des Ausgangsbestands von 1998 entspricht (+194%; vgl. Abb. 2).

4 Anspruch auf staatliche Zuschüsse haben freie Träger bei Nachweis der konkreten Hilfsbedürftigkeit, der privatschulrechtlichen Gemeinnützigkeit oder der steuerrechtlichen Gemeinnützigkeit (vgl. Avenarius 2011, S. 47).

Abb. 2: Entwicklung der Zahl allgemein bildender Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft 1998 bis 2010 in West- und Ostdeutschland (Index)



Darunter private Grundschulen: Westdeutschland 1998: 243 → 2010: 466 \triangleq 192%
 Ostdeutschland 1998: 71 → 2010: 325 \triangleq 458%

Quelle: Statistisches Bundesamt (2011), Private Schulen, Fachserie 11, Reihe 1.1, Wiesbaden; eigene Berechnungen

Hier gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass Bildungseinrichtungen in Ostdeutschland vor 1991 nur in wenigen Ausnahmefällen in freier Trägerschaft standen. Der beobachtete Anstieg ist angesichts dieses „Nachholprozesses“ in den neuen Bundesländern gleichwohl Ausdruck eines grundlegenden Wandels der Schullandschaft. Da in Westdeutschland 1998 bereits 1.921 private Schulen existierten, ergibt sich bei einem Zuwachs auf 2.536 Schulen bis 2010 eine erheblich niedrigere Steigerungsrate von +32%.

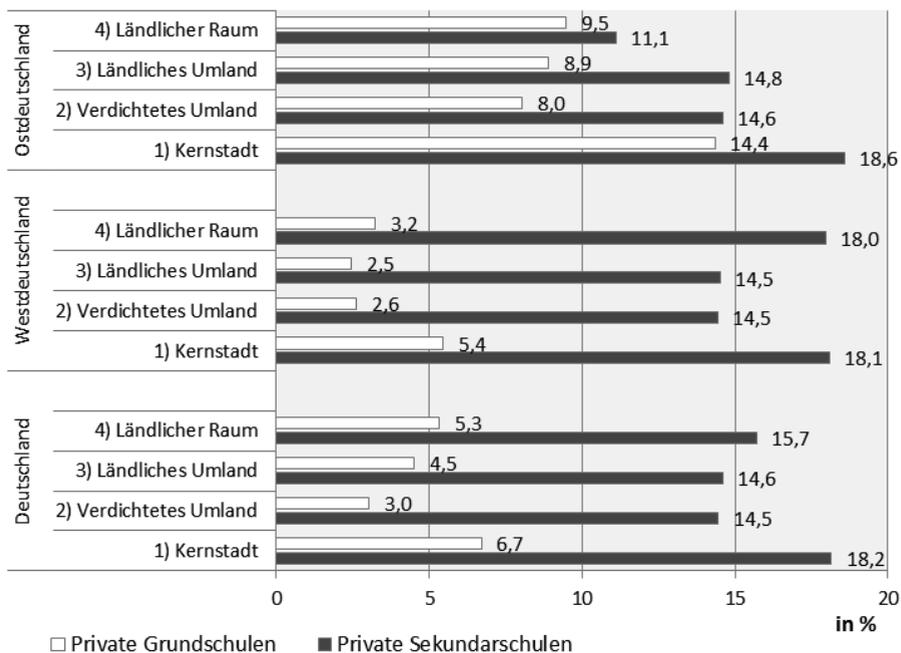
Besonders stark hat in beiden Teilen der Bundesrepublik der private Grundschulbereich expandiert. Im Westen verdoppelte sich das Angebot von 243 auf 466 private Einrichtungen; in Ostdeutschland liegt die Zahl privater Grundschulen mit 325 im Jahr 2010 sogar bei 458% des Ausgangswertes der bereits 1998 existierenden 71 Standorte. Trotz des verfassungsmäßigen Vorrangs der öffentlichen Grundschule lag also gerade in diesem Bereich ein besonderer Schwerpunkt der Privatschulexpansion der vergangenen Jahre.

2. Regionale Verteilungsmuster privater Schulen

2.1 Standortdichte unter siedlungsstrukturellen Gesichtspunkten

Um abzubilden, wie sich die Privatschulstandorte auf unterschiedliche Regionen der Bundesrepublik Deutschland verteilen, wird nachfolgend zwischen Grundschulen und Sekundarschulen unterschieden. Letztere schließen dabei allerdings auch Schularten ein, die Kinder im Grundschulalter unterrichten (Freie Waldorfschulen, Förderschulen und teilweise Integrierte Gesamtschulen). Da die Schulverzeichnisse nur vereinzelt einen gesonderten Ausweis ihres Primar- und Sekundarbereichs erlauben, entsprechen die Ausführungen zu Grundschulen insofern nicht der vollständigen Situation im Primarbereich. Jedoch konnten zumindest Schulstandorte, an denen mehrere Schularten als schulische Organisationseinheit zusammengefasst sind (z.B. Grund- und Hauptschule), als so genannte schulartspezifische Einrichtungen gesondert analysiert und nachfolgend sowohl bei den Grund- als auch bei den Sekundarschulen ausgewiesen werden.

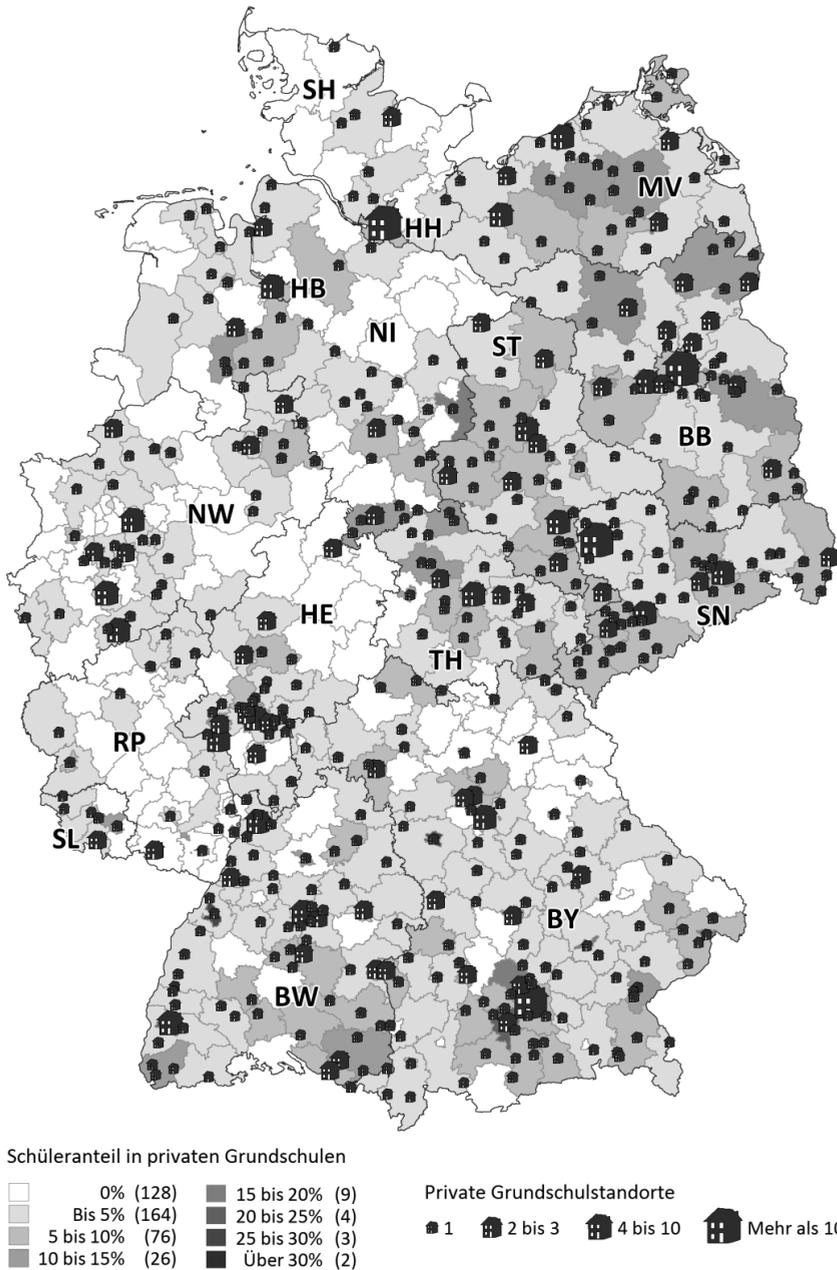
Abb. 3: Anteil allgemein bildender Schulen in freier Trägerschaft 2010 nach Schulstufen und Kreistypen (in % aller Schulen*)



* Standorte, an denen mehrere Schularten als schulische Organisationseinheit zusammengefasst sind (z.B. Grund- und Hauptschule) werden als schulartspezifische Einrichtungen mehrfach gezählt.

Quelle: Schulverzeichnisse 2010 (Statistische Landesämter, Wissenschaftliche Arbeitsstelle Evangelische Schule der Evangelischen Kirche in Deutschland und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz); eigene Berechnungen

Abb. 4: Private Grundschulen 2010 (Anzahl der Schulen je Gemeinde) und Schüleranteil in diesen Schulen (in % aller Grundschülerinnen und -schüler des Kreises)



Quelle: Schulverzeichnisse 2010 (Statistische Landesämter, Wissenschaftliche Arbeitsstelle Evangelische Schule der Evangelischen Kirche in Deutschland und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz); eigene Berechnungen

Vergleicht man zunächst den Privatschulanteil in einer Differenzierung nach Kreistypen⁵, so gibt es durchgängig mehr Sekundar- als Grundschulen in freier Trägerschaft (vgl. Abb. 3). Während allerdings private Grundschulen selbst in den Kernstädten Westdeutschlands mit 5,4% vergleichsweise selten sind, ergibt sich für die ostdeutschen Länder von den Kernstädten bis hin zu den ländlich geprägten Regionen ein dreimal höherer Anteil privater Grundschulen als im Westen. Im ländlichen Raum hat der Privatschulanteil im Grundschulbereich mit 9,5% inzwischen sogar nahezu das Niveau der Sekundarschulen von 11% erreicht.

In einer bundesdeutschen Gesamtdarstellung der privaten Grundschullandschaft werden somit folgende Verteilungsmuster erkennbar (vgl. Abb. 4): Erstens konzentrieren sich Privatschulen vor allem in den Ballungszentren wie Berlin, Hamburg, München oder Leipzig. Wenngleich im Umland die absolute Standortdichte in der Regel darunter liegt, ist dennoch zweitens vor allem in Ostdeutschland das relative Gewicht privater Grundschulangebote bis in den ländlichen Raum hinein sehr groß. Während sich in Westdeutschland die Zahl der Kreise mit einem Privatschüleranteil über 10% auf wenige Regionen in Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen beschränkt, trifft dies in Ostdeutschland auf deutlich mehr Kreise zu.

2.2 Ausbau privater Grundschulen unter demografischen Gesichtspunkten

Die zunehmende Errichtung privater Grundschulen ist vor dem Hintergrund des demografisch bedingten Schülerzahlenrückgangs seit der deutsch-deutschen Wiedervereinigung zu betrachten. Hierzu wurden in der nachstehenden Analyse die Landkreise und kreisfreien Städte Deutschlands nach der Entwicklung ihrer unter 18-jährigen Bevölkerung im Zeitraum zwischen 1998 und 2010 gegenübergestellt.

Es zeichnen sich unterschiedliche Entwicklungstendenzen ab (vgl. Tab. 1): In Regionen, die seit 1998 einen Rückgang ihrer unter 18-jährigen Bevölkerung um mehr als 20% verkraften mussten, fanden besonders viele Neugründungen privater Grundschulen statt. In 52% dieser Kreise wurde im letzten Jahrzehnt das erste Grundschulangebot in freier Trägerschaft errichtet. Der Großteil fällt unter den Regionstyp ländlicher Raum oder ländliches Umland. Bei den Kreisen mit moderaterem Bevölkerungsrückgang (10 bis 20% Verluste), die überwiegend dem verdichteten Umland zuzuordnen sind, war die Entwicklungsdynamik spürbar geringer. Erstgründungen privater Grundschulen gab es bei lediglich 28% dieser Kreise,

5 Zurückgegriffen wird auf die Raumabgrenzung des Bundesinstituts für Stadt-, Bau- und Raumforschung (BBSR). Deren „zusammengefasste Kreistypen nach Stadt-Umland-Beziehung“ basieren auf den Parametern Einwohnerzahl, Einwohnerdichte und Regionstyp (vgl. <http://www.bbsr.bund.de>; Zugriffsdatum: 05.04.2012).

Tab. 1: Veränderungen im privaten Grundschulangebot der Kreise nach ihrer demografischen Entwicklung zwischen 1998 und 2010*

Entwicklung der privaten Grundschulangebote 1998-2010	Landkreise und kreisfreie Städte 2010							
	Insgesamt		Davon nach demografischer Entwicklung 1998-2010 (hier: unter 18-Jährige)					
			Anstieg oder Rückgang um bis zu 10%		Rückgang um 10 bis 20%		Rückgang um mehr als 20%	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Kein Privatschulstandort	112	27,4	17	17,3	68	37,2	27	21,1
Angebot rückläufig o. konstant	72	17,6	22	22,4	40	21,9	10	7,8
Steigerung um bis zu 100%	34	8,3	10	10,2	15	8,2	9	7,0
Steigerung um mehr als 100%	37	9,0	13	13,3	8	4,4	16	12,5
Gründung erster Privatschulen	154	37,7	36	36,7	52	28,4	66	51,6
Insgesamt	409	100	98	100	183	100	128	100
Darunter	in % des jeweiligen Kreistyps							
Kernstädte	68	100	37	54,4	21	30,9	10	14,7
Verdichtetes Umland	160	100	40	25,0	93	58,1	27	16,9
Ländliches Umland	85	100	8	9,4	35	41,2	42	49,4
Ländlicher Raum	96	100	13	13,5	34	35,4	49	51,0

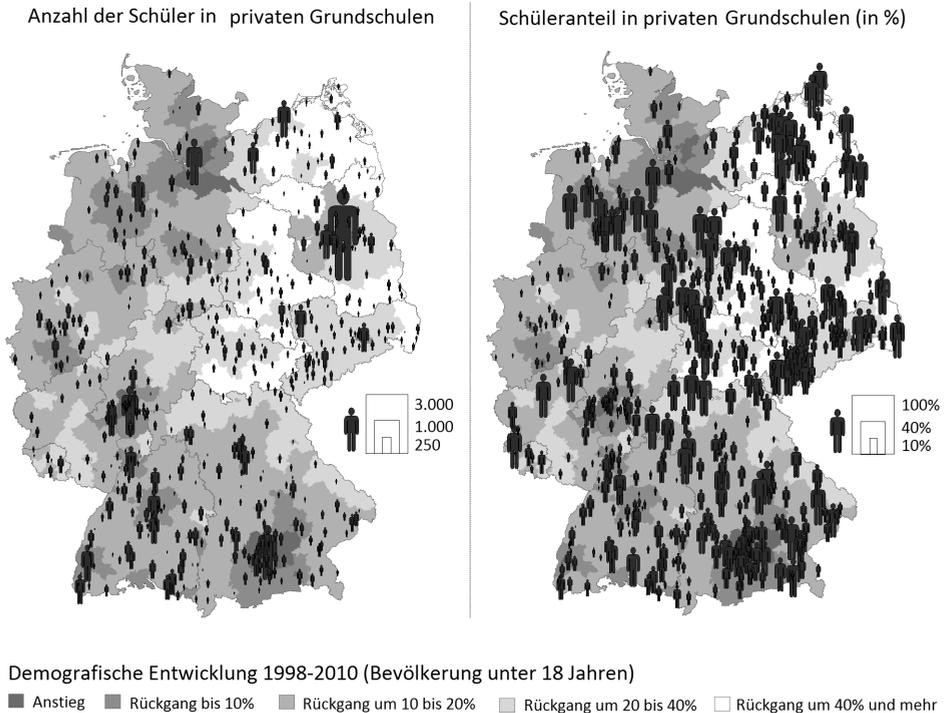
* Die Daten mit Gebietsstand von 1998 wurden auf die Kreisabgrenzung 2010 übertragen.

Quelle: Schulverzeichnisse 2010 (Statistische Landesämter, Wissenschaftliche Arbeitsstelle Evangelische Schule der Evangelischen Kirche in Deutschland und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz) sowie Fickermann/Schulzeck/Weishaupt 2002; eigene Berechnungen

während 22% eine seit 1998 konstante oder gar rückläufige Standortzahl aufweisen. Mit 37% ist hier auch der Anteil jener Regionen, die weiterhin über gar keine private Grundschule verfügen, am höchsten. Im Vergleich dazu trifft dies auf lediglich 17% der Kreise mit dem geringsten Bevölkerungsrückgang (bis zu 10% Verluste) zu. Hierbei handelt es sich größtenteils um Kernstädte.

Während allerdings in Ballungszentren sowohl die Standortdichte der freien als auch der öffentlichen Schulen überdurchschnittlich hoch ist, ging der Zahl der öffentlichen Schulen in dünn besiedelten Regionen teilweise erheblich zurück. Die Auswirkungen der Privatschulexpansion auf die Schulbesuchsquoten sind gerade hier aufgrund zahlreicher Schulschließungen von öffentlichen Einrichtungen von besonderer Bedeutung. Stellt man die absolute Schülerzahl in privaten Grundschulen dem relativen Anteil an allen Schülerinnen und Schülern kartografisch gegenüber, so ergeben sich deutliche Verschiebungen in der Privatschullandschaft (vgl. Abb. 5). So fallen zwar die absoluten Zahlen vor allem in Gebieten mit geringen Bevölkerungsverlusten oder -zuwächsen am höchsten aus, doch gilt dies nicht für den Schüleranteil. Bei diesem Parameter weisen jene Gemeinden, in denen die Zahl der unter 18-Jährigen seit 1998 stark ge-

Abb. 5: Schülerzahl und -anteil in privaten Grundschulen 2010 je Gemeinde nach demografischer Entwicklung



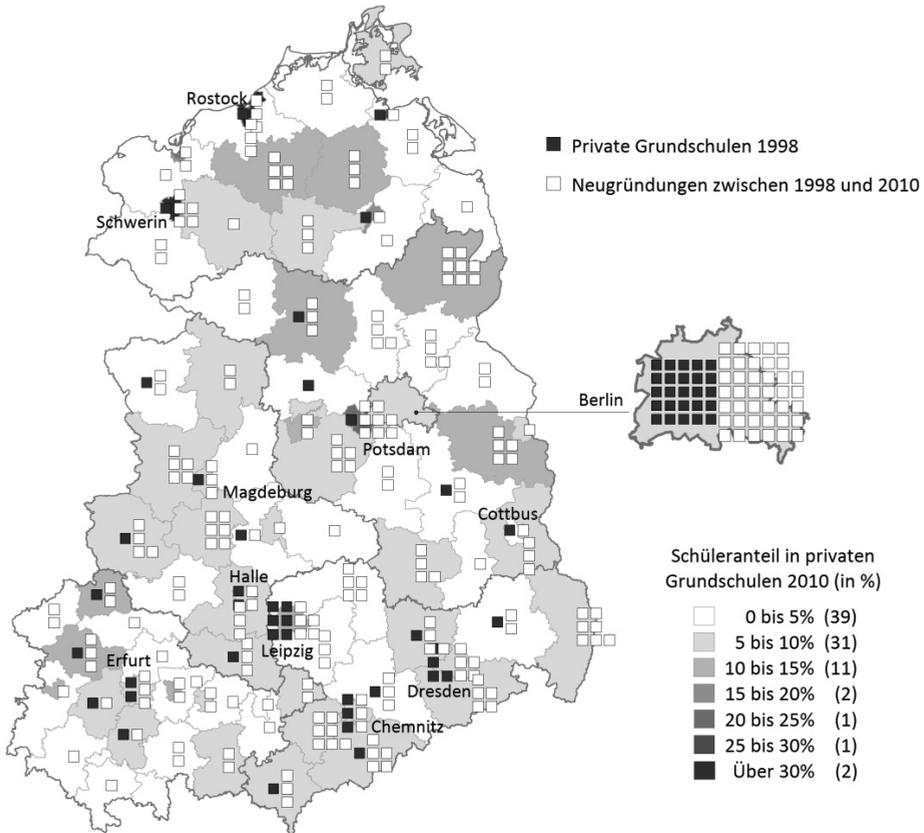
Quelle: Schulverzeichnisse 2010 (Statistische Landesämter, Wissenschaftliche Arbeitsstelle Evangelische Schule der Evangelischen Kirche in Deutschland und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz) sowie Fickermann/Schulzeck/Weishaupt 2002; eigene Berechnungen

sunken ist, in der Regel höhere Werte auf als benachbarte Gebiete mit moderater demografischer Entwicklung.

In einigen Regionen bieten private Einrichtungen sogar das einzige Primarschulangebot vor Ort. Diese insgesamt 53 Gemeinden liegen in ost- wie westdeutschen Bundesländern. Betroffen sind zudem nicht nur der ländliche Raum (21), sondern auch das ländliche (23) oder verdichtete Umland (9) außerhalb der Kernstädte. Ob hier tatsächlich alle Kinder im Grundschulalter das private Schulangebot nutzen, lässt sich mit diesen Daten allerdings nicht feststellen. Möglicherweise nehmen die Eltern und Kinder auch längere Schulwege in Kauf, indem sie zu einer öffentlichen Grundschule in benachbarten Gemeinden pendeln.

Zur Einordnung der nachfolgenden, vertiefenden Analyse zu den schulstrukturellen Anpassungsprozessen auf kleinräumiger Ebene gilt es abschließend, die Standortentwicklung für alle ostdeutschen Kreise nachzuzeichnen, da sich dort die

Abb. 6: Regionale Verteilung der privaten Grundschulen in Ostdeutschland 1998 und 2010 (Anzahl) sowie Schüleranteil in diesen Schulen 2010 (in %)



Quelle: Schulverzeichnisse 2010 (Statistische Landesämter, Wissenschaftliche Arbeitsstelle Evangelische Schule der Evangelischen Kirche in Deutschland und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz) sowie Fickermann/Schulzeck/Weishaupt 2002; eigene Berechnungen

Schülerzahlen seit 1990 zum Teil mehr als halbiert haben. Hier zeigt sich das Ausmaß der Privatschulexpansion in vollem Umfang (vgl. Abb. 6). In nur 29 der 113 Kreise Ostdeutschlands gab es bereits 1998 private Grundschulen. Seither hat sich nicht nur dort die Standortdichte erhöht; vielmehr kamen bis zum Jahr 2010 in 80 weiteren ostdeutschen Kreisen zwischen ein und acht Erstgründungen hinzu. Es verbleiben damit nur vier Kreise ohne Grundschulangebot in freier Trägerschaft.

Aufgrund des Querschnittscharakters der Daten lässt sich nicht zweifelsfrei einschätzen, ob diese expansive Entwicklung Verdrängungs- oder Substitutionseffekte der öffentlichen durch private Schulen widerspiegelt. Das rechtliche Regelwerk zur Schulentwicklungsplanung hatte jedoch vielerorts die Schließung öffentlicher Schulen aufgrund des Unterschreitens der für den Erhalt eines Standortes erforder-

lichen Mindestschülerzahl zur Folge. Wo öffentliche Grundschulen in der Gemeinde nicht aufrechterhalten werden konnten, dürfte das bürgerschaftliche Engagement kommunaler Akteure für die Privatschulgründung den Ausschlag gegeben haben. Elterninitiativen könnten sich auf ihr grundgesetzlich verbürgtes Recht zur Errichtung einer privaten Gemeinschafts-, Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule berufen haben, um den Kindern unzumutbare Schulwege zu ersparen. Ohne die Beweggründe im Einzelnen nachzeichnen zu können, ist gleichwohl davon auszugehen, dass die freien Träger in einigen Landesteilen die Sicherung einer infrastrukturellen Mindestversorgung übernommen haben.

3. Standortentwicklung auf kleinräumiger Ebene am Beispiel der kreisfreien Stadt Schwerin und des Landkreises Müritz

Exemplarisch für die regionalisierte Analyse der Entwicklung privater Schulen in den neuen Bundesländern wurden in Mecklenburg-Vorpommern ein ländlich geprägter und peripher gelegener Landkreis (Landkreis Müritz, Mecklenburg-Vorpommern) sowie die Landeshaupt- und kreisfreie Stadt Schwerin für die Untersuchung der Spezifika im städtischen Raum gewählt. Beide Gebietskörperschaften haben nach der Wiedervereinigung erhebliche Schülerzahlenrückgänge verzeichnet. So hat sich die unter 18-jährige Wohnbevölkerung zwischen 1998 und 2010 um mehr als ein Drittel verringert. Trotz ihrer Funktion als Landeshauptstadt ist die kreisfreie Stadt Schwerin – wie der Landkreis Müritz – dem Kreistyp des ländlichen Raums zuzuordnen.

Um einen Überblick über die Entwicklung der Schulstandorte in beiden von unterschiedlichen Rahmenbedingungen geprägten Gebietskörperschaften zu erhalten, wird diese im Folgenden für die allgemein bildenden Schulen im Zeitverlauf näher betrachtet.

3.1 Landkreis Müritz

Mit einem Rückgang seiner unter 18-jährigen Wohnbevölkerung von 39% zwischen 1998 und 2010 gehörte Müritz zu jenen Kreisen, die einen Bevölkerungsrückgang dieser Altersgruppe von weit über 20% verkraften mussten (vgl. 2.2). Hier kam es seit 2001 zur Gründung von drei privaten Grundschulen, davon zwei in Trägerschaft der evangelischen Kirche. Gleichzeitig sind im Zeitraum von 1998 bis 2009 – unter Berücksichtigung von Grundschulstandorten, die an Schulangebote der Sekundarstufe I angegliedert waren – dreizehn öffentliche Grundschulen geschlossen worden. Von 1998 ehemals 22 öffentlichen Grundschulstandorten bestanden 2009 noch zwölf (vgl. Abb. 7).

Für Schulen in freier Trägerschaft gelten die genannten Anforderungen nicht. Im Falle geringer Schülerzahlen wäre hier zu klären, ob die Schule dadurch in ihrer Einrichtung hinter den öffentlichen Schulen zurücksteht (vgl. Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG). In einem aktuellen Rechtsgutachten kommt Avenarius zu dem Schluss, dass die für öffentliche Schulen festgelegte Mindestfrequenz einer Klasse sehr wohl einen für die Prüfung der Gleichwertigkeit der privaten Schule relevanten Qualitätsmaßstab darstellt (vgl. Avenarius 2011, S. 24).

Bei den beiden Privatstandorten, die im Landkreis Müritz öffentliche Grundschulen ersetzt haben, handelt es sich um Möllenhagen im Osten des Kreises sowie um das südwestlich gelegene Dambeck. Beide Schulen waren bis Anfang des neuen Jahrtausends verbundene Haupt- und Realschulen, der Standort Möllenhagen mit Grundschule. Die Sekundarschule in Dambeck/Bütow wurde im Schuljahr 2002 laut Schulentwicklungsplan des Landkreises zur „Grundschule im Aufbau“. Der folgende Schulentwicklungsplan des Landkreises sah jedoch bereits „[d]ie Schließung der Schule durch Auslaufen der Klassen [als] vorprogrammiert“ (Landrat des Landkreises Müritz 2006, S. 76). 2007 folgte dann schließlich die Gründung der Freien Grundschule Dambeck in Trägerschaft des Schul- und Fördervereins der freien Burgschule Wredenhagen e.V. am Standort der ehemaligen Grundschule in öffentlicher Trägerschaft.

Beide Grundschulen in freier Trägerschaft stellen nun in den Gemeinden das einzige Angebot im Primarbereich. Möllenhagen und Dambeck gehören damit zu den weiter oben benannten 53 Gemeinden, deren Grundschülerinnen und -schüler für den Besuch einer öffentlichen Grundschule in eine andere Gemeinde fahren müssen. Auf die überwiegende Zahl der Schülerinnen und Schüler aus der Gemeinde Möllenhagen trifft dies auch zu. 47 schulpflichtige Kinder aus Möllenhagen besuchten 2009 die ca. 10 km entfernte öffentliche Grundschule in Groß Plasten, während sich nur 16 Schülerinnen und Schüler für die private evangelische Grundschule im Ort entschieden haben. Zwischen 22 und 26 Schülerinnen und Schüler⁶ pendelten wiederum aus den übrigen Gemeinden des Landkreises zur Privatschule nach Möllenhagen. In der Gemeinde Bütow/Dambeck gab es im Jahr 2009 nur vier bzw. fünf Grundschülerinnen und -schüler. Drei davon haben sich für den Besuch der Freien Grundschule Dambeck entschieden. Weitere 23 bis 28 Schülerinnen und Schüler pendelten aus anderen Gemeinden zum Besuch der privaten Grundschule nach Dambeck.

Mit zunehmender Standortauflösung von Schulen in öffentlicher Trägerschaft gehen auch zunehmend größere Einzugsbereiche für die Schülerinnen und Schüler der Region einher. Die Zunahme der rechnerischen Größe der Einzugsbereiche der ein-

6 Die genaue Pendlerzahl konnte aus Datenschutzgründen der Statistik nicht entnommen werden.

Tab. 2: Entwicklung des rechnerischen Einzugsbereichs ausgewählter Schularten ohne Privatschulen im Landkreis Müritz 1998-2009

Schulart	Fläche Kommune	1998		2009	
		Schul- standorte	Rechnerische Größe des Einzugs- bereichs	Schul- standorte	Rechnerische Größe des Einzugs- bereichs
	in km ²	Anzahl	in km ² /Schule	Anzahl	in km ² /Schule
Grundschulen	1713,6 km ²	22	77,9	12	142,8
Schulen mit mehreren Bildungsgängen	1713,6 km ²	13	131,8	6	285,6
Gymnasien	1713,6 km ²	4	428,4	2	856,8

Quelle: Verzeichnis der allgemein bildenden und beruflichen Schulen in Mecklenburg-Vorpommern nach Kreisen und Schularten, Schuljahr 1995/1996-2009/2010, und Statistisches Amt Mecklenburg Vorpommern: Schulstatistik; eigene Berechnungen

zelen Schulen ist dabei für einen ländlich geprägten Landkreis wie den Landkreis Müritz aufgrund seiner Fläche von 1.714 km² ungleich bedeutender als für eine Stadt wie Schwerin. Während es 1998 noch eine Grundschule auf 78 km² gab, hat sich die rechnerische Größe des Einzugsbereichs 2009 auf 143 km² je Grundschule vergrößert (vgl. Tab. 2).

Für die Kinder gehen damit Schulwege einher, deren Zurücklegung mitunter länger als 40 Minuten dauert und die damit nach der „Verordnung über die Schulentwicklungsplanung in Mecklenburg-Vorpommern“ als unzumutbar definiert werden. Berücksichtigt man bei der Berechnung die drei Grundschulen in freier Trägerschaft, ergibt sich mit 114 km² ein etwas geringerer Einzugsbereich je Grundschule. Für den Landkreis Müritz kann somit die Rolle der freien Träger zumindest mit Blick auf die öffentliche Daseinsvorsorge im Pflichtschulbereich des Primarschulwesens als nicht unwesentlich bezeichnet werden. Doch auch Privatschulen können aufgrund zu niedriger Schülerzahlen an organisatorische und wirtschaftliche Grenzen stoßen. Dort, wo öffentliche Schulen nicht mehr aufrechterhalten werden können, fällt es auch privaten Trägern schwer, ausreichend große Eingangsklassen zu bilden. Diese Annahme wird durch eine Meldung der Ostsee-Zeitung vom 2. Februar 2012 gestützt, in der die Schließung der erst 2007 gegründeten privaten Grundschule in Dambeck aufgrund von Schülermangel angekündigt wird.

Noch gravierender als im Grundschulbereich stellt sich für den Landkreis Müritz inzwischen die Erreichbarkeit von weiterführenden Schulen der Sekundarstufe I und II, insbesondere des Gymnasiums, dar. Da sich die öffentlichen Gymnasialstandorte von vier im Jahre 1998 auf zwei im Jahre 2009 halbiert haben, ergibt sich für die rechnerische Größe des Einzugsbereichs im Jahr 2009 ein Wert von 857 km² je Gymnasium

Gleichzeitig gab es im Zeitraum von 1998 bis 2009 zwölf Privatschulgründungen. Hierzu gehörten neben zwei eigenständigen Grundschulen zwei weitere Grundschulen, konzipiert als Integrative Grundschule mit Orientierungsstufe und als kooperative Gesamtschule mit gymnasialer Oberstufe und Grundschule. Hinzu kamen Schulgründungen, die an bereits vor 1998 gegründete private Grundschulen anschlossen. So wurde die 1995 gegründete Grundschule in Trägerschaft des gemeinnützigen Vereins „Neumühler Schule“, Gesellschaft für Bildung, Erziehung und Kultur e.V., bis 2004 zum Gymnasium mit Regionaler Schule und Grundschule ausgebaut, die 1994 gegründete katholische Niels-Stensen-Grundschule 2007 um eine kooperative Gesamtschule ohne gymnasiale Oberstufe ergänzt.

Die Trägerschaften der seit 1998 neu gegründeten Privatschulen verteilen sich relativ gleichmäßig auf drei kirchliche Träger, drei gemeinnützige Gesellschaften bzw. Vereine sowie zwei eher gewinnorientierte bzw. unternehmerisch tätige Träger. Dabei engagiert sich die evangelische Kirche verstärkt im Bereich der Förderschulen, während sich die anderen Schulträger nicht eindeutig bestimmten Schularten zuordnen lassen.

Auffallend sind jedoch verschiedene Entwicklungen: Zum einen wurden zwischen 1998 und 2009 nur öffentliche Schulen geschlossen, während es sich auf der anderen Seite ausschließlich um freie Träger handelte, die Schulen gründeten. Zum anderen hat sich trotz des „verfassungsmäßigen Vorrang[s] der öffentlichen Grundschule“ (Avenarius 2011, S. 11) gerade im Primarbereich das Verhältnis der öffentlichen und privaten Träger deutlich verschoben. Die Anzahl der Grundschulen in freier Trägerschaft hat sich seit 1998 von zwei auf sechs erhöht. Ihnen standen im Jahr 2009 nur noch acht öffentliche Grundschulen gegenüber. Dass mit 27% lediglich jedes vierte Kind im Grundschulalter in Schwerin eine private Schule besucht, geht auf die in aller Regel kleinere Schulgröße der Schulen in freier Trägerschaft zurück.

Die Verdoppelung der Grundschülerzahl an Schweriner Privatschulen von 316 im Jahr 1998 auf 756 im Jahr 2009 ist keinesfalls auf Neugründungen allein zurückzuführen, sondern auch auf einen vermehrten Zustrom zu den bereits existierenden Privatschulen. So wurde etwa die evangelische Integrative Grundschule „Ida Masius“ 1998 noch von 73 Schülerinnen und Schülern in vier Klassen besucht. Im Jahr 2009 verzeichnete diese seit 2006 als Grundschule mit Orientierungsstufe bestehende Einrichtung schließlich den Besuch von 187 Schülerinnen und Schülern in neun Klassen (vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 1998 und 2009). Diese Entwicklung verdeutlicht zugleich, dass Privatschulen in den Jahren nach ihrer Gründung üblicherweise jahrgangsweise „aufwachsen“ und somit sukzessive Teile der bisherigen Schülerinnen- und Schülerklientel der öffentlichen Schulen binden. Im Zuge dessen können Verdrängungseffekte für Schwerin nicht ausgeschlossen werden.

Von Schulschließungen waren im betrachteten Zeitraum die Schulen mit Haupt- und Realschulzweig am stärksten betroffen (vgl. Abb. 8) – von 13 öffentlichen Schulen im Jahr 1998 bestanden 2009 lediglich noch drei. Daneben gibt es seit 1996 eine private Regionale Schule. Diese Entwicklung ist abgesehen vom Schülerzahlenrückgang auch auf ein verändertes Schulwahlverhalten der Eltern zurückzuführen, die für ihre Kinder zunehmend höher qualifizierende Schularten präferieren. So gab es in Schweriner Schulen mit mehreren Bildungsgängen zwischen 1998 und 2009 einen Schülerzahlenrückgang um knapp 70%. Die Zahl der öffentlichen Gymnasien hat sich gleichzeitig zwar von sechs auf drei halbiert; dafür sind zwischen 1998 und 2009 zwei private Gymnasien hinzugekommen. Auch von den 2009 bestehenden drei Gesamtschulen bieten zwei (eine öffentliche und eine private) eine gymnasiale Oberstufe an.

Die Förderschulen waren vom Schülerzahlenrückgang kaum betroffen (vgl. Abb. 8). Einschließlich 1998 wurden nur zwei Schulen geschlossen. Selbst unter Berücksichtigung der Pendlerbewegungen von Schülerinnen und Schülern aus umliegenden Kreisen wäre auch an Förderschulen ein zum gesamten Schülerzahlenrückgang proportionaler Rückgang zu erwarten gewesen. Die Schülerzahlen haben zwischen 1998 und 2009 jedoch lediglich um 20% abgenommen.

Betrachtet man die Entwicklung der rechnerischen Größe der Schuleinzugsbereiche, so haben sich diese auch in Schwerin seit 1998 erheblich vergrößert (vgl. Tab. 3). Für die Schülerinnen und Schüler können damit 2010 bis zu viermal längere Schulwege etwa zu einer Schule mit mehreren Bildungsgängen verbunden sein als noch im Jahr 1998. Durch die neu errichteten Schulen in freier Trägerschaft kann diese Entwicklung teilweise kompensiert werden. Im Primarbereich ergibt sich so 2009 ein rechnerischer Einzugsbereich von 9 km² anstatt 16 km² je Grundschule, der bei Abzug der Privatschulen entstünde.

Aufgrund der in der Regel besseren öffentlichen Verkehrsanbindung von Schulen im städtischen Raum wird jedoch eine Substituierung privater Schulen infolge der Auflösung öffentlicher Schulstandorte zur Vermeidung besonders langer Schulwege in Schwerin kaum eine Rolle gespielt haben. Anzunehmen ist vielmehr, dass Eltern eine gewisse Angebotsvielfalt präferieren, unter der sie eine für ihr Kind passende erscheinende Schule wählen können. Ob und in welchem Ausmaß dies wiederum zu Segregationsentwicklungen im allgemein bildenden Schulbereich geführt hat, kann nur auf der Grundlage weitergehender Analysen gezeigt werden.

Tab. 3: Entwicklung des rechnerischen Einzugsbereichs ausgewählter Schularten ohne Privatschulen in Schwerin 1998-2009

Schulart	Fläche Kommune	1998		2009	
		Schul- standorte	Rechnerische Größe des Einzugs- bereichs	Schul- standorte	Rechnerische Größe des Einzugs- bereichs
	in km ²	Anzahl	in km ² /Schule	Anzahl	in km ² /Schule
Grundschulen	130,5 km ²	16	8,2	8	16,3
Schulen mit mehreren Bildungsgängen	130,5 km ²	13	10,0	3	43,5
Gesamtschulen	130,5 km ²	2	65,3	1	130,5
Gymnasien	130,5 km ²	6	21,8	3	43,5

Quelle: Verzeichnis der allgemein bildenden und beruflichen Schulen in Mecklenburg-Vorpommern nach Kreisen und Schularten, Schuljahr 1998/1999-2009/2010, und Statistisches Amt Mecklenburg Vorpommern: Schulstatistik; eigene Berechnung

4. Schlussbetrachtung

Insgesamt lässt sich mit Blick auf die zwei hier exemplarisch untersuchten Gebietskörperschaften festhalten, dass die Expansion des Privatschulsektors im vergangenen Jahrzehnt einen unterschiedlichen Verlauf genommen hat. In der kreisfreien Stadt Schwerin nahm das relative Gewicht der freien Träger nicht nur infolge der Neugründung privater Einrichtungen zu. Vielmehr verzeichneten auch die bereits errichteten Privatschulen einen erhöhten Zustrom, während die öffentlichen Schulen aufgrund von Schülermangel von einer regelrechten Schließungswelle betroffen waren. In welchem Ausmaß dabei tatsächlich Verdrängungsmechanismen eine Rolle gespielt haben, müssen weitere Untersuchungen zeigen, die die Schülerströme unter Einbezug der Wohnorte stärker in den Blick nehmen.

Im ländlich geprägten Kreis Müritz wiederum kann nicht von einer Verdrängung öffentlicher Schulen ausgegangen werden. Hier ist den Schulen in freier Trägerschaft – zumindest im Primarbereich – eher die Funktion des „Ersatzes“ öffentlicher Schulstandorte zuzuschreiben. Zwei der privaten Grundschulen wurden in Gemeinden errichtet, nachdem das einzige öffentliche Grundschulangebot weggefallen war. Die Kinder im Wohnort profitieren davon insofern, als sie nicht gezwungen sind, den Schulweg zu einer weiter entfernten öffentlichen Schule auf sich nehmen zu müssen. Ob dies dem Anspruch eines bedarfsgerechten Grundschulangebots gerecht wird, bleibt dahingestellt. Für die Gemeinde Möllenhagen konnte zudem aufgezeigt werden, dass viele Schülerinnen und Schüler das wohnortnahe Privatschulangebot

nicht wahrnehmen wollen oder können. Wenn die Mehrheit der schulpflichtigen Kinder zur öffentlichen Schule im Nachbarort pendelt, ist von einer mangelnden Passung zwischen Angebot und Nachfrage auszugehen. Ob hierfür eher die weltanschaulichen, konfessionellen oder sozialen Wertvorstellungen der Eltern ausschlaggebend sind oder aber seitens der Schule Restriktionen durch Aufnahmeregelungen und -gebühren bestehen, muss offen bleiben.

Hinsichtlich des im Grundgesetz eingeräumten Vorrangs öffentlicher gegenüber privaten (Grund-)Schulen hatten die Verfassungsgeber eine ausreichende Zahl öffentlicher Schulen als Selbstverständlichkeit betrachtet. Die aufgezeigten Entwicklungen in der schulischen Infrastruktur zeichnen jedoch ein gänzlich anderes Bild vom Verhältnis öffentlicher und privater Schulstandorte. Die Zahl der allgemein bildenden Schulen in öffentlicher Trägerschaft hat sich nicht nur im ländlichen Raum aufgrund der demografischen Entwicklung seit der deutsch-deutschen Wiedervereinigung enorm verringert. In ganz Ostdeutschland ist das öffentliche Angebot bis 2010 aufgrund von Schulschließungen und -zusammenlegungen auf 57% des Schulbestands im Jahr 1998 geschrumpft. Zur gleichen Zeit verzeichnete der Privatschulsektor einen Zuwachs von +194%. Bei den privaten Grundschulen liegt die Steigerungsrate gar bei +358%, obwohl deren Genehmigung im Unterschied zu den übrigen Schularten an zusätzliche verfassungsrechtliche Bedingungen geknüpft ist. Insgesamt verweist dieser Trend auf die Notwendigkeit, die gegenwärtigen Genehmigungsverfahren für Ersatzschulen in freier Trägerschaft stärker, als es in der bisherigen Praxis der Fall zu sein scheint, an der staatlichen Aufgabe der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auszurichten. So stellt sich die Frage, ob einzügig geführte Privatschulen in der Regel als gleichwertig mit öffentlichen Schulen beurteilt werden können. Die von der Landesregierung Brandenburg beauftragte Kommission „Entwicklung der Schulen der Sekundarstufe I im ländlichen Raum des Landes Brandenburg“ hält in diesem Zusammenhang in ihrem Bericht fest, „dass die erforderliche Qualität schulischer Bildung an einzügigen Schulen in der Sekundarstufe I kaum erfüllt werden könne“ (Avenarius 2011, S. 23). Die kommunalen Interessenlagen am Angebot einer wohnortnahen Schule bzw. das darin zum Ausdruck kommende bürgerschaftliche Engagement stehen somit in einem Zielkonflikt mit einer systematischen, (über-)regionalen Schulentwicklungsplanung und Qualitätssicherung.

In seinem Rechtsgutachten kommt Avenarius zu dem Ergebnis, dass eine Ersatzschule nicht genehmigt werden dürfe, wenn dadurch öffentliche Schulen wegen des Unterschreitens der Mindestschülerzahlen in ihrem Fortbestand gefährdet wären, wenn dadurch unzumutbar lange Schulwege zu anderen öffentlichen Schulen entstünden und wenn sich deshalb der grundrechtlich gewährte Anspruch auf ein öffentliches Schulangebot in erreichbarer Nähe nicht mehr verwirklichen ließe (vgl. Avenarius 2011, S. 44). Insofern scheint es problematisch, wenn die für einen öffentlichen Schulstandort geltenden Anforderungen an die Mindestzügigkeit und an die Mindestschülerzahl von einer Privatschule nicht erfüllt werden müssen. Durch die

vorgelegten Befunde wird nachdrücklich die Frage nach geeigneten schulplanerischen Maßnahmen aufgeworfen, die es den Planungsverantwortlichen bereits im Vorfeld ermöglichen, ihrer Verantwortung für die Sicherstellung einer infrastrukturellen Mindestversorgung mit öffentlichen Bildungseinrichtungen nachkommen zu können.

Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu kultureller Bildung im Lebenslauf. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Avenarius, H. (2011): Die Herausforderung des öffentlichen Schulwesens durch private Schulen. Aktuelle Rechtsfragen in einer angespannten Beziehung. Im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung. Frankfurt a.M.: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft.
- Avenarius, H./Füssel, H.-P. (2008): Schulrecht im Überblick. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Burchard, A. (2011): Privatschulen: Flucht in die Nische. In: Tagesspiegel vom 10.02.2011.
- Deutsche Presse-Agentur (2012): Freie Schule an Seenplatte schließt wegen Schülermangels. In: Ostsee-Zeitung vom 02.02.2012.
- Fickermann, D./Schulzeck, U./Weishaupt, H. (2002): Private allgemein bildende Schulen. In: Alois, M./Manfred, N./Leibniz-Institut für Länderkunde (Hrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland, Band 6: Bildung und Kultur. Heidelberg: Spektrum Akademischer Verlag, S. 30-31.
- Landrat des Landkreises Müritz (2006): Schulentwicklungsplan des Landkreises Müritz für den Planungszeitraum 2006-2010, 1. Fassung. Waren.
- Link, C. (2011): Privatschulen spalten die Gesellschaft. In: Stuttgarter Zeitung vom 10.02.2011.
- Schulverwaltungs- und Kulturamt des Landkreises Müritz (2002): Schulentwicklungsplan des Landkreises Müritz, Textteil, 3. Fassung, Planungszeitraum 2001. Waren.
- Statistisches Bundesamt (2011): Private Schulen – Fachserie 11, Reihe 1.1. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (1995-2009): Verzeichnis der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in Mecklenburg-Vorpommern nach Kreisen und Schularten, Schuljahr 1995/1996-2009/2010. Schwerin.
- Verordnung über die Schulentwicklungsplanung in Mecklenburg-Vorpommern (Schulentwicklungsplanungsverordnung – SEPVO M-V) vom 4. Oktober 2005, Fundstelle: GVOBl. M-V 2005, S. 540, Stand: letzte berücksichtigte Änderung: §§ 1, 2, 4, 5 und Anlage geändert durch Verordnung vom 31. Mai 2011 (Mittl.bl. BM M-V S. 286/GVOBl. M-V S. 834).
- Weiß, M. (2011): Allgemeinbildende Privatschulen in Deutschland. Bereicherung oder Gefährdung des öffentlichen Schulwesens? Schriftenreihe des Netzwerk Bildung. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Wetzel, M. (2012): Gründungsboom bei den Privatschulen. In: Stuttgarter Nachrichten vom 20.02.2012.

| Stefan Kühne/Caroline Kann

Stefan Kühne, Erziehungswissenschaftler M.A., geb. 1979, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt „Nationale Bildungsberichterstattung“ am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung.

E-Mail: kuehne@dipf.de

Caroline Kann, Dipl.-Pol., geb. 1977, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Kommunales Bildungsmonitoring“ am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung.

E-Mail: kann@dipf.de

Anschrift: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Arbeitseinheit Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens, Warschauer Straße 36, 10243 Berlin

Jürgen Baumert/Kai Maaz

Migration und Bildung in Deutschland¹

Zusammenfassung

Die Zuwanderer der ersten Generation unterscheiden sich systematisch hinsichtlich sozialer Herkunft und Bildungsniveau von der deutschstämmigen Bevölkerung. Die zweite Zuwanderungsgeneration ist im Hinblick auf Merkmale struktureller und kultureller Integration vor allem durch große ethnische Unterschiede gekennzeichnet. Die nicht bewältigte Hürde stellt die kompetente Beherrschung der Verkehrssprache dar. Ist diese Barriere überwunden, kommt die starke Bildungsmotivation dieser Migrantengruppe zur Geltung.

Schlüsselwörter: Bildungserfolg, soziale und ethnische Ungleichheit, Migration, Bildung

Migration and Education in Germany

Abstract

The immigrants of the first generation differ systematically from native Germans in their social background and their level of education. The second generation of immigrants is mainly characterized by great ethnic differences with regard to aspects of structural and cultural integration. The main barrier which is not yet overcome is the competent mastering of the German language. If this barrier is overcome, the strong educational aspirations of this immigrant group take effect.

Keywords: educational success, social and ethnical inequality, migration, education

¹ Geringfügig gekürzter Vorabdruck des Beitrags:
Baumert, J./Maaz, K. (2012): Migration und Bildung in Deutschland. In: Heinz, A./Kluge, U. (Hrsg.): Einwanderung – Bedrohung oder Zukunft?: Mythen und Fakten zur Integration. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.

1. Deutschland – ein Zuwanderungsland

Deutschland ist seit langem ein Zuwanderungsland. Dennoch wurde kaum ein anderer sozialstruktureller Tatbestand so lange übersehen, negiert und politisch tabuisiert wie das Zuwanderungsgeschehen. Ein zuverlässiger Indikator für politische Aufmerksamkeit ist der Mikrozensus, eine jährlich wiederkehrende Befragung einer Ein-Prozent-Stichprobe von Haushalten, mit der gesellschaftliche Grunddaten in Deutschland fortgeschrieben werden. Erst mit einer Änderung des Mikrozensusgesetzes im Jahr 2003 wurden die Voraussetzungen geschaffen, um Migration in Deutschland quantitativ zutreffend beschreiben zu können. Damit reagierte der Gesetzgeber u.a. auf die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse aus dem Jahr 2000, mit denen die Bildungsforschung Ausmaß und Strukturprobleme der Migration für die deutsche Schulbevölkerung zum ersten Mal offengelegt hatte (vgl. Baumert/Schümer 2001; Baumert u.a. 2001).

Mit der Änderung der gesetzlichen Grundlage übernahm der Mikrozensus das in PISA präsentierte und international übliche Konzept der „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“. Migrationshintergrund heißt im Kern, dass mindestens ein Eltern- oder Großelternanteil einer befragten Person nicht in Deutschland geboren wurde (vgl. Statistisches Bundesamt 2010, S. 371ff.; Gresch/Kristen 2011). Sind die Befragten selbst im Ausland geboren und dann nach Deutschland gezogen, spricht man von Zuwanderern der *ersten Generation*. Sind die Befragten in Deutschland geboren, aber mindestens ein Elternteil im Ausland, handelt es sich um Zuwanderer der *zweiten Generation*. Die Mehrheit der in Deutschland lebenden Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund gehört zur zweiten Generation. Zur *dritten Zuwanderungsgeneration* werden Personen gezählt, wenn diese nicht nur selbst, sondern auch deren Eltern in Deutschland geboren wurden, aber die Großeltern mindestens seitens eines Elternteils aus einem anderen Land stammen. Angehörige der dritten Zuwanderungsgeneration wachsen in Deutschland gegenwärtig in den jüngsten Alterskohorten heran.

Nach den Ergebnissen des Mikrozensus lebten in Deutschland im Jahr 2009 gut 16 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund (vgl. Statistisches Bundesamt 2010). Dies sind 19,6 Prozent der Bevölkerung. Mit diesem Zuwandereranteil ist Deutschland mit anderen mitteleuropäischen und nordeuropäischen Zielländern für Arbeitsmigration und humanitäre Zuwanderung vergleichbar (vgl. Stanat/Christensen 2006). Gut 3 Millionen Personen mit Migrationshintergrund hatten ihre Wurzeln in der Türkei, 2,9 Millionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion – überwiegend Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen –, 1,5 Millionen in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien – darunter viele Kontingentflüchtlinge – und knapp 1,5 Millionen in Polen. Unter den Zuwanderern polnischer Herkunft befanden sich rund 600.000 Spätaussiedler und Spätaus-

siedlerinnen. Unter den Menschen mit Migrationshintergrund besitzt eine schnell wachsende Mehrheit – im Jahr 2009 waren es 53 Prozent – die deutsche Staatsangehörigkeit. Zuwanderungsgeschichtlich bedingt, verteilen sich Personen mit Migrationshintergrund ganz unterschiedlich auf West- und Ostdeutschland. In den westdeutschen Ländern einschließlich Berlins betrug ihr Anteil an der Bevölkerung im Jahr 2009 22,4 Prozent, während sich ihr Anteil in den neuen Ländern nur auf 4,8 Prozent belief. Zuwanderer in West- und Ostdeutschland unterscheiden sich zuwanderungsgeschichtlich sowie hinsichtlich ethnischer und sozialer Herkunft erheblich.

In den jüngeren Jahrgängen nimmt der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund kontinuierlich zu. In der Gruppe der 20- bis unter 35-Jährigen machten die jungen Erwachsenen mit Zuwanderungsgeschichte schon rund 26 Prozent aus, und in der Altersgruppe der 5- bis unter 20-Jährigen lag ihr Anteil 2009 bereits bei etwa 29 Prozent. In der jüngsten Altersgruppe der 0- bis unter 5-Jährigen betrug ihr Anteil rund 35 Prozent. Je nach Region können in dieser Altersgruppe die Anteile von Kindern aus Zuwandererfamilien in den westdeutschen Flächenländern zwischen 20 und 70 Prozent liegen. In Ballungsgebieten schwankt dieser Prozentsatz zwischen 50 und 70 Prozent. Diese demografische Entwicklung wird sich bei Konstanz der differenziellen Fertilitätsraten und ausgeglichenem Wanderungssaldo leicht beschleunigt fortsetzen, sodass nach 2020 in den alten Bundesländern Kinder mit Migrationshintergrund im Krippen- und Kindergartenalter die Bevölkerungsmehrheit bilden werden. Dieser Prozess wird in den nächsten zehn Jahren zu einer merklichen Veränderung der Sozialstruktur der Schulbevölkerung führen.

Der Bildungsstand der Bevölkerung in Deutschland ist in hohem Maße altersabhängig. In der Stratifizierung nach Alter spiegelt sich die Bildungsexpansion der vergangenen Jahrzehnte wider. Während in der Altersgruppe der 60- bis unter 70-Jährigen im Jahr 2009 noch knapp 60 Prozent als höchsten allgemein bildenden Schulabschluss den Hauptschulabschluss besaßen, lag dieser Anteil in der Altersgruppe der 25- bis 35-Jährigen bei Männern nur noch bei knapp 22 Prozent und bei Frauen sogar unter 18 Prozent. Diese Altersgruppe ist die Elterngeneration der derzeitigen Krippen- und Kindergartenkinder. Nimmt man auf der Grundlage des Mikrozensus von 2009 diese Altersgruppe näher in den Blick und vergleicht Personen mit und ohne Migrationshintergrund, wird die systematische Differenz im Bildungsniveau beider Gruppen überdeutlich. Während Personen ohne Migrationshintergrund zu etwa 18 Prozent über einen Hauptschulabschluss und zu gut 44 Prozent über eine Hochschulreife verfügten, lagen die entsprechenden Anteile bei Zuwanderern bei rund 30 bzw. 36 Prozent. Die Gruppe derjenigen, die ohne Abschluss die allgemein bildende Schule verlassen haben, ist unter den jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund mit 9 Prozent mehr als viermal so hoch wie die in der Vergleichsgruppe ohne Migrationshintergrund. Ähnlich dramatisch fallen die Unterschiede im Hinblick auf die berufliche Ausbildung aus, und zwar insbesondere im Bereich der Niedrigqualifizierten. 14 Prozent der 25- bis unter 35-Jährigen

deutscher Herkunft verfügten 2009 über keinen beruflichen Abschluss und befanden sich auch nicht mehr in irgendeiner Ausbildung. In der Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund betrug dieser Anteil 35 Prozent und war damit mehr als doppelt so hoch. Dies bedeutet auch, dass Migranten und Migrantinnen mit 55 Prozent die Mehrheit in dieser Risikogruppe ohne abgeschlossene Berufsausbildung darstellten.

Nach einem Vorschlag Allmendingers (1999) spricht man in diesen Fällen von Bildungsarmut. Bildungsarmut heißt, dass qualifikatorische Mindeststandards unterschritten werden, die Voraussetzungen für eine stabile gesellschaftliche Teilhabe sind – beruflich, sozial, privat und politisch. Bildungsarmut muss man in Deutschland aufgrund des ausgeprägten Berechtigungswesens formal und inhaltlich definieren. Das formale Kriterium für Bildungsarmut ist ein fehlender Ausbildungsabschluss (vgl. Solga 2005; Giesecke/Heisig/Allmendinger 2009). Junge Erwachsene, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, stellen eine wirtschaftlich und sozial hoch vulnerable Risikogruppe dar. Inhaltlich wird Bildungsarmut durch einen Mangel an Basisqualifikationen beschrieben, die Voraussetzungen für selbstständiges Weiterlernen und gesellschaftliche Partizipation sind (vgl. Baumert/Schümer 2001; Baumert/Maaz 2010; Hanushek/Wößmann 2011). Dazu gehören kognitive Fähigkeiten, motivationale Orientierungen und Fähigkeiten der Selbstregulation. Formale und inhaltliche Bildungsarmut hängen eng miteinander zusammen.

Mit den großen Differenzen im Bildungs- und Ausbildungsniveau korrespondieren entsprechende Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung und im Sozialstatus. 2009 waren nach Mikrozensusbefunden von den Erwerbspersonen ohne Migrationshintergrund 6,2 Prozent ohne Arbeit oder gingen ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nach, während bei den Migranten und Migrantinnen die Erwerbslosenquote mit 12,7 Prozent mehr als doppelt so hoch war. Dem entspricht ein deutlich höherer Anteil an Personen, die auf staatliche Transferleistungen angewiesen waren. Gleichzeitig waren Erwerbstätige mit Migrationshintergrund fast doppelt so häufig als Arbeiterinnen und Arbeiter tätig wie Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund (40 bzw. 23 Prozent). Die Unterschiede im Bildungsniveau und im sozialen Status der beiden Bevölkerungsgruppen spiegeln sich in der Zusammensetzung der schulpflichtigen Alterskohorten wider und führen in Verbindung mit den beschriebenen demografischen Verschiebungen zu einem allmählichen, aber merkbaren Wandel der Sozialstruktur der Schulbevölkerung.

2. Perspektiven der Integration

Angesichts des relativ hohen und wachsenden Anteils von Personen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung ist eine der politischen Zukunftsfragen, wie sich die Integration der Zuwanderergruppen, das heißt ihre gesellschaftliche Teilhabe, über

die Generationenfolge hinweg entwickelt. Dies gilt für die wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Teilhabe gleichermaßen. Mit zunehmender Sozialintegration (vgl. Lockwood 1964) gehen in der Regel auch, wie Alba und Nee (2003) und Alba (2008) formulierten, eine abnehmende Salienz der zwischenethnischen Grenzbeziehungen und eine verringerte Bedeutung der kategorialen Zugehörigkeit zu einer Gruppe einher. Es vollziehen sich Assimilationsprozesse, in deren Verlauf sich Unterschiede zwischen Zuwanderergruppen und Aufnahmegesellschaft bzw. Segmenten der Aufnahmegesellschaft verringern. Die Angleichungsprozesse können durchaus wechselseitig sein (vgl. Alba 2005). Assimilation wird in der Migrations- und Sozialstrukturforschung üblicherweise mehrdimensional konzipiert (vgl. Gordon 1964; Alba 2008). Esser (2006, 2008) hat die Unterscheidung von vier Dimensionen vorgeschlagen: strukturelle, soziale, kulturelle und emotionale oder besser identifikatorische Integration. Unter struktureller Angleichung versteht man, dass sich in der Generationenfolge Disparitäten zwischen Zuwanderungsgruppen und der einheimischen Bevölkerung hinsichtlich Bildungs- und Erwerbsbeteiligung, Sozialstatus, Einkommen und Einfluss schließen. Indikatoren für soziale Integration sind die Zunahme interethnischer Freundschaften, Partnerschaften und Eheschließungen. Kulturelle Integration meint zuallererst die kompetente Beherrschung der Verkehrssprache, dann aber auch die zunehmende Nutzung der Verkehrssprache als Familiensprache sowie die Teilhabe an kulturellen Praxen der Aufnahmegesellschaft. Von identifikatorischer Integration spricht man, wenn die Zugehörigkeit zur Aufnahmegesellschaft ein substantieller Teil des Identitätsentwurfes einer Person wird und entsprechend emotional besetzt ist.

Die klassische, aber schon früh als dekontextualisiert kritisierte Assimilationstheorie der Migrationsforschung geht davon aus, dass langfristig eine Angleichung der Zuwanderer an einen relativ homogenen Kern der Aufnahmegesellschaft in allen genannten Dimensionen erfolge (vgl. Park 1950; Gordon 1964). Referenz sind die transatlantischen und europäischen Armuts- und Arbeitswanderungen des 19. und frühen 20. Jahrhunderts. Für Deutschland könnte man die Integration der polnischen Zuwanderer im Ruhrgebiet nennen. Dieses generische Modell der *direkten Assimilation* ist umstritten. Auf der Basis der Analyse unterschiedlicher Zuwanderungsströme in die Vereinigten Staaten wurde das Modell der *segmentierten Assimilation* entwickelt, das davon ausgeht, dass Integration in verschiedene Segmente einer Gesellschaft – nicht nur in die Mittelschicht – stattfinden könne und einzelne Zuwanderungsgruppen unterschiedliche Muster der Integration bei stabilen partiellen Disparitäten über Generationen hinweg aufweisen könnten (vgl. Portes/Zhou 1993; Zhou/Bankston 1998; Zhou 1999; Portes/Rumbaut 2001, 2006; Kalter 2008). So sei die langfristige Aufrechterhaltung von kulturellen Unterschieden und sozialen Grenzbeziehungen bei vollständiger struktureller Integration möglich. Mittlerweile liegen zahlreiche Beispiele für die Variabilität von Integrationsprozessen vor. So konnten etwa Sakamoto, Goyette und Kim (2009) für philippinische Zuwanderer in die USA zeigen, dass sich diese Gruppe spätestens in der zweiten Generation in prak-

tisch allen Integrationsdimensionen – bei etwas höherer Bildungsbeteiligung – der weißen Mittelschicht angeglichen hatte und damit als Beispiel *direkter Assimilation* gelten könne (vgl. Eng u.a. 2008). Dagegen werden vor allem für Migranten und Migrantinnen lateinamerikanischer Herkunft bis in die dritte Generation stabile Disparitäten in allen Dimensionen berichtet, die für einen Unterschichtungsprozess (nicht ganz zutreffend als *Abwärtsassimilation* bezeichnet) sprechen (vgl. Kao/Thompson 2003). Vietnamesische Zuwanderer wiederum können als Beispiel für eine gelungene strukturelle Integration bei Aufrechterhaltung enger innerethnischer sozialer Netzwerke, die Werte und Normen der Herkunftskultur tradieren, angeführt werden. Sie stehen für das Muster einer *selektiven Akkulturation* (vgl. Gibson 2001; Portes/Rumbaut 2001, 2006; Bankston 2006). Alba und Nee (2003) und Alba (2008) haben die Differenzierungen des Modells der segmentierten Assimilation in ihre Reformulierung der klassischen Assimilationstheorie (*neo-assimilation theory*) aufgenommen, halten aber an dem empirischen Argument fest, dass die *direkte Assimilation* weiterhin der modale Integrationsprozess sei (vgl. Waters/Jiménez 2005).

Mittlerweile gibt es auch für Deutschland Befunde, die ähnliche Integrationsmuster belegen. Segeritz, Walter und Stanat (2010) berichten für die türkische Zuwanderergruppe auch der zweiten Generation Hinweise, die für Abwärtsassimilation sprechen, und Walter (2011) konnte – analog zu den US-amerikanischen Befunden – direkte Assimilationsprozesse für Filipinos und das Muster der selektiven Akkulturation für Vietnamesen nachweisen. Anhand ihrer Analysen, die sich auf die Altersgruppe der 15-Jährigen beziehen, machen die Autoren differenzielle Integrationsprozesse gleichsam wie in einem Frühwarnsystem sichtbar.

3. Struktur und Entwicklung der Schulbevölkerung

In Deutschland durchläuft praktisch die gesamte nachwachsende Generation die Vollzeitpflichtschule. Die schulpflichtige Altersgruppe der 15-Jährigen steht unmittelbar vor dem Übergang in die berufliche Erstausbildung oder in einen vorakademischen schulischen Bildungsgang. Gleichzeitig wohnen diese Jugendlichen in der Regel noch im Haushalt ihrer Eltern oder Erziehungsberechtigten. Dies macht gerade diese Alterskohorte besonders geeignet, um sozialstrukturelle Verschiebungen zwischen zwei Generationen abzubilden und frühzeitig Auskunft über sich abzeichnende Strukturveränderungen der Gesamtbevölkerung zu erhalten. Für die 15-Jährigen liegt überdies durch die PISA-Studien eine ausgezeichnete Datenbasis vor, die es erlaubt, ein aktuelles und differenziertes Bild der Schulbevölkerung zu entwerfen und gleichzeitig die Entwicklung der letzten zehn Jahre nachzuzeichnen (vgl. Baumert u.a. 2001; Prenzel u.a. 2004; Prenzel u.a. 2007; Klieme u.a. 2010). Die jüngste PISA-Erhebung fand im Jahr 2009 statt. Sie stellt aktuelle Daten für den Kompetenzerwerb, die Bildungsbeteiligung und den sozialen und ethnischen Hintergrund von 15-Jährigen

bereit (vgl. Ehmke/Jude 2010; Stanat/Rauch/Segeritz 2010). Diese PISA-Daten werden durch den Ländervergleich für die Bildungsstandards aus dem Jahr 2009 ergänzt, der Basisdaten für Neuntklässler und Neuntklässlerinnen auf der Grundlage einer deutlich größeren Stichprobe bereitstellt (vgl. Köller/Knigge/Tesch 2010).

Tab. 1: 15-jährige Schulbevölkerung nach Migrationshintergrund (Mh.), Herkunftsland, Zuwanderungsgeneration, Sozialschicht und Familiensprache, 2009

Migrationshintergrund (Mh.) / Herkunftsland / Generation	Anteil an 15-Jährigen insgesamt / an 15-Jährigen mit Mh. (in Prozent)	Anteil in- nerhalb der jeweiligen Herkunfts- gruppe (in Prozent)	Abweichung vom mittlere- ren Sozial- schichtindex ohne Mh. (z-standardi- siert)	Anteil der zu Hau- se Deutsch Spre- chenden innerhalb der jeweiligen Herkunfts- gruppe (in Prozent)
Ohne Migrationshintergrund	74,4		Referenz	99,3
Mit Migrationshintergrund	25,6		-.52	57,6
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	8,1/31,6		-.30	89,0
2. Generation	11,7/45,7		-.75	49,3
1. Generation	5,8/22,7		-.67	26,2
Darunter:				
Türkei				
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	1,0/3,8	16,7	-.58	71,0
2. Generation	4,2/16,5	72,8	-.93	36,8
1. Generation	0,6/2,4	10,5	-1.07	16,0
Insgesamt	5,8/22,7	100,0	-.86	40,9
Ehemalige UdSSR				
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	0,3/1,3	6,4	.22	95,3
2. Generation	2,1/8,1	39,0	-.61	76,1
1. Generation	2,9/11,4	54,6	-.64	36,3
Insgesamt	5,3/20,7	100,0	-.57	56,0
Polen				
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	0,8/3,2	29,6	-.34	87,0
2. Generation	1,6/6,2	57,9	-.66	55,4
1. Generation	0,4/1,5	12,5	-.33	18,1
Insgesamt	2,8/10,9	100,0	-.38	60,1
Andere Herkunftsländer				
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	5,9/23,1	50,7	.05	91,8
2. Generation	3,8/14,9	32,4	-.66	43,7
1. Generation	2,0/7,7	16,9	-.65	13,2
Insgesamt	11,7/45,7	100,0	-.35	65,8

¹ 15-Jährige, die einen einseitigen Migrationshintergrund haben, gehören ganz überwiegend (>90%) zur 2. Generation der Zuwanderer, sind also in Deutschland geboren (vgl. Walter 2008, S. 153). Sie werden deshalb hier insgesamt der 2. Generation zugerechnet.

Quelle: Klieme u.a. 2010; Stanat/Rauch/Segeritz 2010; Sonderauswertung
Danksagung: Wir danken S. Schipolowski und S. Radmann, IQB Berlin, für die Sonderauswertung.

Tabelle 1 gibt Auskünfte über die Verteilung der 15-Jährigen nach ethnischer Herkunft, Generationsfolge, sozialer Position der Familie und nach der zu Hause gepflegten Familiensprache. Ein Blick auf Spalte 2 der Tabelle zeigt, dass die Mehrheit der 15-Jährigen mit Migrationshintergrund ihre familialen Wurzeln in drei Ländern hat: der Türkei, der ehemaligen Sowjetunion und Polen. Die Gruppe der „anderen Herkunftsländer“ ist sehr heterogen. Die darunter am stärksten besetzten Untergruppen bilden Migranten und Migrantinnen aus dem ehemaligen Jugoslawien und Italien (vgl. Walter 2008). Unter den 15-Jährigen mit Zuwanderungsgeschichte sind die Jugendlichen mit türkischer Abstammung mit 22,7 Prozent die größte Gruppe, gefolgt von Jugendlichen, deren Eltern aus der ehemaligen Sowjetunion stammen, mit 20,7 Prozent, und mit deutlichem Abstand die Jugendlichen polnischer Herkunft mit 10,9 Prozent. Dieses Muster scheint über die vergangenen sieben Jahre hinweg relativ stabil zu sein (vgl. Statistisches Bundesamt 2006, 2011; Walter/Taskinen 2007, 2008). 78 Prozent der Jugendlichen mit Migrationshintergrund gehören der zweiten Generation an, sind also in Deutschland geboren. Ihre Eltern sind vor 1994 nach Deutschland zugewandert. Diese Familien leben also mindestens seit 15 Jahren in der Bundesrepublik. Eine Ausnahme macht nur die Gruppe der Zuwanderer, die ihre familialen Wurzeln in der ehemaligen Sowjetunion haben. Hier haben 55 Prozent der 15-Jährigen noch eigene Migrationserfahrungen. Ihre Eltern sind erst nach 1995 zugewandert.

Tabelle 1 gibt auch Auskunft über die Sozialstruktur der Familien der jetzt 15-jährigen Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Die Eltern dieser 15-Jährigen haben praktisch alle noch eigene Migrationserfahrung – gehören also der ersten Zuwanderergeneration an. Ein Vergleich der Sozialschichtindizes von Familien mit und ohne Migrationshintergrund zeigt eine Differenz von rund einer halben Standardabweichung. Zuwandererfamilien der ersten Generation gehören im Mittel einer deutlich niedrigeren Sozialschicht an als deutschstämmige Familien mit 15-jährigen Kindern. Dies wird noch deutlicher, wenn man die nach Herkunftsland spezifizierten Ergebnisse für Familien betrachtet, in denen beide Elternteile zugewandert sind. Die Statusunterschiede betragen in den meisten Fällen rund 2/3 Standardabweichung; im Falle der türkischen Zuwanderergruppe belaufen sie sich sogar auf über eine Standardabweichung. Bemerkenswert ist der Tatbestand, dass der Sozialstatus dieser Familien praktisch unabhängig von ihrer Verweildauer in Deutschland ist: Es ist keine Aufwärtsmobilität jener Familien zu erkennen, die bereits länger als 15 Jahre in Deutschland leben. Dies spricht für einen zumindest für die erste Zuwanderergeneration stabilen sozialen Unterschichtungsprozess. Eine Ausnahme bilden nur interethnische Partnerschaften. Diese Familien unterscheiden sich entweder in ihrem sozialen Status nicht signifikant von deutschstämmigen Familien oder sind sogar – wie im Falle der Familien, in denen ein Ehepartner aus der ehemaligen Sowjetunion stammt – sozial positiv selektiert ($d = .22$).

Einer der stärksten Indikatoren für kulturelle Angleichung von Zuwandererfamilien ist die Übernahme der Verkehrssprache als Familiensprache. Tabelle 1 zeigt, dass die sprachliche Integration in Familien mit interethnischen Partnerschaften die Regel ist. In etwa 90 Prozent aller Fälle ist Deutsch die Sprache, die zu Hause überwiegend gesprochen wird. Im Falle eines türkischstämmigen Elternteils ist dieser Prozentsatz mit 71 Prozent etwas geringer. Tabelle 1 zeigt aber auch, dass die Adaption der deutschen Sprache in hohem Maße von der Verweildauer der Familie in Deutschland abhängt. In Familien, die über 15 Jahre in Deutschland leben, ist die Verwendung des Deutschen als Familiensprache weitaus häufiger anzutreffen als bei später zugewanderten Familien. Je nach Herkunft der Familien schwanken die Prozentsätze zwischen 37 Prozent im Falle türkischstämmiger Familien und 76 Prozent im Falle von Familien, die aus der ehemaligen Sowjetunion stammen. Dies ist ein deutlicher Indikator für Akkulturationsprozesse, die sich – zumindest bei Familien mit schulpflichtigen Kindern – bereits in der *ersten Generation* vollziehen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Zuwanderung ist in Deutschland in der ersten Generation sozialstrukturell ein deutlicher Unterschichtungsprozess. Dies betrifft alle Hauptmigrationsströme. Innerhalb der ersten Generation lässt sich auch nach mehr als 15-jähriger Verweildauer in Deutschland noch keine soziale Aufwärtsmobilität feststellen. Dagegen lassen sich sehr wohl deutliche, von der Verweildauer in Deutschland abhängige kulturelle Annäherungsprozesse im familialen Sprachgebrauch feststellen. Dies dürfte ein Prozess sein, der nicht zuletzt durch die Integration der in Deutschland geborenen Kinder in vorschulische und schulische Bildungseinrichtungen vorangebracht wird. Ob in der zweiten Generation auch sozialstrukturelle Assimilation zu erwarten ist, hängt maßgeblich von der Bildungsbeteiligung und dem Kompetenzerwerb der nachwachsenden Generation ab.

4. Migration und Kompetenzerwerb

Die Beherrschung der Verkehrssprache ist der erste Schritt auf dem Weg zur kulturellen Integration von Zuwanderern und gleichzeitig die Vorbedingung für strukturelle Assimilation und soziale Vernetzung in der Aufnahmegesellschaft. Darüber hinaus ist die kompetente Sprachbeherrschung aber auch eine Basisqualifikation, die über die gesellschaftliche Teilhabe – beruflich, sozial, kulturell und politisch – aller Bevölkerungsteile unabhängig von ihrer Herkunft entscheidet. Die erste PISA-Studie aus dem Jahre 2000 hat in Deutschland eine ungewöhnlich große Risikogruppe von rund 23 Prozent der 15-Jährigen identifiziert, die das Kompetenzniveau im Leseverständnis, das für eine zukunftsfähige berufliche Erstausbildung verlangt wird, nicht erreichen (vgl. Baumert/Schümer 2001; Knighton/Bussière 2006). Im Folgenden soll ein vergleichender Blick sowohl auf die mittlere Lesekompetenz von Jugendlichen

mit Migrationshintergrund als auch auf die Besetzung der sogenannten Risikogruppe gerichtet werden.

Tab. 2: Disparitäten in der Lesekompetenz zwischen 15-Jährigen mit und ohne Migrationshintergrund (Mh.) nach Herkunftsland und Zuwanderungsgeneration, 2009 (Ergebnisse von Regressionsanalysen mit und ohne Kontrolle von Herkunftsmerkmalen)

Migrationsstatus / Herkunftsland / Generation	Abweichung von der mittleren Lesekompetenz von Jugendlichen ohne Mh. (z-standardisierte Werte, unkonditionales Modell)	Abweichung von der mittleren Lesekompetenz von Jugendlichen ohne Mh. (z-standardisierte Werte, unter Kontrolle von SES, Bildung und kulturellen Ressourcen der Eltern)	Abweichung von der mittleren Lesekompetenz von Jugendlichen ohne Mh. (z-standardisierte Werte, unter Kontrolle von SES, Bildung, kulturellen Ressourcen der Eltern und Familiensprache)	Anteil von Jugendlichen auf den Kompetenzstufen Ib und Ia im Lesen (Risikogruppe) an der jeweiligen Herkunftsgruppe (in %)
Ohne Mh.	Referenz	Referenz	Referenz	14,0
Mit Mh.	-.50*	-.18*	-.16*	X
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	-.03	-.04	-.02	X
2. Generation	-.54*	-.26*	-.14*	29,7
1. Generation	-.60*	-.41*	-.23*	34,5
Darunter:				
Türkei				
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	-.54*	-.39*	-.35*	X
2. Generation	-.99*	-.60*	-.50*	X
1. Generation	-1.15*	-.75*	-.61*	X
Ehemalige UdSSR				
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	.21	.10	.10	X
2. Generation	.09	.09	.12	X
1. Generation	-.42*	-.24*	-.13	X
Polen				
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	.06	.01	.03	X
2. Generation	-.28*	-.13	-.06	X
1. Generation	-.86*	-.79*	-.65*	X
Andere Herkunftsländer				
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	.03	.0	.02	X
2. Generation	-.43*	-.19*	-.09	X
1. Generation	-.68*	-.54*	-.39*	X

¹ 15-Jährige, die einen einseitigen Migrationshintergrund haben, gehören ganz überwiegend (> 90%) zur 2. Generation der Zuwanderer, sind also in Deutschland geboren (vgl. Walter 2008, S. 153). Sie werden deshalb hier insgesamt der 2. Generation zugerechnet.

^x Angaben nicht publiziert.

^{*} Signifikanter Unterschied zu 15-Jährigen ohne Migrationshintergrund auf 5-Prozent-Niveau.

Quelle: Naumann u.a. 2010; Stanat/Rauch/Segeiritz 2010

Tabelle 2 gibt zunächst einen deskriptiven Gesamteindruck von den ethnischen Disparitäten der Lesekompetenz im Jahr 2009 (vgl. Stanat/Rauch/Segeritz 2010). Die mittlere Lesekompetenz von 15-Jährigen mit Migrationshintergrund lag eine halbe Standardabweichung unter den Leistungen der deutschstämmigen Alterskameraden und -kameradinnen. Der Eintrag in Zeile 2, Spalte 2, der den Unterschied unter Kontrolle von Sozialstatus und kulturellem Kapital (Bildung und Kulturgüter) zeigt, belegt, dass die Kompetenzunterschiede zu einem erheblichen Teil, aber nicht ausschließlich auf Unterschiede in der sozialen Lage der zugewanderten Familien zurückgehen – also Folge des oben beschriebenen Unterschichtungsprozesses der ersten Generation sind. Auch nach Kontrolle der sozialen Herkunft betragen die Unterschiede noch knapp 1/5 Standardabweichung. Sobald in der Familie vorwiegend deutsch gesprochen wird, gehen die Disparitäten weiter zurück, verschwinden aber nicht völlig (Zeile 2, Spalte 3). Die unterschiedliche Beherrschung der Verkehrssprache ist generationsabhängig. Bei interethnischen Partnerschaften der Eltern lassen sie sich in der zweiten Zuwanderergeneration nicht mehr nachweisen. Sind beide Elternteile zugewandert, geht das Sprachhandicap in der zweiten Generation zwar zurück, bleibt aber immer noch substantiell. Eine deutliche Reduktion zeigt sich in den Zuwandererfamilien, in denen überwiegend deutsch gesprochen wird. Der Mittelwertvergleich macht jedoch nur einen Teil der Problematik sichtbar. Besonders gravierend ist der in Spalte 4 ausgewiesene Befund, dass ein Drittel der 15-Jährigen mit Migrationshintergrund das Mindestniveau kompetenter Sprachbeherrschung unterschreitet – und zwar auch noch in der zweiten Generation. Dies bedeutet, dass im Jahr 2009 über 50 Prozent der Risikogruppe, die sich auf 18,5 Prozent der Alterskohorte belief, Jugendliche mit Migrationshintergrund waren.

Dieser generelle Überblick verdeckt erhebliche Differenzen zwischen den unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen. Die Unterschiede weisen auf differenzielle Integrationsprozesse hin. In Deutschland geborene 15-Jährige, deren Familien aus der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland gezogen sind, hatten sich 2009 in ihrer Sprachkompetenz altersgleichen Jugendlichen ohne Migrationshintergrund im Mittel vollständig angeglichen, während in der ersten Zuwanderergeneration noch erhebliche Nachteile vorhanden waren – allerdings auch nur dann, wenn die Familie zu Hause nicht deutsch spricht (vgl. Müller/Stanat 2006). Auch unter den Jugendlichen polnischer Herkunft verbessert sich in der zweiten Generation die Beherrschung der Verkehrssprache erheblich. Kontrolliert man den Sozialstatus, sind Differenzen zur deutschstämmigen Bevölkerung nicht mehr nachweisbar. In der ersten Generation sind die Kompetenzunterschiede mit mehr als 3/4 Standardabweichung allerdings noch sehr hoch. Diese Gruppe macht jedoch unter den Jugendlichen polnischer Herkunft nur eine kleine Minderheit aus.

Als Problemgruppe erweisen sich die 15-jährigen Jugendlichen türkischer Herkunft. Ihre mittlere Sprachkompetenz lag 2009 rund eine Standardabweichung unter jener der im Alter vergleichbaren deutschstämmigen Schulbevölkerung und unter-

schied sich zwischen der ersten und zweiten Generation praktisch nicht. Auch unter Kontrolle des Sozialstatus der zugewanderten Familien betrug der Rückstand noch 2/3 Standardabweichung. Und selbst wenn zu Hause vornehmlich deutsch gesprochen wird, ließ die Beherrschung der Verkehrssprache mit einem Rückstand von über einer halben Standardabweichung zu wünschen übrig. Die 15-Jährigen mit türkischer Herkunft sind auch in der so genannten Risikogruppe, die Mindeststandards in der Sprachkompetenz unterschreitet, weit überrepräsentiert. Gleichzeitig stellen die Zuwanderer türkischer Herkunft unter den 15-Jährigen die größte Migrantengruppe – und ihr relativer Anteil wächst in den jüngeren Altersgruppen kontinuierlich.

5. Migration und Bildungsbeteiligung in der Sekundarstufe I

Gerade im deutschen Berechtigungssystem ist die Bildungsbeteiligung im Sekundarschulsystem der wichtigste Prädiktor für die im Lebenslauf erreichbare soziale Position. Dieser Zusammenhang ist in den jüngeren Generationen enger geworden (vgl. Mayer/Blossfeld 1990; Becker 2009). Im Hinblick auf den Ausgleich sozialstruktureller Disparitäten zwischen zugewandelter und autochthoner Bevölkerung sind einerseits die Bildungsbeteiligung am Gymnasium und andererseits der Hauptschulbesuch als Risikomarker von besonderer Bedeutung. Das Gymnasium ist immer noch der Königsweg zur Studienberechtigung. Der Hauptschulabschluss bzw. der Hauptschulbesuch ohne Abschluss stellen andererseits ein gravierendes Risiko für den gelingenden Übergang in die berufliche Erstausbildung dar. 50 Prozent der Schulabgänger und -abgängerinnen mit diesem Abschluss gelingt es nicht, unmittelbar im Anschluss an die Schulzeit einen beruflichen Ausbildungsplatz im dualen oder schulberuflichen System zu finden. Bei Schulabgängern und -abgängerinnen ohne Abschluss beläuft sich dieser Anteil auf fast 80 Prozent (vgl. Solga 2005). Sie münden in eine Warte- oder Nachqualifikationsschleife im sogenannten Übergangssystem ein (vgl. Autorengruppe 2006, 2008, 2010).

Tabelle 3 gibt einen Überblick über Disparitäten der Bildungsbeteiligung am Ende der Sekundarstufe I nach Migrationsstatus, Zuwanderungsgeneration und Herkunftsland für das Jahr 2003. Dieses Jahr wurde ausgewählt, weil die PISA-Stichprobe von 2003 ein *oversampling* von Jugendlichen mit Migrationshintergrund enthält und so differenzierte Betrachtungen nach Herkunftsland und Zuwanderungsgeneration erlaubt (vgl. Prenzel u.a. 2004). Das Bild, das diese Tabelle vermittelt, ist durch große Unterschiede nach Zuwanderungsgeneration und Herkunftsland gekennzeichnet. Eindrucksvoll ist der Befund, dass 15-jährige Jugendliche der zweiten Zuwanderungsgeneration, deren Familien aus der ehemaligen Sowjetunion oder Polen stammen, sich hinsichtlich des relativen Schulbesuchs am Gymnasium statistisch nicht signifikant von der altersgleichen deutschen Bevölkerung unterscheiden. Unter Kontrolle von Merkmalen der sozialen Herkunft erreichen sie sogar eine höhe-

re Gymnasialbeteiligung (vgl. Segeritz/Walter/Stanat 2010, S. 130). Hier zählt sich offensichtlich der kompetente Erwerb der Verkehrssprache – der erste Schritt der kulturellen Angleichung – in der Überwindung der Zugangshürde zum Gymnasium aus (vgl. Tabelle 2). Die Kompetenz- und Beteiligungsmuster der Jugendlichen der zweiten Zuwanderungsgeneration aus der ehemaligen Sowjetunion und aus Polen sprechen für eine direkte Assimilation in die Aufnahmegesellschaft. Umgekehrt weist der empfindliche Rückstand in der Gymnasialbeteiligung der Jugendlichen türkischer Herkunft – ihr relativer Gymnasialbesuch liegt mit 8,9 Prozent weit unter den 35 Prozent der deutschen Altersgruppe – auf die eklatanten Defizite in der Sprachkompetenz auch noch in der zweiten Generation hin (vgl. Tabelle 2). Den Jugendlichen, die noch über eigene Migrationserfahrung verfügen, gelingt der Schritt zur strukturellen Assimilation im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung generell noch nicht. Der Grad der Annäherung hängt jedoch von der Verweildauer in Deutschland ab.

Tab. 3: 15-Jährige nach Migrationsstatus, Herkunftsland, Zuwanderungsgeneration und besuchter Schulform, 2003

Migrationsstatus / Herkunftsland / Generation	Schulform					
	Haupt- schule	Real- schule	MBG ²	IGS ³	Gymna- sium	Beruf- liche Schule
Ohne Migrationshintergrund (Mh.)	15,9	23,7	12,2	8,8	34,7	4,7
Türkei						
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	31,8*	29,6	4,3	11,8	16,3*	6,3
2. Generation	48,7*	21,0	1,2	13,4*	8,9*	6,8
1. Generation	55,9*	15,1*	6,5	11,6	4,6*	19,4
Ehemalige UdSSR						
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	21,0	15,9	5,2	12,3	35,8	9,8
2. Generation	9,5	25,7	2,4	9,0	48,5	4,8
1. Generation	34,9*	32,6*	5,0	9,3	15,6*	3,4
Polen						
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	13,7	25,3	7,6	12,3	37,6	3,5
2. Generation	20,1	20,5	1,5	16,5*	39,5	2,2
1. Generation	17,3	33,3*	1,9	9,4	31,6	7,1
Andere Herkunftsländer						
2. Generation, einseitiger Mh. ¹	19,6	26,1	4,1	10,3	37,2	2,9
2. Generation	31,4*	27,9	1,3	10,9	22,5*	6,0
1. Generation	45,8*	21,9	3,0	8,9	16,6*	4,5

¹ 15-Jährige, die einen einseitigen Migrationshintergrund haben, gehören ganz überwiegend (> 90%) zur 2. Generation der Zuwanderer, sind also in Deutschland geboren (vgl. Walter 2008, S. 153). Sie werden deshalb hier insgesamt der 2. Generation zugerechnet.

² Schule mit mehreren Bildungsgängen.

³ Integrierte Gesamtschule.

* Signifikanter Unterschied zu 15-Jährigen ohne Migrationshintergrund auf 5-Prozent-Niveau.

Quelle: Segeritz/Walter/Stanat 2010, S. 128

Ein Blick auf den Risikomarker Hauptschulbesuch im Jahr 2003 zeigt, dass die Hauptschule für einen erheblichen Teil der ersten Generation der Zuwanderer den Einstieg in das deutsche Sekundarschulsystem bedeutete. Problematisch ist der Befund, dass der relative Hauptschulbesuch in der türkischen Migrantengruppe in der zweiten Generation 2003 noch immer bei über 50 Prozent lag. Auch in der zweiten Generation der Zuwanderer aus „anderen Herkunftsländern“ bleibt der Hauptschulbesuch überproportional hoch. Dies ist ein starker Indikator, dass sich für nennenswerte Teile dieser Zuwanderergruppen und für die Gruppe mit türkischer Herkunft im Mittel insgesamt auch in der zweiten Generation ein Unterschichtungsprozess (*downward assimilation*) abzeichnet.

Tab. 4: Neuntklässler und Neuntklässlerinnen an allgemeinen Schulen nach Migrationshintergrund (Mh.), Herkunftsländ, Zuwanderungsgeneration und besuchter Schulform, 2009 (Angaben in Prozent)

Migrationsstatus / Herkunftsland / Generation	Schulform				
	Haupt- schule	Real- schule	MBG ¹	IGS ²	Gymna- sium
Ohne Migrationshintergrund (Mh.)	10,2	18,0	17,9	16,9	37,0
Mit Mh. ³	22,9	21,3	10,5	21,2	24,2
Türkei					
Einseitiger Mh.	28,5	21,0	7,0	26,1	17,5
2. Generation	32,0	26,1	8,6	22,4	10,9
1. Generation	40,6	22,2	12,8	18,3	6,1
Ehemalige UdSSR					
Einseitiger Mh.	17,6	12,5	14,0	21,3	34,6
2. Generation	17,6	41,7	6,3	14,6	19,8
1. Generation	25,8	17,3	15,3	17,2	24,3
Polen					
Einseitiger Mh.	14,5	19,1	14,8	21,2	30,4
2. Generation	17,7	18,5	9,0	19,8	35,1
1. Generation	24,6	14,5	14,5	27,5	18,8
Andere Herkunftsländer					
Einseitiger Mh.	15,3	19,2	9,9	23,1	32,5
2. Generation	21,8	21,4	8,6	19,6	28,6
1. Generation	26,8	16,9	14,4	22,9	19,0

¹ Schule mit mehreren Bildungsgängen.

² Integrierte Gesamtschule.

³ Umfasst einseitigen Mh., 2. Generation und 1. Generation.

Quelle: Köller/Knigge/Tesch 2010; Sonderauswertung

Danksagung: Wir danken S. Schipolowski und S. Radmann, IQB Berlin, für die Sonderauswertung.

Zur Kontrolle soll noch einmal ein Blick auf die Bildungsbeteiligung der Neuntklässler und Neuntklässlerinnen im Jahr 2009 geworfen werden. Grundlage der Tabelle 4 sind Daten des ersten Ländervergleichs zur Überprüfung der Bildungsstandards (vgl. Köller/Knigge/Tesch 2010, Sonderauswertung). Die Fallzahlen für die erste Zuwanderungsgeneration russischer und türkischer Herkunft sind relativ klein, sodass die entsprechenden Befunde einen höheren Standardfehler aufweisen und mit Vorsicht zu interpretieren sind. Im Hinblick auf den Gymnasialbesuch machen die Ergebnisse auf drei Dinge aufmerksam. An der Gymnasialbeteiligung der Jugendlichen türkischer Herkunft hat sich auch bis 2009 praktisch nichts verändert. Auffällig sind die Befunde für die zweite Generation der Zuwanderer aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Die 2003 getesteten Jugendlichen dieser Gruppe sind alle vor der Wende in Deutschland geboren worden. Ihre Familien gehören offensichtlich einer selektiven und sehr bildungs- und aufstiegsorientierten Zuwanderergruppe an. Die Familien der 2009 untersuchten Jugendlichen sind überwiegend nach der Wende im großen Zustrom der Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen nach Deutschland zugewandert. Sie haben möglicherweise größere Distanz zum deutschen Bildungswesen. Trotz guter Sprachkenntnisse der 15-Jährigen der zweiten Generation (siehe Tabelle 2) gelingt ihnen der Schritt zum Gymnasium noch nicht im gleichen Maße wie den deutschen Jugendlichen und den Jugendlichen aus den früher zugewanderten Familien. Möglicherweise hat sich in den letzten 10 bis 15 Jahren auch die erste Generation der Zuwanderer polnischer Herkunft verändert.

Erhebliche Bewegung zeichnet sich für den relativen Hauptschulbesuch ab. Die Attraktivität der Hauptschule war bereits im Jahr 2005, dem Zeitpunkt, an dem die 2009 untersuchten Jugendlichen in die Sekundarstufe wechselten, erheblich gesunken, und zwar für alle Zuwanderergruppen, auch der ersten Generation. Der Trend geht eindeutig zu anspruchsvolleren Schulformen – verzögert wiederum für die türkische Gruppe.

6. Migration und der Übergang in die berufliche Ausbildung und den Arbeitsmarkt

Für den Übergang in die berufliche Erstausbildung (1. Schwelle) und auf den Arbeitsmarkt (2. Schwelle) liegen unseres Wissens bislang keine nach Generationsfolge und Herkunftsland differenzierten Analysen vor. Die Arbeiten, die nach Herkunftsgruppen unterscheiden, sind nicht in der Lage, zwischen erster und zweiter Zuwanderungsgeneration zu trennen. Faktisch beziehen sich diese Analysen ganz überwiegend auf junge Erwachsene mit eigener Migrationserfahrung – also die erste Generation der Zuwanderer (vgl. Seibert/Solga 2005; Kalter 2006; Hunkler 2010; Seibert 2011).

Unter Nutzung des Mikrozensus von 2005 analysierte Seibert (2011) die Ausbildungs- und Erwerbschancen von 26- bis 35-Jährigen nach Herkunftsgruppen. Im Hinblick auf eine erfolgreiche Ausbildungsbeteiligung berichtet er folgende Befunde: In der analysierten Altersgruppe waren 14,5 Prozent der Deutschen ohne Migrationshintergrund ohne Ausbildung. Unter den Spätaussiedlern und Spätaussiedlerinnen lag der Anteil dieser Risikopersonen mit 17,8 Prozent kaum höher. In der Gruppe der Zuwanderer mit türkischer Herkunft betrug die Ausbildungslosenquote 55,7 Prozent, wenn keine deutsche Staatsangehörigkeit vorlag, und 36,6 Prozent, wenn die jungen Erwachsenen die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen (vgl. a.a.O., S. 211). Betrachtet man die Einmündung in eine *qualifizierte* Tätigkeit, so zeigte sich, dass ein Ausbildungsabschluss allein nicht genügte, um die ethnischen Disparitäten in der Erwerbsbeteiligung aufzulösen. Tabelle 5 zeigt die auch in dieser Altersgruppe festzustellende Abwärtsassimilation der türkischen Zuwanderungsgruppe in Abhängigkeit von der Staatsangehörigkeit. In diesem Zusammenhang kann man die Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit wahrscheinlich als Indikator für kulturelle Nähe, insbesondere für bessere Beherrschung der Verkehrssprache interpretieren. Während sich die Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen in der Erwerbsbeteiligung in qualifizierten Tätigkeiten kaum von der deutschen Mehrheitsgesellschaft unterscheiden, bleiben Zuwanderer türkischer Herkunft mit und ohne Ausbildungsabschluss deutlich hinter den entsprechenden Quoten der deutschstämmigen Bevölkerung zurück.

Tab. 5: Erwerbsbeteiligung von 26- bis 35-Jährigen nach Herkunft und beruflicher Ausbildung, 2005 (Mikrozensus)

Herkunftsgruppe / Berufliche Ausbildung	Erwerbsbeteiligung (in %)	Erwerbsbeteiligung in qualifizierter Tätigkeit (in %)
Ohne Migrationshintergrund		
Mit Ausbildung	91,8	75,8
Ohne Ausbildung	75,3	50,5
Spätaussiedler		
Mit Ausbildung	88,6	76,1
Ohne Ausbildung	72,5	46,6
Türkische Herkunft ohne dt. Staatsangehörigkeit		
Mit Ausbildung	81,2	53,3
Ohne Ausbildung	65,6	27,9
Türkische Herkunft mit dt. Staatsangehörigkeit		
Mit Ausbildung	86,7	68,1
Ohne Ausbildung	63,6	28,8

Quelle: Seibert 2011

Beicht und Granato (2010) nutzen die sogenannte Übergangsstudie des Bundesinstituts für Berufsbildung, um die differenzielle Einmündung von jungen Menschen in die berufliche Erstausbildung in Abhängigkeit von Merkmalen der sozialen und

ethnischen Herkunft zu untersuchen. In dieser Untersuchung wurden im Jahr 2006 18- bis 24-Jährige, die vor dem Erhebungsjahr die allgemein bildende Schule verlassen hatten, retrospektiv nach ihrer Bildungskarriere befragt. Die Autorinnen können zeigen, dass auch nach Kontrolle des Schulabschlusses, der Durchschnittsnote des Abschlusszeugnisses und relevanter Merkmale der sozialen Herkunft Personen mit Migrationshintergrund bei der Einmündung in die berufliche Ausbildung deutlich benachteiligt waren. Dies gilt insbesondere für junge Männer mit Migrationsgeschichte. Eine Differenzierung der Analysen nach ethnischen Herkunftsgruppen und Generationenfolge liegt nicht vor.

Für Abgänger und Abgängerinnen aus allgemein bildenden Schulen der Jahre 2004 bis 2006 untersuchten Diehl, Friedrich und Hall (2009) den Übergang in die betriebliche Erstausbildung. In ihren Analysen differenzierten sie zwar unter den Personen mit Migrationshintergrund nicht nach ethnischer Herkunft, wohl aber danach, ob Deutsch als Erst- oder Zweitsprache gelernt wurde. Diese Differenzierung approximiert in restriktiver Weise die Zugehörigkeit zur zweiten Zuwanderungsgeneration. Ihre Ergebnisse fassen sie folgendermaßen zusammen (Diehl/Friedrich/Hall 2009, S. 58): „Männliche Jugendliche ausländischer Herkunft haben weitgehend unabhängig davon, welchen Wunschberuf sie verfolgen, welchen Schulabschluss sie erworben und welche Erstsprache sie gelernt haben, deutlich geringere Chancen, einen Ausbildungsplatz zu finden als Jugendliche deutscher Herkunft.“ Diese Benachteiligung lässt sich auch unter Kontrolle aller arbeitsmarktrelevanten Individualmerkmale für Angehörige der zweiten Generation feststellen. Offen bleibt hier wiederum die Frage, ob dies für alle Zuwanderergruppen gilt oder vornehmlich oder ausschließlich für junge Männer türkischer Herkunft.

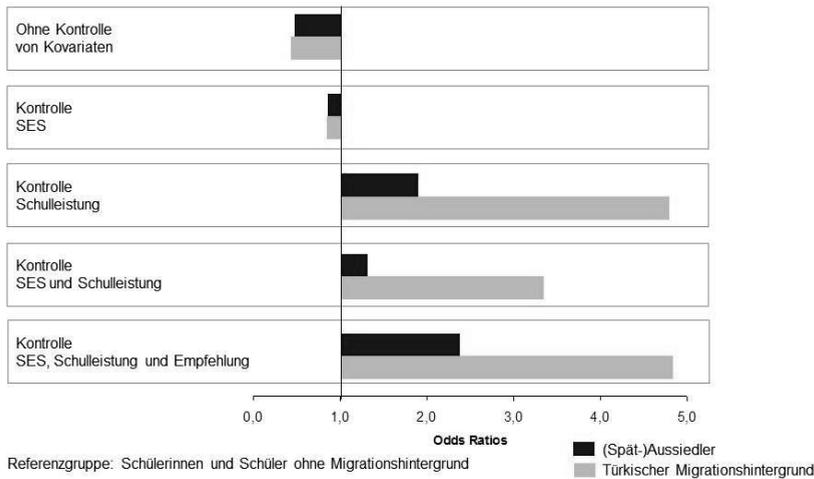
7. Migration und Bildungsmotivation

Es ist eine für die Sozialintegration in Deutschland prognostisch interessante Frage, inwieweit für die ethnischen Disparitäten der Bildungsbeteiligung kulturelle Distanz zum deutschen Bildungssystem verantwortlich sein könnte (vgl. Becker 2011). Eine skeptisch-kulturalistische Interpretation der deskriptiven Befunde besagt, dass diese auch – wenn nicht hauptsächlich – auf Unkenntnis des deutschen Bildungssystems und seiner internen Funktionslogik und auf kulturelle Distanz gegenüber den sozialen Platzierungsmechanismen in Deutschland zurückzuführen seien. Indikatoren dafür seien Gleichgültigkeit gegenüber der Schule und Defizite in der Motivation, in Bildung zu investieren (vgl. Karakaşoğlu-Aydin 2001; Weiss 2007; siehe auch Diefenbach 2009 oder Becker 2011).

Die sogenannte Übergangsstudie, die das Max-Planck-Institut für Bildungsforschung in Berlin in Zusammenarbeit mit dem Institut für Schulentwicklungsforschung

in Dortmund durchgeführt hat, erlaubt eine Überprüfung dieser kulturalistischen Deutung (vgl. Maaz u.a. 2010). In dieser Untersuchung werden nicht nur Bildungsaspirationen, sondern auch das tatsächliche Wahlverhalten beim Übergang von der Grundschule in die weiterführenden Schulformen erfasst und zur sozialen und ethnischen Herkunft sowie zur Schulleistung in Beziehung gesetzt. Abbildung 1 zeigt das Ergebnis der logistischen Regression vom Übergang in das Gymnasium bzw. eine andere Schulform auf den Migrationshintergrund, sozioökonomischen Status, die Schulleistung und die Grundschulempfehlung (vgl. Gresch/Becker 2010).

Abb. 1: Logistische Regression des Übergangs zum Gymnasium auf Migrationshintergrund, sozioökonomischen Status (SES), Schulleistung (Test und Noten) und Empfehlung



Quelle: eigene Darstellung

In Abbildung 1 wird das Übergangsverhalten von zwei Migrantengruppen mit einer deutschstämmigen Referenzgruppe verglichen. Die beiden Zuwanderergruppen unterscheiden sich untereinander deutlich – wie im vorangehenden Abschnitt gezeigt wurde – hinsichtlich ihrer Bildungsbeteiligung. Es handelt sich einerseits um Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen, die vornehmlich aus Polen und Staaten der ehemaligen Sowjetunion kommen, und andererseits um die türkische Migrantengruppe. Die Abbildung zeigt zunächst, dass die Chancen beider Migrantengruppen, nach der vierten Klasse der Grundschule auf ein Gymnasium zu wechseln, nur etwa halb so groß sind wie die der deutschstämmigen Klassenkameraden und -kameradinnen. Dabei sind die Übergangschancen der Kinder aus Spätaussiedlerfamilien etwas günstiger als die für Kinder aus Familien türkischer Herkunft. Im zweiten Schritt wurde die Vorhersage des Übergangs auf ein Gymnasium wiederholt, und zwar unter Kontrolle der Sozialschichtzugehörigkeit der Familie. Die Disparitäten der ethnischen Herkunft reduzieren sich, bleiben aber gleichwohl noch sichtbar. Im dritten und vierten Schritt wurde für Schulleistung – gemessen durch Tests

und Noten – bzw. Sozialschicht und Schulleistung kontrolliert. Hier wird ein überraschender Befund sichtbar, der die kulturalistische Deutung der Disparitäten der Bildungsbeteiligung in Frage stellt. Unter Kontrolle von Schulleistung und vor allem unter Kontrolle von Sozialschicht und Schulleistung sind die Chancen eines türkischen Kindes, auf ein Gymnasium überzugehen, mehr als drei- bzw. viermal so groß wie für vergleichbare Kinder deutscher Herkunft. Kontrolliert man zusätzlich die Grundschulempfehlung, ergibt sich für die türkische Gruppe keine weitere Veränderung. Dies bedeutet, dass nicht nur die bereits jetzt in der zweiten Generation erfolgreiche Gruppe der Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen aus Osteuropa, sondern auch die türkischen Familien sehr wohl über die Funktionslogik des deutschen Bildungssystems Bescheid wissen und sich in ihrer Schulwahl, wenn die entsprechenden Leistungsvoraussetzungen vorliegen, ohne zusätzliche formale Lenkung völlig adäquat verhalten. Dies ist ein deutlicher Hinweis, dass vermutlich weniger kulturelle Distanz oder fehlende Bildungsmotivation, sondern eher mangelnde Opportunitäten, den Rückstand in der kompetenten Beherrschung der Verkehrssprache aufzuholen, für die ethnischen Disparitäten der Bildungsbeteiligung verantwortlich sind (vgl. Esser 2001; Kristen 2002; Walter/Taskinen 2007; Kristen/Dollmann 2010; Stanat/Segeritz/Christensen 2010; Walter/Stanat/Segeritz 2011).

8. Zusammenfassung

Deutschland ist seit langem ein Zuwanderungsland. 20 Prozent der hier lebenden Menschen sind Personen mit Migrationshintergrund. Mehr als die Hälfte von ihnen hat die deutsche Staatsbürgerschaft. In den jüngeren Alterskohorten steigt der Anteil von Kindern aus Zuwandererfamilien kontinuierlich. In der Altersgruppe der unter 5-Jährigen beläuft sich ihr Anteil auf mittlerweile 35 Prozent in den westdeutschen Flächenstaaten. Bei unveränderten Fertilitätsraten und ausgeglichenem Wanderungssaldo wird er bis zum Jahr 2020 auf über 50 Prozent steigen. In den westdeutschen Ballungsgebieten beträgt der Anteil der unter 5-Jährigen mit Migrationshintergrund bereits jetzt zwischen 50 und 70 Prozent. Die am stärksten besetzten Migrantengruppen bilden Personen türkischer Herkunft sowie Zuwanderer aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion und aus Polen. Mit größerem Abstand folgen dann Zuwanderer aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens und aus Italien.

Die Zuwanderer der ersten Generation unterscheiden sich systematisch hinsichtlich sozialer Herkunft und Bildungsniveau von der deutschstämmigen Bevölkerung. Die Zuwanderung in der ersten Generation stellt faktisch einen sozialen Unterschichtungsprozess dar. Dies gilt für alle Hauptmigrationsströme. Auch nach einer Aufenthaltsdauer von mehr als 15 Jahren in Deutschland lässt sich keine nennenswerte Aufwärtsmobilität innerhalb von Familien der ersten Generation feststellen.

Dieses Bild ändert sich in der zweiten Generation. Die zweite Zuwanderungsgeneration, die das deutsche Schulsystem durchlaufen hat, ist im Hinblick auf Merkmale struktureller und kultureller Integration vor allem durch große ethnische Unterschiede gekennzeichnet. Betrachtet man die kompetente Beherrschung der Verkehrssprache und die Bildungsbeteiligung an weiterführenden Schulformen, so unterscheiden sich 15-jährige in Deutschland geborene Jugendliche, deren Eltern aus Polen oder Staaten der ehemaligen Sowjetunion stammen, kaum noch von der deutschen Altersgruppe. Dies wiederholt sich beim Übergang in die berufliche Erstausbildung. Hier deuten alle Indikatoren auf das Muster einer direkten Assimilation hin. Dagegen zeigen sich bei jungen Menschen der zweiten Zuwanderungsgeneration türkischer Herkunft im Vergleich zur ersten Generation kaum veränderte Rückstände in der Beherrschung der Verkehrssprache und in der Bildungsbeteiligung auf Sekundarschulniveau. Dies gilt auch bei Kontrolle des sozialen Status und des Bildungsniveaus der Zuwandererfamilien. Diese Befunde sprechen für eine tendenzielle Abwärtsassimilation in der zweiten Generation. Allerdings sind diese Disparitäten nicht auf mangelnde Bildungsmotivation oder Distanz gegenüber dem deutschen Schulsystem zurückzuführen. Die nicht bewältigte Hürde stellt die kompetente Beherrschung der Verkehrssprache dar (vgl. Esser 2006). Ist diese Barriere überwunden, kommt die starke Bildungs- und Aufstiegs motivation im Schulwahlverhalten dieser Migrantengruppe unmittelbar zur Geltung (vgl. Gresch, im Druck). Will man soziale Integration in Deutschland langfristig unterstützen, ist die frühe und systematische Förderung der Sprachkompetenz im Deutschen offensichtlich der Königsweg (vgl. Paetsch/Wolf/Stanat 2010).

Literatur

- Alba, R.D. (2005): Bright vs. Blurred Boundaries. Second Generation Assimilation and Exclusion in France, Germany, and the United States. In: *Ethnic and Racial Studies* 28, H. 1, S. 20-49.
- Alba, R.D. (2008): Why We Still Need a Theory of Mainstream Assimilation. In: Kalter, F. (Hrsg.): *Migration und Integration*. Wiesbaden: VS, S. 37-56.
- Alba, R.D./Nee, V. (2003): *Remaking the Mainstream. Assimilation and Contemporary Immigration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Allmendinger, J. (1999): Bildungsarmut. Zur Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik. In: *Soziale Welt* 50, S. 35-50.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2006): *Bildung in Deutschland. Ein indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung und Migration*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): *Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010): *Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel*. Bielefeld: Bertelsmann.

- Bankston, C.L. (2006): Filipino Americans. In: Min, P.G. (Hrsg.): Asian Americans. Contemporary Trends and Issues. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press, S. 180-204.
- Baumert, J./Klieme, E./Neubrand, M./Prenzel, M./Schiefele, U./Schneider, W./Stanat, P./Tillmann, K.-J./Weiß, M. (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Baumert, J./Maaz, K. (2010): Bildungsungleichheit und Bildungsarmut – Der Beitrag von Large-Scale-Assessments. In: Hurrelmann, K./Quenzel, G. (Hrsg.): Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten. Wiesbaden: VS, S. 159-179.
- Baumert, J./Schümer, G. (2001): Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb. In: Baumert, J./Klieme, E./Neubrand, M./Prenzel, M./Schiefele, U./Schneider, W. (Hrsg.): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, S. 323-407.
- Becker, R. (2009): Entstehung und Reproduktion von Bildungsungleichheiten. In: Becker, R. (Hrsg.): Lehrbuch der Bildungssoziologie. Wiesbaden: VS, S. 85-130.
- Becker, R. (2011): Integration von Migranten durch Bildung und Ausbildung – theoretische Erklärungen und empirische Befunde. In: Becker, R. (Hrsg.): Integration durch Bildung. Wiesbaden: VS, S. 11-36.
- Beicht, U./Granato, M. (2010): Ausbildungsplatzsuche. Geringere Chancen für junge Frauen und Männer mit Migrationshintergrund. In: BiBB Report 15, S. 1-16.
- Diefenbach, H. (2009): Der Bildungserfolg von Schülern mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Schülern ohne Migrationshintergrund. In: Becker, R. (Hrsg.): Lehrbuch der Bildungssoziologie. Wiesbaden: VS, S. 451-475.
- Diehl, C./Friedrich, M./Hall, A. (2009): Jugendliche ausländischer Herkunft beim Übergang in die Berufsausbildung. Vom Wollen, Können und Dürfen. In: Zeitschrift für Soziologie 38, H. 1, S. 48-67.
- Ehmke, T./Jude, N. (2010): Soziale Herkunft und Kompetenzerwerb. In: Klieme, E./Artelt, C./Hartig, J./Jude, N./Köller, O./Prenzel, M./Schneider, W./Stanat, P. (Hrsg.): PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt. Münster u.a.: Waxmann, S. 231-254.
- Eng, S./Kanitkar, K./Cleveland, H.H./Herbert, R./Fischer, J./Wiersma, J.D. (2008): School Achievement Differences among Chinese and Filipino American Students. Acculturation and the Family. In: Educational Psychology 28, H. 5, S. 535-550.
- Esser, H. (2001): Integration und ethnische Schichtung (Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapier 40). Mannheim: MZES.
- Esser, H. (2006): Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten. Frankfurt a.M. u.a.: Campus.
- Esser, H. (2008): Assimilation, ethnische Schichtung oder selektive Akkulturation? Neuere Theorien der Eingliederung von Migranten und das Modell der intergenerationalen Integration. In: Kalter, F. (Hrsg.): Migration und Integration. Wiesbaden: VS, S. 81-107.
- Gibson, M. (2001): Immigrant Adaptation and Patterns of Acculturation. In: Human Development 44, S. 19-23.
- Giesecke, J./Heisig, J.P./Allmendinger, J. (2009): Einstiegswege in den Arbeitsmarkt (WZB Mitteilungen). Berlin: WZB.
- Gordon, M.M. (1964): Assimilation in American Life. The Role of Race, Religion, and National Origins. New York: Oxford University Press.
- Gresch, C. (im Druck): Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I bei Kindern mit Migrationshintergrund. Wiesbaden: VS.
- Gresch, C./Becker, M. (2010): Sozial- und leistungsbedingte Disparitäten im Übergangsverhalten bei türkischstämmigen Kindern und Kindern aus (Spät-)Aussiedlerfamilien. In: Maaz, K./Baumert, J./Gresch, C./McElvany, N. (Hrsg.): Der Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule. Leistungsgerechtigkeit und regionale, soziale und ethnisch-kulturelle Disparitäten. Bonn: BMBF, S. 181-200.

- Gresch, C./Kristen, C. (2011): Staatsbürgerschaft oder Migrationshintergrund? Ein Vergleich unterschiedlicher Operationalisierungsweisen am Beispiel der Bildungsbeteiligung. In: *Zeitschrift für Soziologie* 40, H. 3, S. 208-227.
- Hanushek, E.A./Wößmann, L. (2011): How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries? In: *Economic Policy* 67, S. 427-491.
- Hunkler, C. (2010): Ethnische Unterschiede beim Zugang zu Ausbildung und Erwerb von Ausbildungsabschlüssen. In: Becker, B./Reimer, D. (Hrsg.): *Vom Kindergarten bis zur Hochschule*. Wiesbaden: VS, S. 213-250.
- Kalter, F. (2006): Auf der Suche nach einer Erklärung für die spezifischen Arbeitsmarktnachteile Jugendlicher türkischer Herkunft. Zugleich eine Replik auf den Beitrag von Holger Seibert und Heike Solga: „Gleiche Chancen dank einer abgeschlossenen Ausbildung?“ (ZfS 5/2005). In: *Zeitschrift für Soziologie* 35, S. 144-160.
- Kalter, F. (2008): Stand, Herausforderungen und Perspektiven der empirischen Migrationsforschung. In: Kalter, F. (Hrsg.): *Migration und Integration*. Wiesbaden: VS, S. 11-36.
- Kao, G./Thompson, J.S. (2003): Racial and Ethnic Stratification in Educational Achievement and Attainment. In: *Annual Review of Sociology* 29, S. 417-442.
- Karakaşoğlu-Aydin, Y. (2001): Kinder aus Zuwanderungsfamilien im Bildungssystem. In: Böttcher, W./Klemm, K./Rauschenbach, T. (Hrsg.): *Bildung und Soziales in Zahlen. Statistisches Handbuch zu Daten und Trends im Bildungsbereich*. Weinheim u.a.: Juventa, S. 273-302.
- Klieme, E./Artelt, C./Hartig, J./Jude, N./Köller, O./Prenzel, M./Schneider, W./Stanat, P. (Hrsg.) (2010): *PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt*. Münster u.a.: Waxmann.
- Knighton, T./Bussière, P. (2006): *Educational Outcomes at Age 19 Associated with Reading Ability at Age 15*. Ottawa: Statistics Canada.
- Köller, O./Knigge, M./Tesch, B. (Hrsg.) (2010): *Sprachliche Kompetenzen im Ländervergleich*. Münster u.a.: Waxmann.
- Kristen, C. (2002): Hauptschule, Realschule oder Gymnasium? In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54, H. 3, S. 534-552.
- Kristen, C./Dollmann, J. (2010): Sekundäre Effekte der ethnischen Herkunft. Kinder aus türkischen Familien am ersten Bildungsübergang. In: Becker, B./Reimer, D. (Hrsg.): *Vom Kindergarten bis zur Hochschule. Die Generierung von ethnischen und sozialen Disparitäten in der Bildungsbiographie*. Wiesbaden: VS, S. 117-144.
- Lockwood, D. (1964): Social Integration and System Integration. In: Zollschan, G.K./Hirsch, W. (Hrsg.): *Explorations in Social Change*. London: Routledge & Kegan, S. 244-257.
- Maaz, K./Baumert, J./Gresch, C./McElvany, N. (2010): Der Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule – Leistungsgerechtigkeit und regionale, soziale und ethnisch-kulturelle Disparitäten. Bonn: BMBF.
- Mayer, K.U./Blossfeld, H.-P. (1990): Die gesellschaftliche Konstruktion sozialer Ungleichheit im Lebensverlauf. In: Berger, P.A./Hradil, S. (Hrsg.): *Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile*. Göttingen: Schwartz, S. 297-318.
- Müller, A.G./Stanat, P. (2006): Schulischer Erfolg von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund. Analysen zur Situation von Jugendlichen aus der ehemaligen Sowjetunion und der Türkei. In: Baumert, J./Stanat, P./Watermann, R. (Hrsg.): *Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen. Differenzielle Bildungsprozesse und Probleme der Verteilungsgerechtigkeit*. Wiesbaden: VS, S. 221-256.
- Naumann, J./Artelt, C./Schneider, W./Stanat, P. (2010): Lesekompetenz von PISA 2000 bis PISA 2009. In: Klieme, E./Artelt, C./Hartig, J./Jude, N./Köller, O./Prenzel, M./Schneider, W./Stanat P. (Hrsg.): *PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt*. Münster u.a.: Waxmann, S. 23-72.
- Paetsch, J./Wolf, K.M./Stanat, P. (2010): Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien. [Unveröffentlichte Expertise für den Expertenrat „Herkunft und

- Bildungserfolg“ im Auftrag des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport des Landes Baden-Württemberg.] Berlin: AB Empirische Bildungsforschung, Freie Universität.
- Park, R. (1950): *The Nature of Race Relationship*. In: Park, R. (Hrsg.): *Race and Culture*. Glencoe, IL: Free Press, S. 81-116.
- Portes, A./Rumbaut, R.G. (2001): *Legacies. The Story of the Immigrant Second Generation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Portes, A./Rumbaut, R.G. (2006): *Immigrant America. A Portrait*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Portes, A./Zhou, M. (1993): *The New Second Generation. Segmented Assimilation and Its Variants*. In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 530, S. 74-96.
- Prenzel, M./Artelt, C./Baumert, J./Blum, W./Hammann, M./Klieme, E./Pekrun, R. (2007): *PISA 2006. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie*. Münster u.a.: Waxmann.
- Prenzel, M./Baumert, J./Blum, W./Lehmann, R./Leutner, D./Neubrand, M./Pekrun, R./Rolff, H.-G./Rost, J./Schiefele, U. (2004): *PISA 2003. Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs*. Münster u.a.: Waxmann.
- Sakamoto, A./Goyette, K.A./Kim, C.H. (2009): *Socioeconomic Attainments of Asian Americans*. In: *Annual Review of Sociology* 35, S. 255-276.
- Segeritz, M./Walter, O./Stanat, P. (2010): *Muster des schulischen Erfolgs von jugendlichen Migranten in Deutschland. Evidenz für segmentierte Assimilation?* In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 62, H. 1, S. 113-138.
- Seibert, H. (2011): *Berufserfolg von jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund. Wie Ausbildungsabschlüsse, ethnische Herkunft und ein deutscher Pass die Arbeitsmarktchancen beeinflussen*. In: Becker, R. (Hrsg.): *Integration durch Bildung*. Wiesbaden: VS, S. 197-226.
- Seibert, H./Solga, H. (2005): *Gleiche Chancen dank einer abgeschlossenen Ausbildung? Zum Signalwert von Ausbildungsabschlüssen bei ausländischen und deutschen jungen Erwachsenen*. In: *Zeitschrift für Soziologie* 34, S. 364-382.
- Solga, H. (2005): *Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Die Erwerbchancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive*. Opladen: Barbara Budrich.
- Stanat, P./Christensen, G. (2006): *Where Immigrant Students Succeed. A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*. Paris: OECD.
- Stanat, P./Rauch, D./Segeritz, M. (2010): *Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund*. In: Klieme, E./Artelt, C./Hartig, J./Jude, N./Köller, O./Prenzel, M./Schneider, W./Stanat, P. (Hrsg.): *PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt*. Münster u.a.: Waxmann, S. 200-230.
- Stanat, P./Segeritz, M./Christensen, G. (2010): *Schulbezogene Motivation und Aspiration von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund*. In: Bos, W./Klieme, E./Köller, O. (Hrsg.): *Schulische Lerngelegenheiten und Kompetenzentwicklung*. Münster u.a.: Waxmann, S. 31-58.
- Statistisches Bundesamt (2006): *Leben in Deutschland – Haushalte, Familien und Gesundheit. Ergebnisse des Mikrozensus 2005*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2010): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2009*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2011): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2010*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

- Walter, O. (2008): Herkunftsassoziierte Disparitäten im Lesen, der Mathematik und den Naturwissenschaften. Ein Vergleich zwischen PISA 2000, PISA 2003 und PISA 2006. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Sonderheft 10, S. 149-168.
- Walter, O. (2011): Der Schulerfolg vietnamesischer und philippinischer Jugendlicher in Deutschland. Eine Analyse auf der Grundlage der Erweiterungsstichprobe von PISA 2003. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 14, H. 3, S. 397-419.
- Walter, O./Stanat, P./Segeritz, M. (2011): Schulbezogene Kompetenzen, motivationale Orientierungen und Bildungsaspirationen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Differenzierte Analysen zu PISA 2003. In: Lauterbach, W./Becker, R. (Hrsg.): Integration durch Bildung? Bildungserwerb von jungen Migranten in Deutschland. Wiesbaden: VS, S. 53-70.
- Walter, O./Taskinen, P. (2007): Kompetenzen und bildungsrelevante Einstellungen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Ein Vergleich mit ausgewählten OECD-Staaten. In: Prenzel, M./Artelt, C./Baumert, J./Blum, W./Hammann, M./Klieme, E./Pekrun, R. (Hrsg.): PISA 2006. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie. Münster u.a.: Waxmann, S. 337-366.
- Walter, O./Taskinen, P. (2008): Der Bildungserfolg von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den deutschen Ländern. In: Prenzel, M./Artelt, C./Baumert, J./Blum, W./Hammann, M./Klieme, E./Pekrun, R. (Hrsg.): PISA 2006 in Deutschland. Die Kompetenzen der Jugendlichen im dritten Ländervergleich. Münster u.a.: Waxmann, S. 343-374.
- Waters, M.C./Jiménez, T.R. (2005): Assessing Immigrant Assimilation. New Empirical and Theoretical Challenges. In: Annual Review of Sociology 31, S. 105-125.
- Weiss, H. (2007): Leben in zwei Welten. Zur sozialen Integration ausländischer Jugendlicher der zweiten Generation. Wiesbaden: VS.
- Zhou, M. (1999): Segmented Assimilation. Issues, Controversies, and Recent Research on the New Second Generation. In: Hirschman, C./Kasinitz, P./DeWind, J. (Hrsg.): The Handbook of International Migration. The American Experience. New York: Russell Sage, S. 196-212.
- Zhou, M./Bankston, C.L. (1998): Growing up American. How Vietnamese Children Adapt to Life in the United States. New York: Russell Sage.

Jürgen Baumert, Prof. Dr. Drs. h.c., geb. 1942, Direktor Emeritus, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung.

Anschrift: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Lentzeallee 94, 14195 Berlin
E-Mail: sekbaumert@mpib-berlin.mpg.de

Kai Maaz, Prof. Dr., geb. 1972, Professor für quantitative Methoden in den Bildungswissenschaften, Universität Potsdam.

Anschrift: Universität Potsdam, Humanwissenschaftliche Fakultät, Karl-Liebknecht-Str. 24/25, Haus 24, 14476 Potsdam
E-Mail: kai.maaz@uni-potsdam.de

Manfred Weiß

Bildungsökonomie¹

Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen Überblick über Konzepte, Methoden, Fragestellungen und Forschungsergebnisse der Bildungsökonomie in drei zentralen Themenfeldern: Humankapitalforschung, interne Effizienz und Bildungsfinanzierung. Skizziert werden der Investitionscharakter von Bildung, Methoden und Ergebnisse von Renditeschätzungen sowie der Beitrag der Bildungsökonomie zur Erforschung der Bedingungsfaktoren von Schulleistungen und zur normativen Fundierung von Finanzierungsentscheidungen im Bildungsbereich.

Schlüsselwörter: Bildungsökonomie, Humankapitalforschung, interne Effizienz, Bildungsfinanzierung

Economics of Education

Abstract

This article gives an overview of concepts, methods, questions and research results of the economics of education with regard to three key issues: human capital research, internal efficiency and financing of education. It outlines the investment character of education, methods and results of return estimates, as well as the contribution of the economics of education to the investigation of the conditional factors of school performance and to the normative foundation of financial decisions in education.

Keywords: economics of education, human capital research, internal efficiency, financing of education

1 Der vorliegende Beitrag basiert in wesentlichen Teilen auf Weiß (2011) und Timmermann/Weiß (2011).

1. Einleitung

Die Bildungsökonomie widmet sich der ökonomischen Dimension (Kosten, Effizienz, Finanzierung) von Bildungssystemen, -institutionen und -prozessen. Mit dem Instrumentarium der Wirtschaftswissenschaften untersucht sie aus individueller, institutioneller und gesellschaftlicher Perspektive Fragestellungen, die von funktionaler Bedeutung für die Bewältigung von Knappheitsproblemen und den optimalen Mitteleinsatz im Bildungsbereich sind. Ferner gilt ihr Forschungsinteresse den Verteilungswirkungen der Inanspruchnahme von Bildungsleistungen: Wer trägt die Kosten (*Kosteninzidenz*), bei wem fällt der Nutzen an (*Nutzeninzidenz*)? Als das zentrale identitätsstiftende Konzept der Bildungsökonomie gilt der *Human-kapitalansatz*. Ihm liegt die These zugrunde, dass die in Bildungsprozessen erworbenen Kompetenzen die Arbeitsproduktivität einer Person erhöhen und im Beschäftigungssystem zu Erträgen (höheren Erwerbseinkommen) führen. Aufwendungen für Bildungsmaßnahmen lassen sich demnach als Investitionen begreifen, die eine „Bildungsrendite“ abwerfen.

Die Bildungsökonomie entwickelte sich als Spezialdisziplin der Wirtschaftswissenschaften in den späten 1950er-Jahren. Bildete anfänglich die Bedeutung von Bildung für die Erreichung ökonomischer Wohlfahrtsziele (Wirtschaftswachstum) den zentralen Untersuchungsgegenstand, so wird mittlerweile von der Bildungsökonomie ein breites, thematisch ausdifferenziertes Forschungsfeld bearbeitet, das sämtliche Bildungsbereiche umfasst und den Schwerpunkt auf „politiknahe“ Fragestellungen legt. Besonderes Augenmerk gilt dabei aktuell dem Kompetenzerwerb im Lebenszyklus und der Qualität der Schulbildung. Im Ensemble der Bezugsdisziplinen der Bildungsforschung nahm die Bildungsökonomie lange Zeit nur eine randständige Position ein. Verantwortlich dafür war nicht nur ihre schwache Institutionalisierung im Wissenschaftssystem, sondern auch ihre anfängliche thematische Engführung auf theoretische Erkenntnisinteressen der Wirtschaftswissenschaften mit dem Focus auf die externe Funktionalität des Bildungswesens. Die Nachfrage nach bildungsökonomischer Expertise hat in den letzten Jahren deutlich Schubkraft erhalten. Die verschärften Knappheitsprobleme im öffentlichen Sektor, die auch im Bildungsbereich zu einer Sensibilisierung für Effizienzfragen geführt haben, bieten dafür ebenso eine Erklärung wie die wieder stärker ins Bewusstsein gelangte strategische Bedeutung von Bildung für den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes.

Sichtbarer Ausdruck des Bedeutungszuwachses der Disziplin, an dem die Aktivitäten von OECD und Weltbank maßgeblichen Anteil haben, ist die „Explosion bildungsökonomischer Arbeiten“ (Hanushek/Welch 2006, S. XIX). Drei Handbücher dokumentieren den Forschungsstand: Carnoy (1995), Johnes/Johnes (2004) und Hanushek/Welch (2006). Auf bildungsökonomische Themen spezialisiert sind die Fachzeitschriften *Economics of Education Review*, *Education Economics* sowie das

Journal of Human Capital. Bildungsökonomische Themen bilden aber auch den Gegenstand zahlreicher wirtschafts- und bildungswissenschaftlicher Zeitschriften und Schriftenreihen. Besondere Erwähnung verdienen hier die in der Reihe „Schriften des Vereins für Socialpolitik“ publizierten Arbeiten aus dem 1975 gegründeten Bildungsökonomischen Ausschuss der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik). Über bildungsökonomische Forschungsaktivitäten im europäischen Kontext informiert das *European Network on Economics of Education* (vgl. URL: <http://www.education-economics.org>).

Angesichts der mittlerweile erreichten Breite des bildungsökonomischen Forschungsfeldes und der Publikationsdynamik kann im Folgenden nur eine Auswahl an Forschungsfragen und -befunden, beschränkt auf drei zentrale Themenbereiche, präsentiert werden: Humankapitalforschung, interne Effizienz (Schwerpunkt dieses Beitrags) und Bildungsfinanzierung.

2. Humankapitalforschung

Die Humankapitaltheorie nimmt an, dass Bildungsprozesse das Leistungsvermögen von Individuen erhöhen, zu erhöhter Arbeitsproduktivität führen und über monetäre Erträge (Nettoeinkommenszuwachs) und nichtmonetären Nutzen (z.B. erhöhte Arbeitsplatzzufriedenheit und gestiegene Beschäftigungsoptionen) belohnt werden, wobei die Ertrags- und Nutzenvolumina die verursachten Kosten übersteigen (sollen). Dies wird in Renditeberechnungen und Kosten-Nutzen-Analysen empirisch überprüft.

Rendite- oder Ertragsratenberechnungen berücksichtigen qualifikationsspezifische Lohn- bzw. Einkommensdifferentiale als Bildungsertrag: das mit einem zusätzlichen Bildungsjahr bzw. dem nächst höheren Bildungsabschluss verbundene Mehreinkommen. *Kosten-Nutzen-Analysen* erfassen auch die über direkte Einkommenseffekte hinausgehenden Wirkungen von Bildungsmaßnahmen, soweit sie sich monetär bewerten lassen.

Dass das durchschnittliche Nettoeinkommen von Erwerbstätigen mit dem formalen Qualifikationsniveau signifikant zunimmt, ist ein international zu beobachtender Sachverhalt. 2009 verdiente im OECD-Durchschnitt eine Person mit einem Abschluss im Tertiärbereich über 50 Prozent mehr (in Deutschland 57 Prozent) als ein Absolvent des Sekundarbereichs II bzw. des postsekundären, nicht tertiären Bereichs (vgl. OECD 2011, S. 177). Die für die Existenz qualifikationsspezifischer Einkommensdifferenzen von der Humankapitaltheorie geltend gemachten Produktivitätsunterschiede gaben in der Frühphase der Bildungsökonomie Anlass für heftige Kontroversen. Durch konkurrierende soziologische Erklärungsansätze

wie etwa die *Filtertheorie*, wonach der erworbene Bildungsabschluss nur als formales Kriterium zur Selektion von Arbeitskräften mit produktivitätsrelevanten Eigenschaften, die nicht erst durch den Bildungsprozess geschaffen wurden, fungiert, wurde die Produktivitätsprämisse der Humankapitaltheorie radikal in Frage gestellt. Diese Sichtweise hat sich nicht durchsetzen können. Die verschiedenen Theorien werden mittlerweile nicht mehr als konkurrierende, sondern als komplementäre Ansätze zur Erklärung qualifikationsspezifischer Lohn- und Einkommensunterschiede betrachtet (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2010).

Für die Berechnung von Bildungsrenditen stehen zwei Verfahren zur Verfügung: die investitionstheoretisch fundierte Berechnung von *Ertragsraten* (bzw. Kapitalwerten) oder nach dem arbeitsmarkttheoretischen Ansatz von Mincer die Schätzung von *Einkommensfunktionen* (vgl. Anger/Plünnecke/Schmidt 2010; Timmermann/Weiß 2011). Das zweite Verfahren liefert nur belastbare Ergebnisse, wenn direkte Bildungskosten vernachlässigbar sind. Ertragsratenberechnungen nach dem Investitionskalkül können aus individueller, staatlicher (fiskalischer) und gesellschaftlicher Perspektive vorgenommen werden. Im ersten Fall werden die individuell zu tragenden direkten und indirekten Kosten (entgangene Erwerbseinkommen während der Bildungsaktivität – *Opportunitätskosten*) den über das gesamte Erwerbsleben zu erwartenden Netto-Mehreinkommen (unter Berücksichtigung des unterschiedlichen zeitlichen Anfalls der Kosten und Erträge) gegenübergestellt. Von der Bildungsökonomie wird dabei unterstellt, dass Individuen Bildungsentscheidungen auf der Basis eines solchen Investitionskalküls treffen. Der Bildungspolitik liefern individuelle Bildungsrenditen in diesem Fall Hinweise auf die zu erwartende Entwicklung der Bildungsnachfrage. Ertragsratenberechnungen aus der Perspektive des Staates (fiskalische Renditen) berücksichtigen die von der öffentlichen Hand aufgewendeten direkten Bildungskosten sowie – als indirekten Kostenbestandteil – die durch den bildungsbedingten Ausfall von Arbeitseinkommen entgangenen Staatseinnahmen in Form von Steuern und Sozialabgaben. Die insgesamt mit einer Bildungsmaßnahme verbundenen Kosten und zu erwartenden einkommensbezogenen Erträge bilden die Basis für die Berechnung gesellschaftlicher (sozialer) Ertragsraten. Staatlichen und gesellschaftlichen Ertragsraten wird eine Orientierungsfunktion für die intrasektorale Mittelallokation zugeschrieben; ihre relative Höhe verweist auf die Existenz von Unter- bzw. Überinvestitionsbereichen.

2.1 Empirie

Die aus einer Vielzahl bildungsökonomischer Studien vorliegenden internationalen und nationalen empirischen Befunde zu privaten und sozialen Bildungsrenditen können in der Tendenz wie folgt zusammengefasst werden (vgl. Psacharopoulos/Patrinou 2002):

- Die individuellen Ertragsraten liegen z.T. deutlich über den sozialen Renditen (Grund: der hohe Anteil öffentlich finanzierter Bildungskosten).
- Die Länder der Dritten Welt weisen für alle Bildungsstufen stets höhere soziale Bildungsrenditen als die entwickelten Industrieländer auf, was ihren Nachholbedarf an Bildungsinvestitionen anzeigt.
- Die sozialen Bildungsrenditen liegen in den weniger entwickelten Ländern – im Gegensatz zu der Mehrheit der Industrieländer – durchweg über den Renditen des Sachkapitals, was auf eine relative Unterinvestition in Humankapital in diesen Ländern hinweist.
- Die sozialen Bildungsraten zeigen ein allgemeines Renditegefälle zwischen den Bildungsstufen: Die Primarbildung weist die höchsten und die Tertiärbildung die niedrigsten Ertragsraten auf.
- Ältere Schätzungen individueller Bildungsertragsraten in Europa zeigen, dass im EU-Durchschnitt jedes zusätzliche Ausbildungsjahr mit einem Einkommenszuwachs von etwas mehr als 8 Prozent einhergeht; Deutschland liegt mit einem Einkommenszuwachs von 8,7 Prozent über dem EU-Durchschnitt (vgl. Harmon/Walker/Westergaard-Nielsen 2001).

Bildungsrenditen gehören mittlerweile zum Standardprogramm an bildungsökonomischen Indikatoren in internationalen Berichtssystemen. Im aktuellen OECD-Bericht „Bildung auf einen Blick“ z.B. finden sich die Ergebnisse von Kapitalwert- und Ertragsratenberechnungen für unterschiedliche Abschlüsse aus individueller und staatlicher Investitionsperspektive (vgl. OECD 2011, S. 187ff.). Im OECD-Durchschnitt belief sich danach 2007 die Ertragsrate einer privaten Investition in einen Abschluss im Tertiärbereich für Männer auf 12,4%, bei einer Spannweite von 7,1% (Schweden) bis 21,4% (Polen). Deutschland erreicht exakt den durchschnittlichen OECD-Wert. Bei Frauen fällt die durchschnittliche Ertragsrate mit 11,5% etwas niedriger aus; die Spannweite reicht von 5,8% (Schweden) bis 20,4% (Polen). Mit 8,4% liegt die Ertragsrate für Frauen in Deutschland deutlich unter der Ertragsrate der Männer. Mit 11,1% (Männer) fällt die durchschnittliche staatliche Ertragsrate eines Abschlusses im Tertiärbereich nur etwas geringer aus als die private Ertragsrate; bei Frauen ist der Abstand mit 2,3 Prozentpunkten etwas größer. Deutschland fällt mit dem Ergebnis auf, dass von einem Hochschulabschluss der Staat mehr profitiert als ein privater Investor (12,6/11,5% Männer; 8,9/8,4% Frauen). Berichtet wird von der OECD auch die quantitative Bedeutung verschiedener Einflussfaktoren auf die Bildungsrendite (direkte Kosten, entgangenes Einkommen, Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge, Transferleistungen, Erwerbslosigkeit, Zuschüsse). Der Bildungspolitik werden damit Hinweise auf Gestaltungsparameter zur nachfragerlevanten Beeinflussung der Bildungsrendite gegeben.

Weitergehende Differenzierungen für Deutschland liefern nationale Renditeberechnungen (vgl. aktuell Anger/Plünnecke/Schmidt 2010). Meist handelt es sich dabei um Schätzungen von Einkommensfunktionen (Mincer-Funktionen) auf der Basis von

Daten des Sozio-ökonomischen Panels (DIW Berlin). Im Zeitvergleich wird deutlich, dass die Bildungsexpansion langfristig nicht zu einer Verringerung der Ertragsraten geführt hat. Dass die Renditen eines Hochschulstudiums stark mit dem Studienfach variieren, zeigen nach dem Investitionskalkül vorgenommene Berechnungen auf der Basis von Mikrozensus-Daten (vgl. Wahrenburg/Weldi 2007).

In herkömmlichen Ertragsratenberechnungen werden nur einkommensbezogene Bildungserträge berücksichtigt. Dadurch werden sowohl der individuelle als auch der gesellschaftliche Nutzen von Bildungsinvestitionen unterschätzt. Bildung zahlt sich für den Einzelnen in vielfältiger Weise auch in anderen außerberuflichen Handlungsfeldern aus. Nachweisbar sind positive Effekte auf Gesundheit, Konsumverhalten, Kindererziehung, Haushaltsführung, Freizeitgestaltung und gesellschaftliche Teilhabe (vgl. z.B. Oreopoulos/Salvanes 2009). Berechnungen sozialer Ertragsraten unterschätzen den gesellschaftlichen Nettonutzen von Bildungsinvestitionen wegen der Nichterfassung *externer Erträge*. Sie resultieren aus der „Kollektivguteigenschaft“ von Bildung: Von Bildungsmaßnahmen profitieren nicht nur der Einzelne, sondern auch Dritte und die Gesellschaft insgesamt. Eine gute Ausbildung schützt z.B. den Einzelnen eher vor Arbeitslosigkeit; die Gesellschaft hat davon einen Nutzen in Form höherer Steuererträge und vermiedener Sozialausgaben. Einem steigenden Bildungsstand der Bevölkerung werden quantitativ bedeutsame positive Effekte zugeschrieben: auf die Wirtschafts- und Steuerkraft eines Landes, die Kriminalitätsrate, das Innovationspotenzial und die Reagibilität auf strukturellen und technologischen Wandel, den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft sowie die Funktionsfähigkeit und Stabilität der demokratischen Ordnung (vgl. z.B. McMahon 1999). Makroökonomische Schätzungen gesamtwirtschaftlicher Ertragsraten erlauben die globale Berücksichtigung solcher Erträge. Gundlach und Wößmann (2003) können zeigen, dass diese Ertragsrate die individuelle deutlich übersteigt. Dies stützt die These, dass von der Humankapitalbildung in Schule und Hochschule bedeutsame positive externe Effekte ausgehen (vgl. auch Strauß/Boarini 2008).

Die differenzierte Erfassung und Bewertung über direkte Einkommenseffekte hinausgehender Bildungserträge zur Beurteilung der gesellschaftlichen Vorteilhaftigkeit von Bildungsinvestitionen ist konstitutives Merkmal von *Kosten-Nutzen-Analysen*. Empirische Beispiele finden sich etwa für Interventionsmaßnahmen zur Verringerung von Bildungsdefiziten (vgl. z.B. Levin 2009). Besondere wissenschaftliche und bildungspolitische Aufmerksamkeit haben US-amerikanische Evaluationsstudien frühkindlicher Interventionsprogramme für Risikogruppen erlangt (vgl. z.B. Belfield u.a. 2006). Die Überführung der darin ermittelten langfristigen Programmeffekte in eine Kosten-Nutzen-Kalkulation zeigt im Ergebnis stets einen substanziellen gesellschaftlichen Nettoertrag in der Größenordnung des Zwei- bis Siebenfachen je eingesetztem US-Dollar. Es sind nicht zuletzt diese Studien, die der frühkindlichen Bildung in Deutschland zu der aktuell hohen bildungspolitischen Priorität verholfen haben.

2.2 Humankapital und Wirtschaftswachstum

Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Bildung und Wirtschaftswachstum markieren die „Geburtsstunde“ der Bildungsökonomie. Die dabei angewandten Verfahren unterscheiden sich in den ihnen zugrunde liegenden theoretischen Annahmen, der Spezifikation der Schätzmodelle und den Analysemethoden. Die Forschungsliteratur bietet eine höchst widersprüchliche empirische Befundlage zur Wachstumsrelevanz des Humankapitals. Noch 1998 stellte die OECD im Rückblick auf vier Jahrzehnte Wachstumsforschung in den Wirtschaftswissenschaften fest, dass diese mehr Theorien als allgemein akzeptierte Schlussfolgerungen hinsichtlich des Wachstumsbeitrags von Bildung hervorgebracht habe (vgl. OECD 1998). Dank theoretischer und methodischer Fortschritte sowie einer verbesserten Datenqualität vermittelt die neuere empirische Wachstumsforschung ein konsistenteres und insgesamt günstigeres Bild des Humankapitalbeitrags zum Wirtschaftswachstum. Empirische Studien, die in ihren Schätzmodellen einen aus den Ergebnissen internationaler Schulleistungstests berechneten Index der Humankapitalqualität berücksichtigen, können einen deutlich höheren Anteil langfristiger Wachstumsunterschiede zwischen Ländern erklären als herkömmliche Modelle, die das gesellschaftliche Humankapital nur quantitativ – über die durchschnittlich absolvierten Bildungsjahre – erfassen (vgl. Hanushek/Kimko 2000; Hanushek/Wößmann 2008).

3. Interne Effizienz

Innerhalb der Bildungsökonomie hat sich in den 1970er-Jahren ein Forschungsstrang entwickelt, der sich systematisch der Frage widmet, wie im Bildungsbereich dem Effizienzpostulat Geltung verschafft werden kann, d.h. Ziele mit einem möglichst geringen Ressourceneinsatz zu erreichen. Motiviert durch die hohe öffentliche Aufmerksamkeit, die internationale Schulleistungstudien erfahren haben, sind im Kontext dieses Forschungsstrangs von der Bildungsökonomie in den letzten Jahren vor allem die bildungspolitisch beeinflussbaren Bedingungsfaktoren der *Qualität der Schulbildung* in den Blick genommen worden. Aufgegriffen hat sie damit eine Thematik, die traditionell in den Zuständigkeitsbereich der Erziehungswissenschaft fällt. Damit stellt sich die Frage nach dem „Mehrwert“ des bildungsökonomischen Forschungsbeitrags.

Bei der Erforschung der *Bedingungsfaktoren schulischer Bildungsqualität* gilt das Hauptaugenmerk der Bildungsökonomie Ressourcen und Institutionen (im Sinne von verhaltenssteuernden Regelsystemen). In den Forschungsprogrammen der anderen Bildungswissenschaften finden solche distalen, vom Unterrichtsgeschehen entfernten „Oberflächenvariablen“ nur wenig Beachtung. Die Bildungsökonomie bringt zudem neuartige theoretische Zugangswege in die Bildungsforschung ein,

z.B. Erklärungsansätze der *Neuen Institutionenökonomie* bei ihren Analysen institutioneller Einflussfaktoren. Zugleich hat sie deren Methodenarsenal um Verfahren aus der Ökonometrie erweitert. Auf wachsendes Interesse der anderen Bildungswissenschaften stoßen vor allem Verfahren, die die Schätzung kausaler Effekte auch bei Vorliegen nicht-experimentell erhobener Daten erlauben (vgl. dazu Schneider u.a. 2007). Alleinstellungsmerkmal der Bildungsökonomie ist die Bereitstellung von Effizienzinformationen durch Zusammenführung von Wirksamkeits- und Kostendaten. Das qualifiziert sie in besonderer Weise für die Unterstützung bildungspolitischer Entscheidungen unter verschärften Knappheitsbedingungen.

Bei der empirischen Erforschung der Qualitätswirksamkeit von Ressourcen und Institutionen bedient sich die Bildungsökonomie vorrangig des Konzepts der *Bildungsproduktionsfunktion*, welche die untersuchten Variablenzusammenhänge als Input-Output-Beziehungen modelliert. Das üblicherweise der Effektschätzung zugrunde liegende Modell einer Bildungsproduktionsfunktion lässt sich formal wie folgt darstellen:

$$Q = F' \beta_1 + R' \beta_2 + I' \beta_3 + \epsilon,$$

mit Q als Qualitätsindikator (meist Schülerleistungen), F' als Vektor von Merkmalen des familiären Hintergrunds, R' als Vektor von Merkmalen der schulischen Ressourcen, I' als Vektor von institutionellen Merkmalen der Bildungssysteme und ϵ als Fehlerterm. Die Parametervektoren β_1 bis β_3 , die die Stärke des Zusammenhangs zwischen dem Qualitätsindikator und den jeweiligen Einflussfaktoren (unabhängigen Variablen) widerspiegeln, werden regressionsanalytisch geschätzt. Im Modell der Bildungsproduktionsfunktion wird ein direkter Einfluss von Ressourcen und institutionellen Merkmalen auf Lernergebnisse unterstellt. Aus pädagogischer Sicht ist theoretisch indes nur ein indirekter, über „unterrichtsnahe“ Bedingungsfaktoren vermittelter Einfluss zu begründen: die angebotenen Lerngelegenheiten, die Qualität der Instruktion und die Nutzung der Lerngelegenheiten durch die Schüler und Schülerinnen (vgl. z.B. Fend 1998, S. 268ff.). Der Produktionsfunktions-Ansatz blendet diese Einflussebene als „black box“ aus; er erlaubt deshalb nur eine unterkomplexe Erfassung von Wirkungsbeziehungen.

3.1 Forschungsbefunde zur Ressourcenwirksamkeit

Mithilfe des Produktionsfunktionsansatzes ist in der Vergangenheit von der Bildungsökonomie vor allem der Einfluss von Unterschieden in der finanziellen, personellen und materiellen Ressourcenausstattung von Schulen und Schulsystemen auf Schülerleistungen untersucht worden. Die dazu gehörigen Ergebnisse liegen zusammengefasst in verschiedenen Forschungsauswertungen vor. Besondere Publizität ha-

ben die mehrfach aktualisierten Auswertungen US-amerikanischer Studien durch Eric Hanushek (1997) erlangt. Danach zeigt sich kein enger und konsistenter Zusammenhang zwischen Ressourcen und Schülerleistungen. Das Ergebnis problematisiert die weit verbreitete Praxis des „Mehr desselben“. Für die Mittelbereitstellung und Ausgabenpolitik im Schulbereich ist dies bislang jedoch weitgehend folgenlos geblieben: In sämtlichen OECD-Staaten sind die realen Ausgaben je Schüler/Schülerin über Jahre hinweg gestiegen (vgl. OECD 2011, S. 269).

Besonders kontrovers wird zwischen Wissenschaft und Praxis unter dem Aspekt der Ressourcenwirksamkeit die Bedeutung der *Klassengröße* für Schülerleistungen diskutiert. Die Bildungsökonomie hat sich in diese Debatte nicht bloß mit dem Hinweis auf die beträchtlichen Mehrkosten einer Verkleinerung der Klassen eingeschaltet, sondern auch mit eigenen Wirkungsstudien. Klassengrößeneffekte werden darin mit Methoden untersucht, die eine angemessene Berücksichtigung der Tatsache erlauben, dass häufig Schüler und Schülerinnen nicht zufällig, sondern etwa in Abhängigkeit von ihren Leistungen oder ihrem sozialen Hintergrund in unterschiedlich großen Klassen unterrichtet werden (Problem der „*Ressourcenendogenität*“ – vgl. dazu z.B. Wößmann/West 2006; Leuven/Oosterbeek/Ronning 2008). Diese Studien können keine Leistungsüberlegenheit kleiner Klassen nachweisen und reihen sich damit in das Bild ein, das auch die aus anderen Forschungsprogrammen zu leistungsbezogenen Klassengrößeneffekten vorliegenden Befunde vermitteln (vgl. z.B. Arnholt 2005; Altrichter/Sommerauer 2007).

3.2 Forschungsbefunde zur Wirksamkeit von Institutionen

Die insgesamt wenig ergiebigen Befunde zur Wirksamkeit schulischer Ressourcen sind in der bildungsökonomischen Forschung in der letzten Zeit zum Anlass genommen worden, das Augenmerk stärker auf andere Strategien der Qualitäts- und Effizienzverbesserung zu richten: die als Anreizstrukturen wirkenden *institutionellen Rahmenbedingungen* des Schulsystems. „Aus ökonomischer Sicht versprechen solche institutionellen Rahmenbedingungen den größten Erfolg, die für alle Beteiligten Anreize schaffen, die Lernleistungen der Schüler zu erhöhen: [...] Regelungen und Regulierungen des Schulsystems, die explizite oder implizite Belohnungen und Sanktionen für unterschiedliches Verhalten der Akteure erzeugen“ (vgl. Wößmann 2005, S. 19). Als besonders leistungsfördernd gelten Dezentralisierung und Schulautonomie, extern gesetzte Standards und zentrale Abschlussprüfungen sowie Wettbewerb. Die empirische Untersuchung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen wird durch den Zugang zu Datensätzen aus internationalen Schulleistungsstudien begünstigt. Sie erfüllen die Voraussetzung einer für das Auffinden von Effekten hinreichenden Varianz der institutionellen Faktoren, wie sie im nationalen Kontext meist nicht gegeben ist. Erkauft wird dieser Vorteil allerdings mit einer eingeschränkten Kontextsensibilität der Ergebnisse. Im Bemühen um generalisierbare Aussagen

werden für einzelne Variablen Durchschnittseffekte berechnet; deren Wirksamkeit kann sich auf nationaler Ebene – sowohl hinsichtlich der Effektstärke als auch der Effektrichtung – höchst unterschiedlich darstellen (vgl. z.B. Fend 2004).

3.2.1 Zentrale Abschlussprüfungen

Von der Einführung zentraler Abschlussprüfungen erwartet die Bildungspolitik nachhaltige Qualitätsverbesserungen im Schulbereich. Diese Erwartung wird durch die bildungsökonomische Forschung gestützt. Die Leistungswirksamkeit zentraler Abschlussprüfungen ist mehrfach auf der Basis der Daten internationaler Schulleistungsstudien (TIMSS, PISA) untersucht worden (vgl. die Übersicht bei Wößmann 2007). Schüler und Schülerinnen in Ländern mit externen Abschlussprüfungen schneiden danach in den internationalen Leistungstests im Durchschnitt besser ab als diejenigen in Ländern ohne solche Prüfungen. Trotz dieser Evidenz sind aufgrund der höchst unterschiedlichen Ausgestaltung und Relevanz zentraler Prüfungen in den einzelnen Ländern Zweifel am Aussagegehalt der Studien angebracht (vgl. Schümer/Weiß 2008). Weniger problematisch sind in dieser Hinsicht Untersuchungen, die Variationen innerhalb eines Landes nutzen, um den Einfluss zentraler Prüfungen auf Schülerleistungen zu überprüfen. Für Deutschland können Jürges, Schneider und Büchel (2005) in einer Analyse von TIMSS-Daten einen moderaten Effekt von Zentralprüfungen auf Schülerleistungen nachweisen. Erklärungsbedürftig bleibt jedoch, wie sich zentrale Abschlussprüfungen am Ende der Sekundarstufe II auf die Leistungen von Siebt- und Achtklässlern und -klässlerinnen auswirken. Auch steht das Ergebnis unter dem Vorbehalt, dass es von unbeobachteten Unterschieden zwischen den Bundesländern beeinflusst wurde.

3.2.2 Schulautonomie

Eine weitere institutionelle Rahmenbedingung, über deren Qualitätsrelevanz breiter Konsens besteht, stellt der *Autonomiegrad der Schulen* dar. Die Bildungsökonomie bezieht dazu eine differenzierte Position, indem sie – gestützt auf Erkenntnisse der *Neuen Institutionenökonomie* – auf eine Ambivalenz hinweist: Größere Handlungsautonomie erlaubt auf der einen Seite die leistungsfördernde Nutzung des in der größeren „Geschehensnähe“ liegenden Informationsvorteils der schulischen Akteure; auf der anderen Seite begünstigt sie opportunistisches, von Eigennutzmotiven geleitetes Handeln. Welches Verhalten sich letztlich durchsetzt, hängt zum einen von der Bedeutung einzelner Handlungsfelder für die Verfolgung individueller Nutz Ziele ab, zum anderen von den jeweiligen verhaltenssteuernden institutionellen Rahmenbedingungen. Auswertungen des internationalen Datensatzes aus PISA 2000 durch Wößmann (vgl. zusammenfassend 2007) verweisen auf die besondere Bedeutung *externer Abschlussprüfungen*. Positive Autonomieeffekte zeigen sich da-

nach nur in Verbindung mit solchen Prüfungen. Fehlt diese Bedingung, dann geht ein hoher Autonomiegrad meist mit niedrigeren Schülerleistungen einher. Wößmann sieht darin die These bestätigt, dass die schulischen Akteure ihre Autonomie nur dann zur Leistungsförderung der Schüler und Schülerinnen statt zum eigenen Vorteil nutzen, wenn die Schulen durch externe Leistungsprüfungen zur Rechenschaft gezogen werden. Mit welchen Maßnahmen vorgegebene Standards erreicht wurden, bleibt indes unklar. Dass sich Schulen dabei oftmals Mechanismen der Schülerselektion und anderer unerwünschter nicht-pädagogischer Maßnahmen bedienen, ist durch die internationale Bildungsforschung hinreichend dokumentiert (vgl. z.B. Bellmann/Weiß 2009).

3.2.3 Wettbewerb

In einer ganzen Reihe von Ländern, insbesondere im angelsächsischen Raum, wurden Steuerungssysteme im Bildungsbereich etabliert, die Wettbewerbselemente als konstitutiven Bestandteil beinhalten: Schulwahlfreiheit, die Stärkung der Konkurrenz durch private Bildungsangebote und Formen nachfrageorientierter Finanzierung der Schulen (Pro-Kopf-Zuweisungen, Bildungsgutscheine). Die daran geknüpfte Erwartung nachhaltiger Qualitäts- und Effizienzverbesserungen im Schulbereich findet durch die Ökonomie ihre wissenschaftliche Fundierung: „Die Nutzen stiftenden Wirkungen von Wettbewerb sind in anderen Handlungsfeldern so gut dokumentiert, dass es kaum vorstellbar ist, mehr Wettbewerb sei für Schulen nicht vorteilhaft“ (Hanushek/Wößmann 2007, S. 70). Die empirische Evidenz fällt indes weniger eindeutig aus. In einer meta-analytischen Auswertung US-amerikanischer Studien zur Leistungs- und Effizienzwirksamkeit von Wettbewerb im Schulbereich ermitteln Belfield und Levin (2002) insgesamt einen positiven, aber geringen Effekt von Wettbewerb auf Schülerleistungen. Bis zu zwei Drittel der in den Einzelstudien berichteten Effektschätzungen sind nicht signifikant. Auch die aus anderen Ländern vorliegenden Forschungsergebnisse fallen widersprüchlich aus und legen eine eher zurückhaltende Einschätzung des leistungsfördernden Potenzials von Wettbewerb im Schulbereich nahe (vgl. Weiß 2009). Die Zweifel an einer uneingeschränkten „Bildungstauglichkeit“ von Wettbewerb verstärken sich noch, wenn die für andere Qualitätsdimensionen zum Teil belegten negativen systemischen Wirkungen der Wettbewerbssteuerung berücksichtigt werden: steigende Kosten je Schüler bzw. Schülerin, zunehmende Leistungsdisparitäten und eine Verstärkung sozialer Segregation (vgl. z.B. Andersen/Serritzlew 2007; Böhlmark/Lindahl 2007). Die bescheidene Erfolgsbilanz der Wettbewerbssteuerung im Schulbereich nährt grundsätzliche Zweifel an der Belastbarkeit der dem Wettbewerbsmodell zugrunde liegenden Verhaltensprämissen, die einem deterministischen Verständnis von Anreizstrukturen folgen. Sie stehen in auffallendem Kontrast zu dem in der Realität unter Wettbewerbsbedingungen vielfach zu beobachtenden variantenreichen Verhalten der Bildungsanbieter und -nachfrager (vgl. dazu ausführlicher Weiß 2009).

4. Bildungsfinanzierung

Dem Problem eines grundsätzlich bestehenden Spannungsverhältnisses zwischen benötigten und verfügbaren Mitteln widmet sich die Bildungsökonomie im Kontext der Bildungsfinanzierung mit der Bearbeitung von zwei Fragestellungen: (1) Wo kommen die Mittel her bzw. sollten sie herkommen? (2) Wo werden die Mittel eingesetzt bzw. sollten sie eingesetzt werden?

Im Blick auf die erste Fragestellung hat sich die Bildungsökonomie schon frühzeitig bemüht, in theoretischen Analysen der „Gutseigenschaften“ von Bildung eine normative Basis für eine Lastenaufteilung zwischen Staat und Privaten (Bildungsteilnehmern, Haushalten, Unternehmen) zu entwickeln. Dabei gelangt sie jedoch nicht über den allgemeinen Hinweis hinaus, dass Bildung als ein „gemischtes Gut“ zu begreifen ist, das sowohl Eigenschaften eines privaten als auch eines öffentlichen Gutes aufweist und folglich eine Mischfinanzierung gerechtfertigt sei. Die für ein öffentliches Gut konstitutiven Merkmale der *Nichtrivalität* (ein Gut kann von beliebig vielen Konsumenten ohne gegenseitige Beeinträchtigung genutzt werden – Beispiel: Wissen) und/oder *Nichtausschließbarkeit* (es ist technisch nicht möglich, zu kostspielig oder sozial nicht vertretbar, jemand bei fehlender Zahlungsbereitschaft vom Konsum eines Gutes auszuschließen – Beispiel: Teilhabe an öffentlicher Sicherheit) treffen für Bildung nur zum Teil zu. Für die Begründung einer öffentlichen (Teil-)Finanzierung werden vor allem „externe Bildungserträge“ (s.o.) geltend gemacht. Die Existenz solcher Erträge, die im individuellen Nutzenkalkül keine Berücksichtigung finden, führt im Falle einer vollständigen privaten Bildungsfinanzierung zu einer gesellschaftlich suboptimalen Bildungsnachfrage. Die öffentliche Subventionierung von Bildung wird darüber hinaus mit „verzerrten Präferenzen“ der Bildungsnachfrager (z.B. einer zu geringen Wertschätzung von Bildung) oder unsicheren Ertragsersparungen gerechtfertigt. Bildung stellt danach ein *meritorisches Gut* dar.

Die Gutseigenschaften von Bildung liefern keine hinreichende normative Basis für die konkrete Aufteilung der Finanzierungslast in den einzelnen Teilbereichen des Bildungswesens. Letztlich ist dies das Ergebnis politischer Entscheidungen. Im Pflichtschulbereich ist die Finanzierung aus öffentlichen Haushalten die Regel; in der Vorschulerausbildung, im Hochschulbereich und in der Weiterbildung verteilen sich die Finanzierungslasten auf öffentliche und private Träger. Ein Blick auf die Situation in Deutschland vermittelt folgendes Bild (vgl. Statistisches Bundesamt 2011, S. 27): Insgesamt entfielen von den knapp 154 Mrd. Euro, die für Bildung in der Abgrenzung des Bildungsbudgets 2008 aufgewendet wurden, knapp drei Viertel (113 Mrd. Euro) auf die öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden), ein Viertel (41 Mrd. Euro) auf den privaten Bereich (Privathaushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck, Unternehmen). Faktisch fällt der Finanzierungsanteil der öffentlichen Haushalte allerdings höher aus, weil die Unternehmen und die privaten Haushalte die von ih-

nen getätigten Bildungsausgaben steuermindernd geltend machen können. Bei Betrachtung der einzelnen Bildungsbereiche zeigen sich beträchtliche Unterschiede in der Lastenverteilung: Während der Schulbereich nahezu vollständig öffentlich finanziert wird, steuern im Elementarbereich und insbesondere in der beruflichen Aus- und Weiterbildung private Quellen einen substanziellen Finanzierungsbeitrag bei.

Schon seit Längerem wird – auch unter Hinweis auf die Situation in den meisten anderen OECD-Staaten (vgl. dazu OECD 2011, S. 281ff.) – für den Tertiärsektor eine stärkere Mitfinanzierung der direkten Kosten durch die Hauptnutznießer der Hochschulbildung, die Studierenden, für notwendig erachtet. Eine solche Korrektur der Lastenverteilung wird durch bildungsökonomische Forschungsbefunde zu den Verteilungswirkungen der staatlichen Hochschulfinanzierung gestützt. So kann Grüske (1997) in einer längsschnittlichen *Inzidenzanalyse* zeigen, dass ein Akademiker bzw. eine Akademikerin in Deutschland im Durchschnitt nur zwischen 10 und 20 Prozent der direkten Studienkosten später mit seiner bzw. ihrer höheren Steuerlast zurückzahlt, d.h. Nichtakademiker und Nichtakademikerinnen mit deutlich geringeren Lebenseinkommen bis zu 90 Prozent der akademischen Ausbildungskosten tragen. Gegen diese Berechnung sind verschiedene Einwände vorgebracht worden (vgl. zusammenfassend Lübbert 2006). So entgehe den Akademikern und Akademikerinnen z.B. ein „Glättungsvorteil“: Da die Steuerlast auf der Grundlage von Jahreseinkommen und nicht von Lebenseinkommen berechnet wird, zahlten sie selbst bei (nur) gleich hohem Gesamteinkommen aufgrund der progressiven Besteuerung einen höheren Steueranteil als Nichtakademiker und -akademikerinnen, deren Lebenseinkommen sich über einen längeren Zeitraum verteilt. Grundsätzliche Kritik richtet sich auch gegen die Partialbetrachtung: Zur politikrelevanten Abschätzung von Verteilungseffekten seien nicht einzelne staatliche Maßnahmen, sondern das gesamte Transfersystem in den Blick zu nehmen.

Wissenschaftlich begründete *Allokationsempfehlungen* („Wo sind die Bildungsausgaben am besten investiert“?) liefert die Bildungsökonomie der Politik mit der Berechnung von *Bildungsrenditen* (s.o.). Der Renditevergleich weist tendenziell die höchsten Netto-Investitionserträge für Programme im frühkindlichen Alter und im Vorschulbereich aus, insbesondere für Kinder aus bildungsfernen Schichten (vgl. Wößmann 2008). Im Blick darauf wird – der Mehrzahl der OECD-Staaten folgend – eine Korrektur der Finanzierungsstruktur in Deutschland für erforderlich erachtet: eine stärkere Konzentration der öffentlichen Finanzierung von Bildung auf jüngere und weniger auf ältere Altersstufen (vgl. ebd., S. 227).

Weniger ergiebig ist die bildungsökonomische Forschungsliteratur für *faktorielle Allokationsentscheidungen* im Bildungsbereich („Für welche Ressourcen sollen die Finanzmittel ausgegeben werden“?). Bislang finden sich nur wenige Untersuchungen, die Informationen aus empirischen Produktionsfunktions-Schätzungen (s.o.) mit Kosteninformationen zusammenführen, um effiziente Mittelverwendungen zu iden-

tifizieren (vgl. z.B. Pritchett/Filmer 1999; Levacic u.a. 2005). Diese Untersuchungen zeigen vielfach, dass sich durch Mittelumschichtungen budgetneutral Qualitätsverbesserungen (höhere Leistungsniveaus) erreichen ließen. Bei zunehmend expansionsinflexiblen öffentlichen Budgets wird die Strategie der „Binnenoptimierung“ des Mitteleinsatzes durch Ausschöpfung von Effizienzreserven an Bedeutung gewinnen.

5. Resümee

Die Bildungsökonomie hat sich im Rückblick auf die letzten fünf Jahrzehnte zu einer eigenständigen, thematisch ausdifferenzierten Disziplin mit hohem Professionalisierungsgrad entwickelt. Im Ensemble der Referenzdisziplinen der Bildungsforschung konnte sie ihre Position nachhaltig stärken; einher ging damit ein deutlicher Anstieg ihres „politischen Kurswertes“. Unübersehbar ist, dass sich Bildungsökonomie und Erziehungswissenschaft nach einer langen Phase der Distanzierung einander angenähert haben. Einerseits hat die nachhaltige Veränderung des Kontextes der Bildungswirklichkeit infolge der verschärften Engpasssituation in den öffentlichen Haushalten dafür gesorgt, dass mittlerweile auch in der Erziehungswissenschaft Knappheit als Randbedingung für die Organisation pädagogischer Prozesse anerkannt und mitreflektiert wird. Andererseits hat innerhalb der Bildungsökonomie die thematische Akzentverschiebung von der „Außenwirksamkeit“ des Bildungssystems zu Problemen seiner „inneren Leistungsfähigkeit“ eine größere Affinität zu erziehungswissenschaftlichen Fragestellungen entstehen lassen. Besonders groß ist die thematische Schnittmenge beider Disziplinen in der Erforschung der Qualität schulischer Bildung. Die Bildungsökonomie hat hier das theoretische und methodische Forschungsarsenal erweitert. Inhaltlich hat sich ihr Forschungsinteresse von Ressourcen zu Institutionen verlagert. Bildungsökonomische Forschungsergebnisse werden zunehmend auch in der Erziehungswissenschaft rezipiert; auf besonderes Interesse stoßen die elaborierten empirischen Analysemethoden. Eine kritische Würdigung des bildungsökonomischen Beitrags in diesem Forschungsfeld wird allerdings nicht darüber hinwegsehen können, dass die forschungsleitenden Hypothesen der Spezifik des Objektbereichs nicht immer angemessen sind. Unzureichende Institutionenkenntnisse sind dafür ebenso verantwortlich wie die ausgeprägte Selbstreferenzialität der Bildungsökonomie. Eine Auseinandersetzung mit konkurrierenden Hypothesen und konträren Forschungsergebnissen anderer Bildungswissenschaften – wie etwa in der Phase der kritischen Reflexion der Humankapitaltheorie in den 1970er-Jahren – findet kaum statt. Die geringe Bereitschaft der meisten Wirtschaftswissenschaftler und -wissenschaftlerinnen, die Bildungsökonomie als Teildisziplin der Bildungsforschung zu begreifen und in einen interdisziplinären Diskurs einzutreten, bietet dafür ebenso eine Erklärung wie die in Deutschland wenig entwickelte institutionelle Basis für ein produktives Zusammenwirken der Bildungsökonomie mit anderen Bildungswissenschaften. Synergiepotenziale blei-

ben dadurch weitgehend ungenutzt. Verbesserung verspricht die kürzlich initiierte Gründung einer Deutschen Gesellschaft für empirische Bildungsforschung.

Literatur

- Altrichter, H./Sommerauer, S. (2007): Klassenschülerzahl, Schülerleistungen und Unterrichtsqualität. In: *Erziehung und Unterricht* 157, H. 7/8, S. 740-752.
- Andersen, S.C./Serritzlew, S. (2006): The Unintended Effects of Private School Competition. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 17, S. 335-356.
- Anger, C./Plünnecke, A./Schmidt, J. (2010): *Bildungsrenditen in Deutschland – Einflussfaktoren, politische Optionen und volkswirtschaftliche Effekte*. Köln: IW-Medien.
- Arnhold, G. (2005): *Kleine Klassen – große Klassen? Eine empirische Studie zu der Bedeutung der Klassengröße für Schule und Unterricht*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Belfield, C.R./Levin, H.M. (2002): The Effects of Competition Between Schools on Educational Outcomes: A Review for the United States. In: *Review of Educational Research* 72, H. 2, S. 279-341.
- Belfield, C.R. u.a. (2006): The High/Scope Perry Preschool Program: Cost-Benefit Analysis Using Data from the Age-40 Followup. In: *Journal of Human Resources* 41, H. 1, S. 162-190.
- Bellmann, J./Weiß, M. (2009): Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. In: *Zeitschrift für Pädagogik* 55, H. 2, S. 286-308.
- Böhlmark, A./Lindahl, M. (Mai 2007): *The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence*. Bonn: IZA (IZA Discussion Paper 2786).
- Carnoy, M. (Hrsg.) (1995): *International Encyclopedia of Economics of Education*. Oxford: Pergamon.
- Fend, H. (1998): *Qualität im Bildungswesen*. Weinheim/München: Juventa.
- Fend, H. (2004): Was stimmt mit den deutschen Bildungssystemen nicht? Wege zur Erklärung von Leistungsunterschieden zwischen Bildungssystemen. In: Schümer, G./Tillmann, K.-J./Weiß, M. (Hrsg.): *Die Institution Schule und die Lebenswelt der Schüler*. Wiesbaden: VS, S. 15-38.
- Grüske, K.-D. (1997): Tragen Akademiker die Kosten ihrer Ausbildung? Sind Studiengebühren unsozial? In: Böttcher, W./Weishaupt, H./Weiß, M. (Hrsg.): *Wege zu einer neuen Bildungsökonomie*. Weinheim/München: Juventa.
- Gundlach, E./Wössmann, L. (2003): *Bildungsressourcen, Bildungsinstitutionen und Bildungsqualität: Makroökonomische Relevanz und mikroökonomische Evidenz*. Kiel: Institut für Weltwirtschaft. URL: <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/3311/1/GuWoeBilress.pdf>; Zugriffsdatum: 01.03.2012.
- Hanushek, E.A. (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.A./Kimko, D.D. (2000): Schooling, Labor Force Quality, and the Growth of Nations. In: *American Economic Review* 90, H. 5, S. 1184-1208.
- Hanushek, E.A./Welch, F. (Hrsg.) (2006): *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam: North Holland.
- Hanushek, E.A./Wößmann, L. (2007): *The Role of Education Quality in Economic Growth*. Washington, DC: World Bank (World Bank Policy Research Working Paper 4122).
- Harmon, C./Walker, I./Westergaard-Nielsen, N. (Hrsg.) (2001): *Education and Earnings in Europe: A Cross Country Analysis of the Returns to Education*. Cheltenham: Elgar.
- Hummelsheim, S./Timmermann, D. (2010): *Bildungsökonomie*. In: Tippelt, R./Schmidt, B. (Hrsg.): *Handbuch Bildungsforschung*, 2., überarb. Aufl. Wiesbaden: VS, S. 93-134.

- Johnes, G./Johnes, J. (Hrsg.) (2004): *International Handbook on the Economics of Education*. Cheltenham: Elgar.
- Jürges, H./Schneider, K./Büchel, F. (2005): The Effect of Central Exit Examinations on Student Achievement: Quasi-Experimental Evidence from TIMSS Germany. In: *Journal of the European Economic Association* 3, H. 3, S. 1134-1155.
- Leuven, E./Oosterbeek, H./Ronning, M. (2008): *Quasi-Experimental Estimates of the Effect of Class Size on Achievement in Norway*. Bonn: IZA (IZA Discussion Paper 3474).
- Levacic, R. u.a. (2005): *Estimating the Relationship Between School Resources and Pupil Attainment at Key Stage 3*. London: Institute of Education.
- Levin, H.M. (2009): The Economic Payoff to Investing in Educational Justice. In: *Educational Researcher* 38, H. 1, S. 5-20.
- Lübbert, D. (2006): *Zu den Umverteilungswirkungen staatlicher Hochschulfinanzierung*. Berlin: Deutscher Bundestag (WD 8-224/06).
- McMahon, W. (1999): *Education and Development: Measuring the Social Benefits*. Oxford: University Press.
- OECD (1998): *Human Capital Investment*. Paris: OECD.
- OECD (2003): *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2011): *Bildung auf einen Blick 2011*. Paris: OECD.
- Oreopoulos, P./Salvanes, K.G. (2009): *How Large Are Returns to Schooling? Hint: Money Isn't Everything*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 15339).
- Pritchett, L./Filmer, D. (1999): What Education Production Functions Really Show: A Positive Theory of Education Expenditures. In: *Economics of Education Review* 18, S. 223-239.
- Psacharopoulos, G./Patrinos, H. (2002): *Returns to Investment in Education: A Further Update*. Washington, DC: World Bank (World Bank Policy Research Working Paper 2881).
- Schneider, B. u.a. (2007): *Estimating Causal Effects*. Washington, D.C.: American Educational Research Association.
- Schümer, G./Weiß, M. (2008): *Bildungsökonomie und Qualität der Schulbildung*. Frankfurt a.M.: Max-Traeger-Stiftung.
- Statistisches Bundesamt (2011): *Bildungsfinanzbericht 2011*. Wiesbaden.
- Strauß, H./Boarini, R. (2008): Der Einfluss von Bildungs- und Wirtschaftspolitik auf den Ertrag des Hochschulstudiums in 21 OECD-Ländern. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 11, H. 2, S. 183-213.
- Timmermann, D./Weiß, M. (2011): *Bildungsökonomie*. In: Reinders, H. u.a. (Hrsg.): *Empirische Bildungsforschung*. Wiesbaden: VS, S. 165-178.
- Wahrenburg, M./Weldi, M. (2007): *Return on Investment in Higher Education – Evidence for Different Subjects, Degrees and Gender in Germany*. Frankfurt: Universität Frankfurt.
- Weiß, M. (2009): *Schule und Wettbewerb*. In: *Schulverwaltung Hessen und Rheinland-Pfalz* 14, H. 2, S. 34-36 und S. 69-71.
- Weiß, M. (2011): *Der Beitrag der Bildungsökonomie zur Schulqualitätsforschung – eine kritische Würdigung*. In: Diedrich, R./Heilemann, U. (Hrsg.): *Ökonomisierung der Wissensgesellschaft. Wie viel Ökonomie braucht und wie viel Ökonomie verträgt die Wissensgesellschaft?* Berlin: Duncker & Humblot, S. 313-326.
- Wößmann, L. (2005): *Leistungsfördernde Anreize für das Schulsystem*. In: *ifo Schnelldienst* 58, H. 19, S. 18-27.
- Wößmann, L. (2007): *Extern geprüfte Standards, Schulautonomie und Wettbewerb: Chancen für das deutsche Schulsystem*. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 55, H. 1, S. 64-83.

- Wößmann, L. (2008): Die Bildungsfinanzierung in Deutschland im Licht der Lebenszyklusperspektive: Gerechtigkeit im Widerstreit mit Effizienz? In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 11, H. 2, S. 214-233.
- Wößmann, L./West, M.R. (2006): Class-Size Effects in School Systems Around the World: Evidence from Between-Grade Variation in TIMSS. In: European Economic Review 50, H. 4, S. 695-736.

Manfred Weiß, Prof. Dr., geb. 1942, assoziierter Wissenschaftler am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) in Frankfurt a.M.

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

Dieser Band dokumentiert den theoretischen Rahmen der LEK-Studie, das Design und die Instrumente der Untersuchung sowie zentrale Ergebnisse. Neben differenzierten Aussagen zum Erwerb von pädagogischem Professionswissen durch die angehenden Lehrkräfte erfolgt eine umfassende Darstellung ihrer Lernvoraussetzungen bei Eintritt in das Studium sowie ihrer erziehungswissenschaftlichen Lerngelegenheiten. In vertiefenden Analysen werden der Einfluss individueller und institutioneller Faktoren auf den Wissenserwerb untersucht sowie das Verhältnis von Wissen und selbsteingeschätzter Kompetenz bestimmt.



Johannes König,
Andreas Seifert (Hrsg.)

Lehramtsstudierende
erwerben pädagogisches
Professionswissen

Ergebnisse der Längsschnittstudie
LEK zur Wirksamkeit der
erziehungswissenschaftlichen
Lehrerbildung

2012, 314 Seiten, br., 24,90 €
ISBN 978-3-8309-2625-2



WAXMANN
Münster · New York · München · Berlin

REZENSIONEN

Andreas Hiller (2012): Das Schulbuch zwischen Internet und Bildungspolitik.

Konsequenzen für das Schulbuch als Leitmedium und die Rolle des Staates in der Schulbildung. *Marburg: Tectum Verlag, 371 und LV S., 34,90 €*

Um es vorweg zu sagen: Es geht dem Autor nicht pauschal um eine Befürwortung oder Ablehnung des Internets als Lernmedium. Vielmehr untersucht er die Auswirkungen des medial-kulturellen Wandels auf die Rolle des Staates in der Schulbildung und auf den Einfluss der Politik auf die Bildungsinhalte. Anhand der Entwicklung der staatlichen Schulaufsicht in Deutschland zeigt er zunächst auf, wie der Staat durch die Definition eines repräsentativen, hegemonialen kulturellen Erbes und dessen Kanonisierung vor allem seit dem 18. Jahrhundert die Bildung der nachfolgenden Generation zu steuern und zu sichern gesucht hat – auf der Makroebene (vor allem durch Lehrpläne) und auf der Mikroebene (u.a. mit Hilfe von Steuerungsvarianten im Unterricht wie Frontalunterricht, Rhythmisierung, Sanktionen).

Ein solches Bildungsmonopol benötigt Macht und Instrumente zu ihrer Durchsetzung. Über einen langen Zeitraum hat das Massenmedium Schulbuch als zentrales Steuerungsinstrument an der Schnittstelle von Bildungskanon und Unterrichtsdiskurs gedient und damit die Funktion eines Leitmediums („öffentlich sanktionierter Rahmen zur Analyse und Interpretation von Wirklichkeit“, S. 125) innegehabt. Hiller stützt seine Aus-

führungen auf bildungs- und medientheoretische Überlegungen; darüber hinaus analysiert er den Doppelcharakter von Schulbuchwissen als Wirtschafts- und Kulturgut, die Kanonisierungspraktiken der Schulbuchverlage und die Zulassungsverfahren in Deutschland.

Angesichts des medial-kulturellen Wandels, der in mancherlei Hinsicht überlegene (z.B. flexiblere, aktuellere) Konkurrenzmedien – insbesondere das Internet – hervorgebracht und das Nutzerverhalten von Kindern und Jugendlichen enorm verändert hat, steht die Leitfunktion von Schulbüchern allerdings zunehmend in Frage. Lernen ist von der Institution Schule unabhängiger geworden; Schulbücher – „typographisch abgeschlossen, inhaltlich verbindlich und systematisch strukturiert“ (S. 285) – haben ihre „Vormachtstellung bei der Identifikation, Klassifikation, Anordnung und Verteilung von Wissen“ (S. 252) verloren. Hiller erläutert anhand von Kriterien der Kanonsteuerung (Ausgrenzungs-, Wahrheits- und Autorfunktion) und der Diskurssteuerung (Diskursgesellschafts-, Differenzierungs- und Übungsfunktion) wesentliche Unterschiede zwischen Schulbüchern auf der einen, Internet-Angeboten auf der anderen Seite. Dazu analysiert er exemplarisch die Online-Enzyklopädie *Wikipedia* als dezentrales, sich selbst organisierendes Wissensmedium mit transitorischem Charakter, das Online-Planspiel *Schul/Banker* für den Wirtschaftsunterricht, dessen Inhalte und Spielregeln von privatwirtschaftlichen Interessenvertretern vorgegeben sind, und

das Online-Lernportal *Englisch-Hilfen*, das eine subjektive, nicht als repräsentativ für die kanonisierten Inhalte des Schulbuches Englisch getroffene Auswahl einer Privatperson darstellt.

Der Autor würdigt die Stärken dieser Angebote und ihr individualisierendes Potential durchaus. Der Trend „zu außerschulischen, medienbasierten, optionalen und informellen Lernkontexten“ (S. 259) kommt seines Erachtens Veränderungen in Bildungspolitik und -organisation (z.B. der Forderung nach selbstgesteuertem Lernen, der Abkehr von der Wissens- und der Hinwendung zur Kompetenzorientierung) entgegen. Materiale Bildungsinhalte werden zunehmend austauschbar und frei wählbar, wenn es primär um den Erwerb von Schlüsselqualifikationen und -kompetenzen geht.

Zugleich weist Hiller jedoch auch auf die enormen Veränderungen in der Wahrnehmung von Wissen hin, die mit der Aneignung aus dem Internet einhergehen: den prinzipiell unabschließbaren Prozess des Selektierens, den fehlenden Kontextbezug, die Subjektivität der Auswahl, die permanente Relativierung und Flüchtigkeit und die Überforderung der Lernenden angesichts des Fehlens einer kontrollierten fachdidaktischen Aufbereitung. Vor diesem Hintergrund plädiert er eindringlich für die Beibehaltung eines Bildungsmediums, das auf Zielgruppen abgestimmt, „nach fachlichen, pädagogischen, didaktischen und lernpsychologischen Kriterien aufbereitet“ ist und den Schülern und Schülerinnen „unter staatlicher Aufsicht auch gesellschaftlich repräsentative und normativ gewünschte Orientierungsleistungen“ bietet

(S. 367). Ohne ein staatlich sanktioniertes Bildungsmedium wie das Schulbuch, durchaus auch im Medienverbund, verliert die Bildungspolitik in seinen Augen ein zentrales Steuerungsinstrument: Auch wenn das Buch die Rolle des Leitmediums verloren hat – die eines staatlich legitimierte und gesellschaftlich repräsentativen sowie qualitätsgeprüften Orientierungsmediums für Kern- und Kontextwissen sollte es nach Hillers Auffassung behalten, auch um den Bildungsmarkt „vor privaten, nicht-staatlichen oder technischen ‚Gate-Keepern‘ abzusichern“ (S. 370). In diesem Zusammenhang mahnt er auch ein Überdenken der Aufhebung staatlicher Prüf- und Genehmigungsverfahren für Schulbücher in einigen Bundesländern an.

Wenn der demokratisch gewählte Staat weiterhin gestalterisch auf Bildung Einfluss nehmen will, sollte er sich der Kontrolle der Bildungsmedien nicht freiwillig entledigen, über die er der heranwachsenden Generation nicht zuletzt auch normative Orientierung und Werturteile anbieten kann – so lautet das Fazit dieses sehr engagierten, sachlich fundierten und lesenswerten Buches.

Sylvia Schütze, Hannover

Marianne Heinbach-Steins/Gerhard Kruij (Hrsg.) (2011): Kooperative Bildungsverantwortung. Sozialethische und pädagogische Perspektiven auf „Educational Governance“. *Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, 264 S., 29,90 €*

Wie kann dem politischen Anspruch auf Bildungsgerechtigkeit nachgekommen werden? Welche Akteure müssen dazu in die Pflicht genommen werden? Und wie kann der Vielfältigkeit der unterschiedlichen Beteiligten und verschiedenen Bereiche des Bildungswesens entsprochen werden? Dies sind die zentralen Fragen, denen sich die Autorinnen und Autoren dieses Bandes stellen. Gemäß der in dem Titel dieser Publikation angesprochenen Idee der „kooperativen Bildungsverantwortung“ beziehen sich die Beiträge auf die unterschiedlichsten gesellschaftlichen, politischen oder institutionellen Bereiche, da diesen jeweils ein spezifischer Anteil an Bildungsverantwortung zugeschrieben wird.

Entsprechend dem Blickwinkel dieses Sammelbandes nimmt das Gelingen der Kooperation zwischen den Beteiligten des Bildungssystems eine Schlüsselrolle bei der Beantwortung dieser Fragen ein, insbesondere wenn Probleme der Bildungsungerechtigkeit und der Qualitätsverbesserung gewinnbringend untersucht und bearbeitet werden sollen. Das Bildungswesen bilde sich aus unterschiedlichen und vielschichtigen „Mehrebenenmodellen und Akteurskonstellationen“ (S. 24f.) heraus. Um dieser Komplexität eines Bildungswesens gerecht zu werden, welches nicht auf die Institutionen von Schule und Hochschule zu beschränkt ist, werden die einzelnen

Beiträge unter der Perspektive von Educational Governance zusammengeführt. Über diesen analytischen Zugang hinaus gelte es allerdings auch jene Kriterien zu begründen, welche die Basis des Ermessens von Bildungsverantwortung bilden. Diese Begründung erfolgt anhand sozialethischer Maßgaben. So dienen die „sozialethischen Perspektiven“ (S. 24) als normative Grundlage der Bestimmung jener Bedingungen, die vom Bildungssystem in Anbetracht der Prämisse des „Menschenrechts auf Bildung“ (S. 7) zu erfüllen wären.

Die Ansprüche an den Sammelband und entsprechende Forschungsrichtungen, die hier von Gerhard Kruij in seiner Einleitung „Educational Governance und kooperative Bildungsverantwortung“ formuliert werden, sind in ihrem Analyse- und Systematisierungsanspruch weitreichend. Durch die Aufgliederung der 15 Artikel in die Abschnitte „Moralphilosophische und rechtliche Grundlagen“, „Kooperative Bildungsverantwortung in exemplarischen Feldern“ und „Internationale Perspektiven“ wird versucht, sich der Vielschichtigkeit der gewählten Problematik unter Berücksichtigung von Governance-Konzepten anzunähern. So stehen bspw. die Beiträge von Friedhelm Hufen und Ansgar Hense über rechtliche Verantwortungszuschreibungen im Anschluss an Christa Schnabel, welche aus care-ethischer Perspektive Fragen der Bildungskooperation bearbeitet. Die internationalen Perspektiven werden u.a. vermittelt über die Darstellung des Hochschulwesens Polens durch Wioletta Szymczak oder einen sozialgeschichtlichen Überblick über das Verhältnis von freien und staatlichen Schulen in den Nieder-

landen durch Kim de Wildt. Dem Stichwort medialer Bildungsverantwortung sind die Beiträge von Ute Clement und Matthias Rath zugeordnet. Es finden sich Artikel über das Feld der Frühförderung (Birgit Riedel), der beruflichen Bildung (Ute Clement) und der kooperativen Bildungsverantwortung zwischen Familie, kirchlichen Trägern, Kommunen und Gesetzgebern (Marianne Heimbach-Steins).

So umfasst der Band zahlreiche lesenswerte Artikel, kann aber den eigenen Analyse- und Systematisierungsansprüchen nicht durchweg gerecht werden. Denn was in der Zusammenschau nicht gelingt, ist die theoretisch-konzeptionell reklamierte governancetheoretische Verknüpfung der einzelnen unabhängigen Aufsätze. Die Governance-Perspektive, in den ersten Artikeln noch prominent, wird immer seltener eingenommen. Statt einer Beschreibung eines „Mehrebenensystems“ erfolgt die Gegenüberstellung unterschiedlicher und voneinander weitgehend unabhängiger Bereiche des Bildungssystems. So erlangen die Leserinnen und Leser eine vielfach differenzierte und deutliche Vorstellung vom Facettenreichtum von Bildungsverantwortung – die Frage nach gelingender Kooperation im Sinne einer übergreifenden Handlungsordination in diesem komplexen Feld wird damit aber noch nicht beantwortet. Sie stellt sich vielmehr in Kenntnis der Vielfalt umso dringlicher.

Christiane Faller, Hannover

Mirja Silkenbeumer/Andreas Wernet (2011): Die Mühen des Aufstiegs. Von der Realschule zum Gymnasium. Fallrekonstruktionen zur Formierung des Bildungsselbst. (Pädagogische Fallanthologie, Band 9.) *Opladen u.a.: Barbara Budrich, 96 S., 9,90 €*

Der Schulformwechsel „nach oben“ ist trotz der formalen Durchlässigkeit des deutschen Bildungssystems der eher „unwahrscheinliche“ Fall. In „Mühen des Aufstiegs“ rekonstruieren Mirja Silkenbeumer und Andreas Wernet anhand von Interviews mit zwei Schülern, denen der Aufstieg von der Realschule zum Gymnasium gelungen ist, die subjektiven Bedingungen, Begleiterscheinungen und Folgen dieses Wechsels.

Grundlage der objektiv-hermeneutischen Fallrekonstruktionen sind jeweils zwei offene bildungsbiografische Interviews, kurz vor Abschluss der 10. Klasse auf der Realschule und gegen Ende des ersten Halbjahrs der 11. Klasse auf dem Gymnasium, mit Fokus auf die Übergangssituation und die damit einhergehenden Probleme. Silkenbeumer und Wernet geht es aber darüber hinaus vor allem um die sinnstrukturelle Genese der beiden bildungsbiografischen Selbstentwürfe und die Motive für den Schulwechsel.

Der eine Schüler hatte das Gymnasium schon einmal nach der 6. Klasse verlassen müssen, schreibt diesen Misserfolg mangelnder Anstrengungsbereitschaft zu und glaubt, bei entsprechendem Einsatz das Gymnasium jetzt schaffen zu können. Dabei liegt seinen Bildungsambitionen kein inhaltliches Interesse zugrunde. Vielmehr möchte er durch schulischen

Erfolg familiäre Beziehungskonflikte lösen, denn der Vater hatte sich nach dem damaligen Scheitern des Sohnes enttäuscht von diesem zurückgezogen. Der andere Schüler macht für seine bisher eher mäßigen Realschulerfolge ebenfalls noch nicht ausgeschöpfte Leistungspotentiale verantwortlich und meint, dass er eigentlich auf das prestigeträchtige Gymnasium „gehört“. Auch ihm geht es dabei nicht um die Inhalte, sondern um die Sicherung einer guten beruflichen Laufbahn. Beide Schüler erfahren nach dem Schulwechsel allerdings erhebliche Rückschläge, und ihr Bildungsbiografischer Selbstentwurf wird in Frage gestellt. Doch beide glauben nach wie vor, mit vermehrtem Kraftaufwand den gymnasialen Abschluss zu schaffen, obwohl dieses ihnen die allergrößten „Mühen“ abverlangt.

Die Fallrekonstruktionen dokumentieren facettenreich, wie entscheidend für den schulischen Erfolg längst nicht nur motivationale und kognitive Faktoren, sondern auch die biografischen und familialen Hintergründe (der Bildungsbiografische Selbstentwurf) sind. Beide jungen Männer repräsentieren den Typus „eines angestrengt-verkrampften schulischen Erfolgsstrebens“, das typisch ist für eine Vielzahl von Jugendlichen in einer Gesellschaft, in der die Schule „zu einer alternativlosen Arena des Kampfes um gesellschaftliche Zugangschancen geworden ist“ (S. 91). Der Besuch des Gymnasiums ist vermeintlich „aller Mühen wert“, auch wenn das Gelingen unwahrscheinlich und dieser Sachverhalt einer pädagogischen Intervention nicht ohne Weiteres zugänglich ist.

Gerade diese Erkenntnis möchten die Autorin und der Autor für die Lehrerbildung fruchtbar machen. Denn anstatt (angehende) Lehrkräfte auf einen pädagogischen Optimismus zu verpflichten und sie mit der Erwartung, bei jedem Schüler und jeder Schülerin etwas zum Besseren wenden zu können, zu (über-)fordern, sollte deren empirisch nüchterner Blick auf die pädagogische Wirklichkeit gerichtet werden, auch wenn dieser Blick, so Silkenbeumer und Wernet, pädagogische Optimisten kränken mag (vgl. S. 93).

Ein zentraler Beitrag des „wirklichkeitswissenschaftlichen Ansatzes“ der Kasuistik liegt ihrer Überzeugung nach im Aufzeigen von Möglichkeiten und Grenzen pädagogischer Interventionen. Diese Perspektive sei keineswegs ethisch indifferent, sondern führe von einer „Gesinnungsethik“ hin zu einer bewussten pädagogischen „Verantwortungsethik“. Insofern kann empirisch-kasuistische Forschung unrealistischen Überhöhungen des Pädagogischen entgegenwirken, aber auch – so möchte man ergänzen – Heilsversprechungen entzaubern, wie sie beispielsweise eine auf strukturelle, ökonomische oder andere Aspekte fokussierte Bildungsdebatte gerne für alle Schülerinnen und Schüler abgeben möchte.

Sylvia Schütze, Hannover