

Caruso, Marcelo

Experimentierfeld einer neuen Regierbarkeit. Die Einführung von Bildungsgutscheinen in Chile und der Aufstieg von Bildungsexperten

Zeitschrift für Pädagogik 55 (2009) 1, S. 97-112

urn:nbn:de:0111-opus-42418

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ

<http://www.beltz.de>

Nutzungsbedingungen / conditions of use

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft
Informationszentrum (IZ) Bildung
Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Inhaltsverzeichnis

Thementeil: Demografie

Ewald Terhart/Rudolf Tippelt

Einleitung in den Thementeil „Demografie“ 1

Stefan C. Wolter

Der intergenerationelle Konflikt bei Bildungsausgaben 4

Thomas Rauschenbach/Matthias Schilling

Demografie und frühe Kindheit. Prognosen zum Platz- und Personalbedarf
in der Kindertagesbetreuung 17

Hans Bertram

Nachhaltige Familienpolitik und demografische Entwicklung. Zeit, Geld und
Infrastruktur als Elemente einer demografiebewussten Familienpolitik 37

Horst Weishaupt

Demografie und regionale Schulentwicklung 56

Bernhard Schmidt/Rudolf Tippelt

Bildung Älterer und intergeneratives Lernen 73

Deutscher Bildungsserver

Linktipps zum Thema „Demografie“ 91

Allgemeiner Teil

Marcelo Caruso

Experimentierfeld einer neuen Regierbarkeit. Die Einführung von Bildungs-
gutscheinen in Chile und der Aufstieg von Bildungsexperten 97

<i>Ines Clemens</i>	
Die Herausforderung Indigener Theorien. Die Frage nach der Relevanz kulturtheoretischer Perspektiven in der Erziehungswissenschaft am Beispiel der Emergenz Indigener Theorien	113
<i>Dagmar Killus</i>	
Förderung selbstgesteuerten Lernens im Kontext lehrer- und organisationsbezogener Merkmale	130
<i>Besprechungen</i>	
<i>Heinz-Elmar Tenorth</i>	
Michael-Sören Schuppan: Hauptstadtgeismus und preußische Schulverwaltung. Die Berliner Schulentwicklung im Spannungsfeld bildungspolitischer Kompetenzen 1919–1933	151
<i>Edith Glaser</i>	
Katharina Bieler: Im preußischen Schuldienst. Arbeitsverhältnisse und Berufsbiographien von Lehrerinnen und Lehrern in Berlin-Schöneberg 1871–1933	153
<i>Gertrud Nunner-Winkler</i>	
Stefan Weyer/Monika Sujbert/Lutz Eckensberger: Recht und Unrecht aus kindlicher Sicht	155
<i>Martin Rothland</i>	
Andreas Frey: Kompetenzstrukturen von Studierenden in der ersten und zweiten Phase der Lehrerbildung. Eine nationale und internationale Standortbestimmung	157
<i>Christian Beck</i>	
Christina Schachtner/Angelika Höber (Hrsg.): Learning Communities. Das Internet als neuer Lern- und Wissensraum	162
<i>Dokumentation</i>	
Pädagogische Neuerscheinungen	165

Marcelo Caruso

Experimentierfeld einer neuen Regierbarkeit

Die Einführung von Bildungsgutscheinen in Chile und der Aufstieg von Bildungsexperten¹

Zusammenfassung: *Angesichts prominenter Expertenempfehlungen zugunsten neuer Steuerungsinstrumente thematisiert der Beitrag die Verschränkung von Bildungsreform und empirischer Bildungsforschung im Falle der Auswirkungen der flächendeckenden Einführung von Bildungsgutscheinen bei den Bildungsreformen Chiles in den 1980er-Jahren. Die Befunde zahlreicher Forschungsarbeiten zur Wirksamkeit dieses Steuerungsinstruments werden in einem Diskussionsfeld kontextualisiert, ihre Konjunkturen und Veränderungen nachgezeichnet. Es entsteht dabei das Bild einer „Bildungsöffentlichkeit“, die sich stark an den Diskursgrenzen orientiert, die von dieser empirischen Bildungsforschung gezogen werden. Diese Machtposition von Experten wird als Teil einer neuen Ära der Regierung von Bildungssystemen verstanden, in der selektive Praktiken der Beweisführung in der Forschung das Bild einer eindeutigen Beweislage suggerieren. Diese simulierte Eindeutigkeit wird als privilegierte Form des Machtzuwachses von Expertenzirkeln gedeutet.*

1. Zum Problem: Steuerungsmodelle und Expertenwissen

Die Diskussionen um eine neue Steuerungskultur des deutschen Bildungssystems gedeihen seit der gefühlten „PISA-Niederlage“ auf einem fruchtbaren Boden. Nicht allein die vielfach diagnostizierten Defizite deutscher Lehrer in der Handhabung von Heterogenität im Klassenzimmer, oder die offensichtlichen Nachteile einer zu starren Gliederung des Schulsystems werden seit der Veröffentlichung international vergleichender Studien über den Leistungsstand deutscher Schüler zum Gegenstand bildungspolitischer und akademischer Diskussionen. Auch die Regulierungsmodi des Bildungssystems in Zeiten von Standards und Evaluation geraten immer stärker in den Blick der informierten Öffentlichkeit und der Fachkreise.

Das viel beachtete Jahrgutachten des Aktionsrats Bildung, bestellt von der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., hat sicherlich ein neues Terrain beschritten. Unter dem Bann der „Bildungsgerechtigkeit“ – so der knappe Titel dieser Expertise – werden von namhaften Bildungsexperten aus dem universitären Milieu Vorschläge zur Schul- und Bildungspolitik unterbreitet, welche die neue „Lust“ an dieser Aufgabe in Gesellschaft, Medien und Wissenschaft eindrücklich belegen. In einem eigens geschriebenen Kapitel über „neue Steuerungsmodelle“ werden dort Empfehlungen gemacht, die sich positiv für die Benachteiligten im Bildungssystem auswirken sollen: „Die bestehende

1 Ich möchte mich ganz herzlich bei Johannes Vera van Brueghen und Gabriela Trentin – beide aus der Abteilung Vergleichende Erziehungswissenschaft der Humboldt-Universität zu Berlin – für ihre Hilfe bei der Literaturrecherche bedanken.

Evidenz deutet darauf hin, dass sowohl die Kombination externer Prüfungen mit Schulautonomie als auch die Kombination aus öffentlicher Schulfinanzierung mit nicht öffentlicher Schulleitung die Leistungen aller Schüler verbessern kann. Sowohl die externe Leistungsüberprüfung als auch das mit öffentlicher Finanzierung gepaarte nicht öffentliche Management kommen Schülern aus benachteiligten Hintergründen besonders zugute“ (Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. 2007, S. 93).

Die knapp erwähnte Evidenz konzentriert sich auf eine Studie, die von einem der Gutachter mitverfasst wurde. Dort wird der zweiten Paarung der präsentierten Evidenz, öffentlicher Finanzierung des Bildungssystems/privater Trägerschaft der Einzelschulen, eine positive (statistisch signifikante) Wirkung auf den Einfluss von nachteiligen familiären Hintergründen in OECD-Ländern bescheinigt (vgl. Schütz/Wößmann/Ursprung 2005). Ansonsten bleibt das Gutachten zwar konkret in seinen Empfehlungen, und dennoch ziemlich abstrakt in seinen Referenzmodellen. Dass die nähere Betrachtung von ähnlichen Reformprozessen in Ländern, die solche Systeme flächendeckend eingeführt haben, auf der Strecke bleibt, ist natürlich dem knappen Format des Gutachtens und dem dort behandelten, breiten Themenspektrum geschuldet. Und trotzdem zeugt das Gutachten von der Popularität einer Wissensform, die mit Korrelationen und Varianzanalysen arbeitet, und der zudem entscheidende Beiträge zur Entwicklung einer „evidenzbasierten“ Bildungspolitik zugetraut werden. Dagegen sollen im Folgenden mit einer zeithistorischen Rekonstruktion die Effekte der Einführung von Steuerungsinstrumenten neuen Typs bei der chilenischen Bildungsreform seit den 1980er-Jahren anhand der Ergebnisse der internationalen empirischen Bildungsforschung gezeigt werden. Maßnahmen und Ergebnisse stehen nicht in so einem unvermittelten Verhältnis, wie im Gutachten vielfach suggeriert. Aus diesem Reformprozess ging ein anderer, vielleicht unbeabsichtigter Trend hervor, nämlich der vielleicht nicht statistisch, aber politisch signifikante Machtzuwachs der Bildungsforscher selbst.

Der Fall der Republik Chile in Südamerika bietet eine einmalige Datengrundlage für die Betrachtung eines Reformprozesses an, der die Grundzüge der Empfehlungen des Gutachtens bezüglich der Steuerungsmodelle längst verwirklicht hat. Denn zwar wurde das zunächst abstrakte Modell eines Bildungsgutscheines, das öffentliche Finanzierung des Bildungssystems und private Trägerschaft der einzelnen Schulen kombiniert, bereits vor über 50 Jahren unter systematischen Gesichtspunkten behandelt (vgl. Friedmann 1955). Aber erst in Chile in den 1980ern Jahren wurde der Vorschlag im großen Stil eingeführt. Da die chilenische Bildungsreform der 1980er-Jahre ebenfalls verstärkt auf die Steuerungseffekte von externen Evaluationen setzte, besteht für den Fall Chiles ein unerhört differenziertes Spektrum an Indikatoren und Informationen bezüglich der Wirksamkeit des Bildungsgutscheinmodells für einen Zeitraum von ca. 25 Jahren. Auf dieser Grundlage wurde eine stattliche Zahl von empirisch gestützten Studien angefertigt, die im Folgenden in ihren Argumentationslinien und Ergebnissen, aber auch in ihrer „Historizität“ knapp skizziert werden. Die hier dargelegte Analyse wird sich nicht mit den technischen Details dieser äußerst differenzierten, quantitativ ausgerichteten Bildungsforschung beschäftigen. Viel mehr sollen hier die Machteffekte dieser neuen Steuerungsstrategie dargestellt werden, die besonders in dem Machtzuwachs der „Bildungsexper-

ten“ zuungunsten der traditionellen Bildungspolitiker offensichtlich werden. In diesem Sinne soll hier den Vorschlägen des Jahresgutachtens nicht gefolgt bzw. diese verworfen werden, sondern der Akt der Begutachtung und das Verlangen nach „Expertise“ selbst als ein Teil einer neuen Regierbarkeit des Bildungssystems präsentiert werden.

2. Zum Kontext: Die Bildungspolitik Chiles seit der flächendeckenden Einführung von Bildungsgutscheinen (1982–2005)

Der Beginn der Diktatur von Augusto Pinochet 1973 bedeutete hinsichtlich des bis dahin gültigen Entwicklungspfades des Landes einen zweifachen Bruch. Zum einen ging es um die Stilllegung und Repression des zivilen politischen Lebens, die vielfach durch Mord und erzwungenes Exil erreicht wurde. Chile hatte bis dahin relativ wenig unter dem anderorts in der Region chronischen Problem der militärischen Diktaturen gelitten. Zum anderen ging es um eine Abkehr von der vorsichtigen Politik der Umverteilung und der Integration der unteren Schichten durch Institutionen des Sozialstaates, wie sie seit den 1920er-Jahren mit Variationen fortbestand. Zu diesem zweiten Bruch gehörte eine breite Privatisierung öffentlicher Institutionen, die ebenfalls Bereiche der Medien und der Kultur erreichte (vgl. Carrasco 1993). Unter diesen tief greifenden Transformationen gehörten die drastischen Reformen des Bildungssystems zu den wichtigsten Bausteinen einer neuen, die Denkfiguren des Marktes und der Konkurrenz zelebrierenden Strategie der Regierung der chilenischen Gesellschaft.

Vorrangige Motivation für die Dezentralisierung und die Einführung marktförmiger Steuerungsinstrumente war die Sparpolitik der Diktatur, die auf das Zurückdrängen des Staates nach den sozialistischen Experimenten unter Allende zielte (Candia 2004, S.186). Diese Politik der autoritären Reform, die von Doktoranden von Milton Friedman an der Universität Chicago inspiriert und durchgesetzt wurde, war fiskalisch ein voller Erfolg: Noch 1990, in dem Jahr der Rückkehr zur Demokratie, machten die Bildungsausgaben nur 72% der vergleichbaren Gesamtsumme aus dem Jahr 1982 aus (Donoso Díaz 2005, S.115). Diese Bildungsreform beinhaltete zwei miteinander verbundene Elemente. Zum einen wurde die Schulversorgung entschieden dezentralisiert und den Städten und Gemeinden übertragen. So sollten die allgemein bildenden Schulen als eine lokale Angelegenheit definiert werden, die unter Berücksichtigung der immer lokal auftretenden „Nachfrage nach Schulbildung“ verwaltet werden sollten. Zum anderen, und mit der Überlegung zugunsten der lokalen Ebene eng verbunden, führte die Diktatur ein System von Bildungsgutscheinen in den Primar- und Sekundarschulen nahezu flächendeckend ein. Die nächsten Ausführungen, auch bezüglich der Leistungsmessungen, werden sich auf die Primar- bzw. Allgemeine Schule (Jahre 1 bis 8) konzentrieren.

Das 1982 durchgesetzte Reformvorhaben sah vor, die alten privaten Schulen der Eliten des Landes unberührt zu lassen. So dürfen bis heute diejenigen Schulen, die ein Schulgeld erheben, nicht an der Verteilung von Geldern nach dem Modell der Bildungsgutscheine teilnehmen. Diese reinen privaten Schulen stellten 2003 6,6% der Primarschulen des Landes (Ministerio de Educación de Chile 2003, S. 22, Tabelle 1.4.). Alle

anderen Schulen, die an dem Bildungsgutscheinprogramm teilnehmen, unabhängig davon, ob sie von der jeweiligen Gemeinde bzw. von einem privaten Anbieter getragen werden, werden als „öffentliche“ Schulen klassifiziert. Trotzdem wird im Folgenden der Einfachheit wegen von „privaten Schulen“ die Rede sein, wenn es um privat betriebene Schulen mit öffentlicher Finanzierung nach dem Modell des Jahresgutachtens gehen soll. Zusammen stellen diese „privaten“ Schulen und die „staatlichen“ Gemeindeschulen über 92% der fast 9000 Primarschulen des Landes. In diesem Sinne kann man trotz der hier erwähnten Beschränkung bezüglich der privaten Schulen der Eliten behaupten, dass das Programm der Bildungsgutscheine ein praktisch flächendeckendes Steuerungsinstrument der chilenischen Bildungspolitik darstellt.

Die Einführung des Systems verursachte tektonische Verschiebungen in der Struktur der Trägerschaft des Primarschulsystems. Dies betraf zunächst den Rechtstatus der verschiedenen Schulträger. Während einerseits das „staatliche“ Angebot kommunalisiert wurde, entstanden andererseits zahlreiche private Träger, die laut den Bestimmungen der Bildungsreform sogar profitorientierte Organisationen sein durften. Dies pluralisierte auch die Formen der privaten Trägerschaft stark, zumal neben zahlreichen katholischen, in der Regel als nicht profitorientierten Organisationen im Gutscheinsystem angemeldeten Schulen viele private Schulen neuen Typs, d.h. profitorientiert, zugelassen wurden. Wenn 1982 knapp über 20% der Schüler der Primarebene eine private Schule besuchten (Hsieh/Urquiola 2002, Anhang, Tabelle 2), waren es 2003 46,7% (7,3% in rein privaten, 39,1% in über Bildungsgutscheine finanzierte). In urbanen Zentren besuchten sogar 50,7% der Schüler diese Schulen (8,3% rein private, 42,4% über Bildungsgutscheine finanzierte Schulen) (Ministerio de Educación de Chile 2003, S. 33, Tabelle 2.1.). Diese Verschiebung bedeutete auch eine grundlegende Änderung der Lehrerarbeitsbedingungen, da ein Tarifvertrag nicht möglich war, und die Lehrer in privaten Schulen weitgehend den Status eines Angestellten in einem Unternehmen hatten.

Die fiskalische Motivation der Bildungsreform wirkte lang. Der Gutschein hatte 1990 gegenüber 1982 32% seines Werts verloren, was als aussagekräftiger Indikator für die Unterfinanzierung des Gesamtbildungssystems unter der Diktatur Pinochets gilt (Cox/González 1997, S. 111). Diese Unterfinanzierung dürfte wesentlich zu dem beobachteten Trend beigetragen haben, dass die chilenischen Schulen zwischen 1982 und 1988 erheblich an Effektivität verloren haben (Carnoy 1998, S. 320). Die politische Zäsur 1991 mit dem Ende der Diktatur änderte diese Situation in zweierlei Hinsicht. Zum einen erhöhten die neuen Regierungen der *concertación*, eines Bündnisses von Christdemokraten, Sozialisten und Linksliberalen, das Bildungsbudget erheblich. Zwischen 1990 und 2003 wurden die Investitionen in Bildung massiv erhöht und heute gehen ca. 7% des Bruttoinlandsprodukts des Landes von der öffentlichen und privaten Hand in den Sektor. Dementsprechend stark wuchs auch der Wert des einzelnen Bildungsgutscheins. Zum anderen ging es um die Durchsetzung von ambitionierten Kompensationsmaßnahmen. Mit dem Programm der 900 Schulen (welches die 900 ärmsten Schulen des Landes gezielt förderte) und einem weiteren Programm für Landschulen versuchte die postdiktatorische Bildungspolitik, zusätzliche Finanzmittel zur Förderung der Chancengleichheit auszugeben. Dies war unter anderen möglich, weil die Kompetenzen für pädagogische Reformen

auch nach den Änderungen unter Pinochet bei dem nationalen Bildungsministerium blieben, das über Vertretungen in den Regionen eigene Programme umsetzen konnte (vgl. Baeza/Fuentes 2004).

Die Leistungen der Schulen wuchsen durchgängig in der postdiktatorischen Stimmung bis 1996 und die anfangs festgestellte Kluft zwischen den Leistungen der privaten und der öffentlichen Schulen wurde allmählich kleiner. Außerdem wurden messbare Erfolge der kompensatorischen Maßnahmen präsentiert, wie die überdurchschnittliche Besserung der Ergebnisse der im Programm der 900 ärmsten Schulen des Landes beteiligten Einrichtungen (Donoso Díaz 2005, S. 123). Somit erlangte das Programm der 900 Schulen definitiv Modellcharakter für andere lateinamerikanische Länder. Eine ganze Reihe von Qualitätssicherungsmaßnahmen und Programmen, die auch die neuen privaten Schulen mit Profitorientierung umfassten, wurden seit Mitte der 1990er-Jahre aufgelegt, um diesen Trend fortzusetzen, allerdings mit mageren Erfolgen (vgl. Ministerio de Educación de Chile 2000a).

Der erste Bildungsminister nach der Diktatur und spätere Präsident Ricardo Lagos, seines Zeichens Mitglied der sozialistischen Partei, erwog nie die Abschaffung des Systems und entschied sich für seine Weiterentwicklung und für die Fortsetzung von kompensatorischen Maßnahmen. Die in der Zeit steigenden Schülerzahlen in Primar- und Sekundarschulen schien der optimistischen Sicht der Bildungspolitiker nach der Diktatur Recht gegeben zu haben (Donoso Díaz 2005, S. 117). Abgesehen von Änderungen bei den Arbeitsbedingungen der Lehrerschaft und von den Kompensationsprogrammen erfolgten keine einschneidenden Reformen im Finanzierungssystem der Bildungsgutscheine. Seit 1980 dürften die privaten Schulen, die am Programm der Bildungsgutscheine teilnahmen, keine Elternbeiträge annehmen. Dies wurde 1993 geändert und moderate Geldsummen von den Eltern (*co-financiación*) wurde nun zugelassen. Des Weiteren wurden die Ergebnisse des nationalen Systems zur Messung der Bildungsqualität ab 1995 einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht, was als Dynamisierung des „Marktes“ der Bildungsgutscheine intendiert war (González 2000, S. 51). Obwohl die regierende *concertación* auch zwischen 1991 und 2005 interne Machtverschiebungen erlebte, blieben die Grundlinien dieser Bildungspolitik bestehen.

3. Die Uneindeutigkeit der Empirie: Diskussionen um die Effektivität des Bildungsgutscheinprogramms

Die einmalige Möglichkeit, das flächendeckende Experiment einer marktförmigen Bildungspolitik in ihren Auswirkungen zu untersuchen, wurde von Ökonomen und Sozialwissenschaftlern zügig ergriffen. Mittlerweile besteht eine außerordentlich differenzierte empirische Literatur über Effekte und Probleme des chilenischen Bildungsgutscheinsystems, die mit sehr differenzierten quantitativen Verfahren arbeitet. Bei aller Empirie lassen sich die Beiträge sehr wohl in eine wohlwollende bzw. kritische Grundhaltung gegenüber der Idee eines Bildungsgutscheinsystems einteilen. Es lässt sich praktisch kein Autor finden, der in seinen Kalkulationen zu widersprüchlichen Ergebnissen gekommen

wäre. Insofern scheint die Ergebnisoffenheit dieser empirischen Bildungsforschung von dieser starken Lagerbildung relativiert zu werden. Im Folgenden sollen beide Grundhaltungen für die summarische Präsentation der Forschungsergebnisse leitend sein.

Für die Befürworter des Systems spricht eine ganze Reihe von theoretischen und empirischen Argumenten für die Beibehaltung und Ausgestaltung des Gutscheinsystems. Ein sehr starker Argumentationsstrang betrifft die Befunde empirischer Forschungen über die Auswirkungen der Finanzierungsstruktur auf die Qualität des Schulunterrichts. Auf den Ergebnissen seit den 1980er-Jahren aufbauend, die eine Leistungskluft in der Arbeit zwischen staatlichen und privaten Trägern zugunsten der Letzteren zeigen, sprechen sie von ihrer intrinsischen besseren Qualität. Dies sei in allen synchronen Vergleichen seit den 1980er-Jahren bestätigt worden. Der diachrone Vergleich sei außerdem aufgrund von Änderungen in der Datenerhebung und -verarbeitung gar nicht zu leisten und deshalb hätten nur synchrone Vergleiche Aussagekraft (Aedo/Sapelli 2001, S. 53). Die Leistungen der staatlichen Schulen seien in denjenigen Distrikten am Besten, die ebenfalls einen hohen Anteil an privaten Schulen zeigen, was den dynamisierenden Effekt der privaten Träger auf das ganze lokale Schulsystem qua Konkurrenz beweisen würde (ebd., S. 65). Dass diese besseren staatlichen Schulen in Gegenden mit besseren sozialstrukturellen Daten liegen, wird in der Argumentation nicht gewürdigt.

Außerdem sehen die Befürworter die privaten Schulen in einem ungerechten Wettbewerb mit den Ressourcemöglichkeiten der öffentlichen Schulen. Während private Schulen Finanzmittel verlieren, wenn ihre Qualität sinkt und Kinder in andere Schulen geschickt werden, bleiben den staatlichen Schulen in dieser Situation zusätzliche Finanzmittel aus den kompensatorischen Programmen des Bildungsministeriums (beispielsweise dem Programm der 900 ärmeren Schulen) und anderen sozialpädagogischen Maßnahmen (Frühstück, Essen) als zusätzliche Ressource erhalten. Deshalb würden die staatlichen Schulen die Konsequenzen ihrer ungenügenden Leistungen nicht ganz zu spüren bekommen (ebd., S. 71). Zu dieser Verzerrung gehöre die Tatsache, dass die sozialen Leistungen, die über die staatlichen Schulen verteilt werden, nicht zwangsläufig den armen Kindern zugute kommen, sondern den Kindern in öffentlichen Schulen, zwei nicht ganz deckungsgleiche Gruppen. Aufgrund dieser allerdings nicht empirisch abgesicherter Einsichten treten die Befürworter der Bildungsgutscheine dafür ein, dass diese „sozialen“ Leistungen sich nicht an der Trägerschaft der Institution, sondern an dem tatsächlichen Bedarf der Individuen orientieren sollten (vgl. Sapelli/Torche 2002).

Ein Blick auf andere lateinamerikanische Länder bestätigt die Befürworter des Systems bezüglich der relativen Neutralität der Bildungsgutscheine in der Frage der sozialen Ungleichheit im Bildungsbereich. Diese sei keineswegs ein Produkt des Systems der Bildungsgutscheine. Wie Vergleichsstudien mit Argentinien zeigen, wo bis auf eine kleine Provinz keine marktförmigen Steuerungsinstrumente flächendeckend eingeführt wurden (vgl. Feldfeber/Jaimovich/Saforcada 2004), gibt es diese Diskriminierung der unteren Schichten durch Bildungsinstitutionen durchaus in Systemen ohne freie Schulpflicht und ohne Bildungsgutscheine (vgl. Narodowski/Nores 2002; Narodowski 2002). Die Möglichkeit für die unteren Schichten, ihre Kinder aus der staatlich betriebenen

Schule zu befreien, und zu der mutmaßlich besseren privaten zu schicken, gehöre deshalb zu einem der emanzipatorischen Effekte marktförmiger Reformen.

Die Gegner des Systems der Bildungsgutscheine mussten von Beginn an mit dem widrigen Umstand kämpfen, dass die gemessene Bildungsqualität der privaten Schulen in den 1980er- und 1990er-Jahren durchgängig besser ausfiel. Eines ihrer Hauptargumente zielte deshalb auf wirksame spezifische Effekte der sozialen Selektion der Schulen ab, die Aussagen über die Qualität des Unterrichts beeinflusse. Qualitativ angelegte Studien ergaben, dass die Mehrheit der privaten Schulen, aber auch mehr als ein paar staatliche, sich die besten Schüler, die meistens aus den besseren Schichten kamen, durch Selektionsverfahren herauspicken konnten, und durch diese Selektion eher dazu imstande sind, bessere Testergebnisse zu erzielen. Diese Selektivität der privat betriebenen Schulen und ihre verzerrenden Effekte auf die Leistungen der einzelnen Schule, die lange Zeit von den Befürwortern der Bildungsgutscheine aufgrund mangelnder Studien bezweifelt wurden, wurden in den 1990er-Jahren für die Hauptstadt Santiago klar belegt (vgl. Gauri 1998; Rounds Parry 1996). Der Akt der Auswahl bei der Zusammensetzung der Schülerschaft geriet somit definitiv unter Verdacht. Man sprach nicht mehr von der Wahl einer Schule seitens der Eltern, sondern von dem Wunsch der Erziehungsberechtigten, von den Schulen „genommen zu werden“. Die Problematik, dass sich die Familien vielfach von zweifelhaften „Indikatoren“ der Bildungsqualität leiten ließen, die von den privaten Trägern bestimmt wurden (Carnoy 1998, S. 329), rundete das Bild eines Selektionsprozesses ab, der vielleicht dem Modell des eigenen Vorteils durch die Erreichung von Statussymbolen (englischsprachigem Schulname, Schuluniform) folgte, aber gleichzeitig Fragen über die „gemessenen“ Testergebnisse der privat betriebenen Schulen aufwarf.

Die Idee, dass effiziente Schulen die Ungleichheiten und sonstigen diskriminierenden Bedingungen der gesellschaftlichen Umwelt ausgleichen könnten, bildet eine weitere Zielscheibe der Kritiker des Bildungsgutscheinsystems. Einschlägige empirische Studien haben den Anteil der sozialen und familiären Faktoren auf die gemessenen Leistungen errechnet und statistisch präzisiert. So wurde errechnet, dass die Leistungsunterschiede in den Jahren 1993 und 1997 den Ausgangsbedingungen der Schüler zu Zweidrittel zugerechnet werden können (Bravo/Contreras/Sanhueza 1999, S. 16ff.). Somit kam wieder eine Sichtweise auf die Tagesordnung, die in einer zielgerichteten Sozialpolitik die Grundlage für eine Leistungssteigerung der Schulen erblickte.

Trotzdem bleibt ein Unterschied der Leistungen der Schulen zugunsten der privat betriebenen zu erklären. Denn dieser Mehrwert musste auch von den Gegnern der Gutscheine, auch wenn er „nur“ ein Drittel der Leistungsunterschiede erklären sollte, zur Kenntnis genommen werden. Und hierzu wurden Forschungsergebnisse veröffentlicht, die eine nähere Betrachtung der bunten Welt der „privaten“ Schulträger vornahm und einige Überraschungen anbot. Patrick McEwan zeigte, dass die in der Mitte der 90er-Jahre noch wahrnehmbare Leistungskluft zwischen privat und staatlich betriebenen Schulen beim näheren Hinsehen nicht als Produkt der marktförmigen Organisation der Schulen *per se* charakterisiert werden kann. Er untersuchte alle privat betriebenen Schulen, abgesehen davon, ob sie am Programm der Bildungsgutscheine teilnehmen oder

nicht: einerseits die kostenpflichtigen Schulen der Eliten außerhalb des Systems der Bildungsgutscheine, andererseits die religiösen (katholischen) sowie die nicht-religiösen, meistens profitorientierten Schulen, die am Programm der Finanzierung über Bildungsgutscheine teilnehmen. Seine Ergebnisse zeigten nicht nur die zu erwartende große Überlegenheit der Eliteschulen, sondern gleichzeitig auch, dass die Leistungsunterschiede der anderen Schulen gegenüber den staatlichen nahezu ausschließlich auf die Arbeit von älteren katholischen, eher nicht-profitorientierten Schulen zurückzuführen seien. Dieser Befund ist mit Ergebnissen aus anderen Kontexten in hohem Maße konsistent, wonach katholische Schulen durchgehend besser abschneiden als andere. Die profitorientierten Schulen, die meistens nicht katholisch waren und nach 1982 gegründet wurden, schnitten genauso gut oder genauso schlecht ab wie die staatlichen (vgl. McEwan 2002). McEwan suggeriert, dass das Programm der Bildungsgutscheine praktisch nichts für die Qualität des chilenischen Bildungssystems gebracht habe. Die Mehrheit der katholischen Schulen hätte bereits vor den großen Reformen der Jahre 1981–1982 bestanden, und die dank des Bildungsgutscheinprogramms entstandenen Bildungseinrichtungen, die zudem eine Profitorientierung aufweisen, böten keine bessere Unterrichtsqualität an.

Wenn die Einführung von Bildungsgutscheinen eher zu Verzerrungen durch Selektion führt und lediglich die bessere Qualität der alten privaten Schulen bestätigt wird, so eine Schlussfolgerung der Gegner von Bildungsgutscheinen, bliebe das einzige Argument für die Beibehaltung eines solchen Finanzierungskonzeptes die Möglichkeit, dass durch seine Einführung die Qualität des Gesamtsystems verbessert wird, abgesehen von der Entwicklung der Leistungskluft zwischen privaten und öffentlichen Schulen. Die besseren, nachweisbaren Leistungssteigerungen zwischen 1990 und 1996 folgten jedoch ziemlich genau der politischen Öffnung des Landes, der beeindruckenden Aufstockung der Bildungsinvestitionen und den Maßnahmen zur kompensatorischen Förderung der ärmsten Segmente des Schulsystems. Deshalb sei dieser positive Effekt auf die Qualität des Gesamtsystems keineswegs *per se* auf die segenvolle Wirkung von Bildungsgutscheinen zurückzuführen (vgl. Cox 1998/99; Cox/González 1997).

Die hier knapp präsentierten Argumente der Befürworter und Gegner des Bildungsgutscheinprogramms wurden in den letzten Jahren verfeinert und auch angesichts neuer Erkenntnisse teilweise geändert. Ein Mangel aller Studien der frühen 90er-Jahre bestand in der Unmöglichkeit der statistischen Bereinigung der nun mit ethnografischen Methoden endgültig festgestellten Selektivität der Einrichtungen und der damit einhergehenden Unterschiedlichkeit der Vergleichseinheiten. Diese Bereinigung war weiterhin nötig, um den spezifischen Mehrwert der Arbeit der einzelnen Schule unabhängig von der nicht zufälligen, sondern verzerrten Zusammensetzung der Schülerschaft herauszurechnen. Erst in den letzten Jahren wurden solche Studien durchgeführt und es zeigte sich, dass ohne die verzerrende Wirkung der Selektionsprozesse, die privat betriebenen Schulen keineswegs durchgängig besser seien. So schlug Andrea Tokman Ramos folgende Interpretation ihrer eigenen Forschungsergebnisse vor: Während die öffentlichen Schulen, immer gemessen an den Leistungen der Schüler, besser für die ärmeren Schichten seien, würden die privaten Schulen bessere Resultate bei Kindern aus der Mittelschicht erzielen. Die Koexistenz beider Formen von Schulträgerschaft sei deshalb nicht nur kompa-

tibel mit diesem Befund, sondern der Qualitätssteigerung des Gesamtbildungssystems sogar förderlich (Tokman Ramos 2002).

Dieses „Friedensangebot“ wurde aber nicht angenommen, und zwar mit guten empirischen Gründen beiderseits. Auf Seiten der Bildungsgutscheinkritiker wurde nun dank der neuen Datenbasis vom Ende der 1990er-Jahre eine alte Vermutung vorläufig bestätigt. Es handelte sich um die immer wieder aufgestellte Hypothese des „peer-effects“. Mit dem „peer effect“ sollte der Umstand benannt werden, dass die größte „Leistung“ der privat betriebenen Schulen nur darin bestünde, die „besten“ Schüler aus den staatlich betriebenen Schulen abzuwerben, nicht zuletzt durch den Einsatz zweifelhafter Symbole und durch die Abwehr „schlechterer“ Schüler dank der bestehenden Selektionsmechanismen. So „sahnen“ einfach die privaten Schulen „ab“ (*cream skimming*), anstatt tatsächlich einen besseren Unterricht zu veranstalten. Je kräftiger das Wachstum des Anteils von privaten Trägern in einem Distrikt war, umso stärker seien die Leistungen der staatlich betriebenen Schulen gefallen, so einer der zentralen Befunde (Hsieh/Urquiola 2002, S. 22ff.). Auf diese Frage eingehend, versuchten die Gutscheinsbefürworter Sapelli und Vial aufgrund der neuen Informationsgrundlage, die bis auf die Ebene der individuellen Leistungen differenziert, konträre Ergebnisse vorzulegen. In einem sehr abstrakten „Gedankenexperiment“ versetzten Sapelli und Vial einen bestimmten Schüler mit seiner ganzen Klasse anhand von statistischen Modellen von einer öffentlichen zu einer privat betriebenen Schule. Die errechneten Werte dieses durchaus umstrittenen Experiments ergaben einen konsistenten Vorteil der Arbeitsweise der privaten Schulen, und die Marginalisierung des „peer effects“ als Kausalvariabel für die niedrigeren Leistungen der staatlichen Schulen (Sapelli/Vial 2005, S. 21ff.).

Mittlerweile wackelt auch eine der zentralen Gewissheiten der Gutscheinsbefürworter kräftig. Die neueren gemessenen Leistungen der Schüler in öffentlichen und staatlichen Schulen haben sich im Laufe der Zeit derart angenähert, dass die bis dahin festgestellte bessere Unterrichtsqualität der privaten Schulen nicht signifikant ist. Verstärkend kamen neue von Christian Bellei errechnete Ergebnisse hinzu. Ebenfalls auf die neue Informationsgrundlage – mit Angaben der Leistungen von Individuen – basierend, zeigte er, dass die Effekte der Selektion durch privat betriebene Schulen, u.a. anhand von Eingangstests und der Aussortierung von Sitzenbleibern, signifikant und konsistent mit den gemessenen Leistungen korrelieren. Es entsteht sogar das Bild, dass die privaten Schulen, wenn eine ganze Reihe von gesellschaftlichen, individuellen und familiären Variablen kontrolliert wird, leicht schlechter abschneiden als die staatlichen. Bellei deutet diesen Befund daraufhin, dass das institutionelle Design des chilenischen Bildungssystems defizitär sei, weil Schulen dabei ihre Marktposition verbessern können, ohne dass die Qualität des Schulunterrichts sich verbessert hätte (Bellei 2005, S. 43ff.).

Es mögen methodische Unzulänglichkeiten und Fehler bei den statistischen Modellierungen die Aussagekraft von einigen dieser Arbeiten vermindern. Aber man kommt nicht umhin, die von den Befürwortern vorgelegten Ergebnisse als zunehmend abstrakt und sehr selektiv zu charakterisieren, während die Argumente der Gutscheingegner eher auf „Messungen“ des technisch anerkannten nationalen Evaluationssystems, und somit auf „Evidenz“, basieren. Insgesamt entsteht jedoch der Eindruck, dass die Empirie eher

uneindeutig bleibt, und dass die Ausarbeitung „Evidenz“-basierter Empfehlungen, wie sie dem deutschen Jahresgutachten zugrunde liegen, gar nicht so simpel ist. Die Forschung bietet sowohl Markt- als auch Staatsanhängern einschlägige Argumente, passende Ergebnisse und entsprechende Erklärungen. Egal welche Entscheidung die chilenische Bildungspolitik treffen mag, kann sie sich darauf verlassen, dass eine Reihe von Experten mit ebenfalls empirisch gewonnenen, konträren Ansichten auf den Plan gerufen wird. In diesem Sinne, und trotz der erheblichen Erkenntnisgewinne durch die hier knapp referierten Forschungsergebnisse, scheint diese Form der Steuerung des Bildungssystems weiterhin eher von seiner Faktizität zu leben, wenn der endgültige, zweifelsfreie und konsensfähige Wirksamkeitsnachweis bisher nicht erbracht werden konnte.

4. Die Eindeutigkeit der diskursiven Macht: Zur Weiterentwicklung von Gutscheinmodellen

Es ist trotz der Uneindeutigkeit der Empirie erstaunlich, wie stark die Befürworter der Bildungsgutscheine ihre eigene befürwortende, ja zelebrierende Sicht der Bildungsgutscheine aufgegeben haben. Sie sehen mittlerweile durchaus Probleme in diesem Finanzierungssystem und schlagen neuerdings auch erhebliche Korrekturen vor. Erstens entlasten sie dieses Finanzierungssystem von den „externen“ Problemen, wie die Verblendung vieler Eltern durch Prestigesymbole der Schulen, obwohl das Bildungsgutscheinsystem genau in dieser Umwelt arbeiten muss. Zweitens argumentieren sie vielfach damit, dass die Schwierigkeiten nicht aus der Struktur dieses Finanzierungssystems entstünden, sondern viel mehr aus seiner Architektonik. In einem neuen Kapitel des Diskurses „gute Idee/schlechte Ausführung“ meinen sie damit die Zusammenfügung der verschiedenen Teile dieses Steuerungsinstrumentes zu einem Gefüge, d.h. die konkrete Ausgestaltung dieses Systems in Chile (Aedo/Sapelli 2001, S. 55f.). Die zentrale Forderung lautet nun: gestaffelte Festsetzung der Höhe der Gutscheine je nach sozialem Hintergrund der Schüler. Wenn es zutrifft, dass es Schüler gibt, deren Schulbildung aufgrund sozialer Faktoren teuer ist, sollte man den Wert ihrer Gutscheine dementsprechend erhöhen (ebd., S. 76f.). Dies sei umso dringender, wenn man die ungleiche Verteilung von Wohlstand und Einkommen in Chile betrachtet (González/Mizala/Romaguera 2004, S. 1f.). Darüber hinaus möchten sie die gemischte Finanzierung der privat betriebenen Schulen durch höhere Geldbeiträge der Eltern verbessern, damit die von ihnen angeprangerten, verzerrenden Effekte der Sozialprogramme auf die Leistung der Institutionen zugunsten der staatlichen Schulen teilweise ausgeglichen werden können (Aedo/Sapelli 2001, S. 79).

Interessanterweise haben auch die Gegner des Bildungsgutscheinsystems Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung und nicht zu seiner Abschaffung vorgelegt. Es wird erstens für ein Diskriminierungsverbot plädiert, das den selektiven Praktiken zahlreicher privater Schulen, die zum *peer effect* beitragen, entgegenwirken sollte. Zweitens sollte die Information über Schulqualität transparenter und nicht lediglich die Leistungen der einzelnen Schulen veröffentlicht werden, sondern auch die Gewichtung dieser Ergebnisse nach Berücksichtigung von Selektion, sozialem und familiärem Hintergrund. Erst diese Spezifizierungen würden den eigentlichen Mehrwert der einzelnen Schulen zeigen (*added-value*).

lue) – als Indikator ihrer Unterrichtsqualität. Neben der Forderung nach einer Erhöhung des Gutscheinwertes für Kinder aus benachteiligten Gruppen wird zudem ein Verbot von profitorientierten Schulträgern verlangt, da schließlich die nicht profitorientierten, privaten katholischen Schulen die einzigen sind, denen ein konsistenter Mehrwert der Schularbeit zuerkannt wird (Bellei 2005, S. 46).

Sowohl Befürworter als auch Gegner machen sich also stark für die „Weiterentwicklung“ der Bildungsgutscheine, obwohl die Leistungssteigerungen der 1990er-Jahre mit einiger Plausibilität nicht als Ergebnis dieses Steuerungssystems, sondern sehr eng mit der Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen, wie der Erhöhung des Gutscheinwertes oder den bereits erwähnten kompensatorischen Programmen für Land- und ärmere Schulen, assoziiert werden können. Nach den massiven Investitionen in Bildung der letzten Jahre steht die chilenische Bildungspolitik trotzdem vor dem rätselhaften Befund, dass sich der Aufwärtstrend in den gemessenen Leistungen zwischen 1900 und 1996 nicht fortgesetzt hat. Somit wackelt die These der Befürworter von Gutscheinen, die besagt, dass Ziel des Gutscheinsystems bestünde darin, nicht höhere Leistungen der privat betriebenen Schulen zu erzielen, sondern eher eine Steigerung der Leistungsfähigkeit des gesamten Schulsystems, die aus der Konkurrenz zwischen den Schulen erwüchse (vgl. Bravo/Contreras/Sanhueza 1999). Die letzten Zahlen, die von der nationalen Evaluationsagentur im Jahr 2005 vorgelegt wurden, verstärkten den Eindruck der Stagnation der Leistungszuwächse trotz erhöhter finanzieller Unterstützung. Die wenigen signifikanten Variationen in den Leistungen der Schüler zwischen 2002 und 2005 zeigen sich meistens in den unteren Bevölkerungsschichten in staatlich betriebenen Schulen, während die Schüler von privaten Schulen hingegen mehrheitlich stagnierende, wenn nicht leicht rückgängige Leistungen erreichen (Ministerio de Educación de Chile 2005b).

Angesichts der Tatsache, dass Chile einen kleinen „PISA-Schock“ erlebte (Ministerio de Educación de Chile 2004, S. 68f. und S. 101f.), überrascht die strategische Entscheidung von den Gegnern von Bildungsgutscheinen, das System zu korrigieren und weiterzuentwickeln, anstatt die nirgends einwandfrei belegte Wirksamkeit dieses Steuerungsmodells hinsichtlich der Gerechtigkeit und der Leistungsfähigkeit des Schulsystems anzuzweifeln. Während in anderen Bereichen der Bildungspolitik ein Wandel der Prioritäten weg von simplen technokratischen Modellen hin zu einer Aufwertung bestimmter Praktiken der Lehrerschaft und zu einem veränderten Blick auf die Mehrdimensionalität schulpädagogischen Handelns in der Region zu beobachten ist (vgl. Carlson 2000; Reimers 2003), was auch in die Leitlinien des chilenischen Bildungsministerium Eingang fand (Donoso Díaz 2005, S. 126), zeigt sich in der Frage des Bildungsgutscheinprogramms eine sehr merkwürdige Zurückhaltung der Kritik und der Veränderungsbereitschaft. Dass die Neigung zur Infragestellung des Programms eher gering ist, zeigt sich in den bildungspolitischen Forderungen der mächtigen Sozialistischen Partei. Diese macht sich neuerlich für die Verlängerung der allgemeinen Schulpflicht auf zwölf Jahre stark, während sie sich bezüglich der unter der Diktatur Pinochets eingeführten Steuerungsinstrumente im Schweigen übt (Autores varios 2005).

Das Wahlprogramm der zu Beginn 2006 erfolgreichen sozialistischen Kandidatin auf die Präsidentschaft, Michelle Bachelet, beschritt mit den Vorschlägen zur Weiterent-

wicklung des Gutscheinsystems bildungspolitisches Neuland. Die Kandidatin machte sich die Forderung der Befürworter zu Eigen, einen höheren Wert für die Bildungsgutscheine ärmerer Kinder zwischen Kindergarten und der vierten Klasse festzusetzen. Hier war sie sogar besonders konkret: Diese Kinder seien als „Priorität“ zu definieren, und dieser Status solle mit einem doppelt so hohen Wert der Gutscheine honoriert werden. Außerdem sprach sie sich für das Verbot von „diskriminierenden“ Praktiken seitens der Schulen und transparentere Informationssysteme aus (Bachelet 2005, S. 15). In diesem Sinne übernahm die Kandidatin gleichermaßen Vorschläge von Befürwortern (verschiedene Gutscheine für verschiedene Gruppen) und Gegnern (Selektionsverbot, bessere Information mit Berücksichtigung von sozialen Faktoren). Natürlich hatten auch ihre beiden Konkurrenten aus dem liberal-konservativen Lager das System nicht in Frage gestellt und ihre Fortführung bei kleineren Abänderungen befürwortet. Der Kontrast zwischen der Uneindeutigkeit der Empirie und der Eindeutigkeit der politischen Vorfestlegungen für die Weiterführung des Systems veranschaulicht erneut die Macht des Faktischen im Gegensatz zu evidenzbasierten Entscheidungen. Bei den Plänen für die Weiterführung des Systems aber erhalten die empirischen Bildungsforscher aller Lager eine starke diskursive Macht, die sie seit den Reformen in den 1980er-Jahren ständig vermehrt haben.

Wie die letzten Entwicklungen der chilenischen Bildungspolitik es zeigen, bleibt dieser Einfluss nicht nur auf Dokumente und Willensäußerungen beschränkt. Das von Michelle Bachelet im April 2007 im Parlament eingereichte, umfassende Bildungsreformgesetz sieht tatsächlich zwei der zentralen Forderungen zu einer Weiterentwicklung des Gutscheinsystems vor: ein Verbot von Selektionspraktiken bis zum 8. Schuljahr und eine umfassende Umwandlung von profitorientierten Schulträgern in *non-profit* Organisationen mit einer Übergangsphase von vier Jahren (vgl. Gobierno de la República de Chile 2007). Die andere Hauptforderung für die Weiterentwicklung des Gutscheinsystems, die Differenzierung des Gutscheinwertes nach sozialem Hintergrund, wird jedoch stärker von der rechten *Alianza por Chile* verteidigt, die übrigens das Selektionsverbot und die Änderung im Rechtstatus der Schulträger strikt ablehnt. Das parlamentarische Verfahren läuft. In dieser Konstellation ist erstaunlich, wie die politische Szene nun vom Expertentum derart eingenommen worden ist, dass keine breitenwirksamen Diskussionen außerhalb der von den Forschern gezogenen Diskursgrenzen gewagt werden. Gegenüber der Uneindeutigkeit der Empirie, ist dieser eindeutige Machtzuwachs von Experten in Fragen, die nicht nur Expertenwissen, sondern auch weltanschauliche, kulturelle, ja ideologische Elemente beinhalten, eine erstaunliche Entwicklung. Diese kann mit Recht als eine neue Ära der Regierbarkeit der Bildungssysteme charakterisiert werden, nämlich die Ära der Experten. Gewiss spielen in dieser Konstellation sowohl handfeste Interessen der Schulträger und der Elternschaft als auch die engen Spielräume postdiktatorischer Politik bei der Zementierung des Modells trotz fehlender Nachweise eine bedeutende Rolle. Interessant ist jedoch der häufige Rekurs der politisch maßgebenden Akteure auf die hier kurz referierten Forschungsergebnisse. Zudem haben einige der hier zitierten Autoren in den letzten 15 Jahren exponierte Positionen in der ministerialen Bildungspolitik besetzt. In diesem Sinne stellen die Forschungsergebnisse und ihre Deutun-

gen, einschließlich der klar gezogenen Diskursgrenzen, einen wesentlichen Teil des öffentlichen Diskurses über Schul- und Bildungspolitik dar.

5. Schluss: Das Recht der Bildungsexperten auf Ideologie

Chile war nicht nur das erste Experimentierfeld einer bewussten Umgestaltungsstrategie der Gesellschaft, die in der Forschung analytisch (vgl. Foucault 2004; Denord 2002) und in der Öffentlichkeit zunehmend polemisch „Neoliberalismus“ genannt wird. Es ist auch das Land mit den längsten Erfahrungen mit einer nahezu flächendeckenden Umstellung der Bildungsfinanzierung auf das im Jahresgutachten empfohlene System von öffentlicher Finanzierung und privater Trägerschaft. Im Gegensatz zu anderen „Expertisen“, die die vorliegenden Befunde äußerst selektiv, verzerrend und verfälschend darstellen, um eine vorgefertigte Meinung zu bestätigen (Dohmen/Fuchs 2006, S. 17f.), beruft sich das Jahresgutachten nicht auf den Fall Chile. Und trotz dieser Redlichkeit sind bei all diesen Expertisen gewisse Selektionen der vorhandenen Empirie wirksam, die keineswegs allein Zielen der Gerechtigkeit und der Leistungssteigerung geschuldet sind.

Die Selektivität, und viel mehr noch die Deutungspraktiken, betreffen alle „Lager“ der bildungspolitischen Diskussion. Interessant ist dabei die komplette Ignorierung einer methodisch bis heute nicht angefochtenen, regionalen Studie zu den Leistungen der Schüler in zwölf lateinamerikanischen Ländern, eine regelrechte regionale PISA-Ausgabe in kleinerem Format, bei der internationalen bildungspolitischen Diskussion. Dort ergaben die Tests, dass die Schüler aus Kuba konsistent in allen Kategorien die eindeutigen Sieger waren. Im Falle von Mathematik betrug die Leistung der kubanischen Schüler mehr als zwei Standardabweichungen über dem Mittelwert (Latin American Educational Quality Assessment Laboratory/UNESCO 1998, S. 12). Die kubanischen Testergebnisse mögen zwar in einer zweiten, noch nicht völlig ausgewerteten Erhebungswelle hinsichtlich möglicher Verzerrungen bei der Testsituation stärker unter die Lupe genommen werden, der bemerkenswerte Befund über die Leistungsfähigkeit in einem System ganz ohne private Schulen bleibt trotzdem bestehen. Es bleibt festzuhalten, dass solche Befunde in der internationalen Diskussion, die ja einer anderen, eher privatisierungsfreundlichen Agenda folgt, praktisch ausgeblendet werden, obwohl diese Studie auch auf Englisch vorliegt.

Auch im anderen Lager der Skeptiker neuerer Steuerungsinstrumente sind frappante Selektionen festzustellen, wie die neue Bewunderung für das Bildungssystem Finnlands zeigt. Hannu Simola hat von kurzem die kulturellen und soziopolitischen Ressourcen thematisiert, die dem Erfolg dieses Gesamtschulsystems zugrunde liegen, und die nicht einfach reproduziert oder importiert werden können. Dass diese kulturellen Grundlagen des finnischen Systems – wahrscheinlich gilt dies auch für die anderen skandinavischen Länder – eher konservativ sind und häufig eine kulturelle und soziale Homogenität voraussetzen, wird wegen der selektiven Bewunderung sträflich vernachlässigt (vgl. Simola 2005). Nicht nur die Suche nach Gerechtigkeit und Leistungssteigerung ist bei diesen Selektionen, die dann die suggerierte Eindeutigkeit der Empirie erst ermöglicht, wirk-

sam. Auch Ideologie, Weltanschauung und Intention spielen hier eine Rolle und jeder „Realismus“ bringt unvermeidlich Selektionen und ideologische Orientierungspunkte mit sich.

In einem Land wie Deutschland, wo das Wort „Ideologie“ weniger als Teil menschlicher Subjektivität und umkämpfter Ordnungsrahmen verstanden wird, sondern Echos von längst abgegriffenen Glaubenssätzen ertönen lässt, mag diese Charakterisierung von Experten als Subjekte ideologischer Vorstellungen harsch klingen. Besagter Orientierungsrahmen kann aber nicht gänzlich ausgeschaltet werden, besonders in Zeiten erhöhter Unübersichtlichkeit der Verhältnisse und der Erkenntnisse, und zeigt sich besonders in Glaubendispositionen (vgl. Zizek 1989). Es muss hier aber konstatiert werden, dass Experten auch Menschen sind, die sich selektiv und durchaus ideologisch mit ihrer Umwelt auseinandersetzen, und dies bei voller Wahrnehmung ihrer Pflicht als abwägende und diskursiv offene Wissenschaftler. Selektive Praktiken lassen sich unverzichtbar für die Formulierung von Problemlagen und Lösungsvorschlägen nennen – immerhin arbeiten alle Sozialwissenschaftler grundsätzlich mit herauspräparierten Ausschnitten der komplexen und multidimensionalen Wirklichkeit.

Die neue Regierbarkeit, für die Chile als Experimentierfeld diene, zeichnet sich besonders durch die Verdrängung dieser selektiven Praktiken und Deutungspräferenzen aus, die dem geschlossenen Bild einer „Evidenz“ zugrunde liegen. Die hier dargelegte Rekonstruktion und Kontextualisierung der Befunde und Konjunkturen der empirischen Forschungen, die sich den Auswirkungen des chilenischen Bildungsgutscheinprogramms auf Leistung und Gerechtigkeit gewidmet haben, zeigt auch, wie „ideologisch“ Empirie sein kann, so dass die fachlichen Diskussionen unter völlig tadellosen Forschern auch mit Begriffen wie „Lagerbildung“ angemessen beschrieben werden können. In einer Zeit, in der die Massenmedien und die Interessenvereinigungen nach der Unfehlbarkeit des Expertentums suchen, wäre ein Gestus der Selbstrelativierung, ja der Offenlegung der eigenen Voraussetzungen und Horizonte eine ehrliche und hilfreiche Strategie, um die falschen Sicherheiten der „Evidenz“ und den damit verbundenen Machtzuwachs von Expertengruppen zu hinterfragen.

Literaturverzeichnis

- Aedo, C./Sapelli, C. (2001): El sistema de vouchers en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile. In: Estudios públicos, 82, S. 35–82.
- Autores varios (2005): Vigencia y actualidad del socialismo en el signo 21. Santiago: Partido Socialista de Chile.
- Bachelet, M. (2005): Estoy contigo. Santiago: Partido Socialista de Chile.
- Baeza, J./Fuentes, R. (2004): Antecedentes y fundamentos de las políticas de gestión y administración en el sistema educativo chileno, 1980–2003. Santiago: Ministerio de Educación.
- Bellei, C. (2005): The Private-Public School Controversy: The Case of Chile. Kennedy School of Government, Harvard University. URL: www.ksg.harvard.edu/pepd/conferences/MPSP_Epapers.htm – Download am 15.2.2006.

- Bravo, D./Contreras, D./Sanhueza, C. (1999): Redimimiento educacional, desigualdad y brecha de desempeño privado/público: Chile 1982-1997. Departamento de Economía, Universidad de Chile. URL: <http://www.educarchile.cl/ntg/investigador/1560/propertyvalue-21895.html> – Download am 11.1.2006.
- Candia, A. (2004): Razones y estrategias de la descentralización educativa: Un análisis comparado de Argentina y Chile. In: *Revista Iberoamericana de Educación*, 34, S. 179–200.
- Carlson, B. (2000): ¿Qué nos enseñan las escuelas sobre la educación de los niños pobres en Chile? In: *Revista de la CEPAL*, 72, S. 165–184.
- Carnoy, M. (1998): National Vouchers Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education? In: *Comparative Education Review*, 42, S. 309–337.
- Carrasco, E. (1993): Cultura y autoritarismo. In: Garretón, M.A./Sosnowski, S./Subercaseaux, B. (Hrsg.): *Cultura, autoritarismo y redemocratización en Chile*. Mexiko et al.: FCE., S. 101–126.
- Cox, C. (1998/99): La reforma de la educación chilena en los años 90. In: *Revista chilena de humanidades*, 18/19, S. 13–48.
- Cox, C./González, P. (1997): Políticas de mejoramiento de calidad y equidad en la educación escolar en la década de los años 90. In: Cox, C./González, P./Núñez, I./Soto, F. (Hrsg.): *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*. Santiago: Ministerio de Educación, S. 145–176.
- Denord, F. (2002): Le prophète, le pèlerin et le missionnaire. La circulation internationale du néo-libéralisme et ses acteurs. In: *Actes de la recherche en sciences sociales*, 145, S. 9–20.
- Dohmen, D./Fuchs, K. (2006): *Wettbewerbliche Finanzierung von Schulen. Studie für das Liberal Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit*. Berlin: Friedrich-Naumann-Stiftung.
- Donoso Díaz, S. (2005): Reforma y política educacional en Chile 1990–2004: El neoliberalismo en crisis. In: *Estudios pedagógicos*, 31, S. 113–135.
- Feldfeber, M./Jaimovich, A./Saforcada, F. (2004): Políticas públicas de privatización: Una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas en San Luis. URL: <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n47> – Download am 21.1.2006.
- Foucault, M. (2004): *Geschichte der Gouvernementalität II. Die Geburt der Biopolitik*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Friedman, M. (1995): The Role of Government in Education. In: www.friedmanfoundation.org URL: <http://www.friedmanfoundation.org/50/1955.pdf> (8.1.2006).
- Gauri, V. (1998): *School Choice in Chile: two decades of educational reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Gobierno de la República de Chile (2007): *Proyecto de Ley General de Educación*. URL: http://www.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/proyecto_de_ley_de_educacion.pdf – Download am 4.8.2007.
- González, P. (2000): Financiamiento e incentivo en el sistema escolar en Chile. In: *¿Hacia dónde va el gasto público en educación?* Santiago: CEPAL, S. 32–58.
- González, P./Mizala, A./Romaguera, P. (2004): *Vouchers, Inequalities and the Chilean Experience*. Santiago: Center for Applied Economics, University of Chile.
- Hsieh, C./Urquiola, M. (2002): When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program URL: www.educarchile.cl/ntg/investigador/1560/propertyvalue-21895.html. – Download am 20.2.2006.
- Latin American Educational Quality Assessment Laboratory/UNESCO (1998): *First International Comparative Study of Language, Mathematics, and Associated Factors in Third and Fourth Grades*. Santiago: UNESCO-Santiago.
- McEwan, P. (2002): Public Subsidies for Private Schooling: A Comparative Analysis of Argentina and Chile. In: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 4, S. 189–216.
- Ministerio de Educación de Chile (2003): *Estadísticas de la educación*. Santiago: Gobierno de Chile, Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación de Chile (2004): *Competencias para la vida. Resultados de los estudiantes chilenos en el estudio PISA 2000*. Santiago: Ministerio de Educación.

- Ministerio de Educación de Chile (2005a): *Hacia la excelencia académica – SNED 2004–2005*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación de Chile (2005b): *SIMCE – 2005 4 básico – resultados nacionales*. SIMCE-Ministerio de Educación 2005. URL: www.simce.cl/paginas/res_nacionales_2005.htm – Download am 10.3.2006.
- Narodowski, M. (2002): *Socio-economic Segregation in the Argentine Education System: school choice without vouchers*. In: *Compare*, 32, S. 181–191.
- Narodowski, M./Nores, M. (2002): *Socio-economic Segregation with (without) Competitive Education Policies. A Comparative Analysis of Argentina and Chile*. In: *Comparative Education*, 38, S. 429–451.
- Reimers, F. (2003): *La buena enseñanza y el éxito escolar de los estudiantes en América Latina*. In: *Revista Iberoamericana de Educación*, 31, S. 17–48.
- Rounds Parry, T. (1996): *Will the Pursuit of Higher Quality Sacrifice Ethical Opportunity in Education? An Analysis of the Education Voucher System in Santiago*. In: *Social Science Quarterly*, 77, S. 821–841.
- Sapelli, C./Torche, A. (2002): *Subsidios al alumno o a la escuela: efectos sobre la elección de colegios públicos*. In: *Cuadernos de economía*, 39 (117), S. 175–202.
- Sapelli, C./Vial, B. (2005): *Private vs Public Voucher Schools in Chile: New Evidence on Efficiency and Peer Effects*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Schütz, G./Wößmann, L./Ursprung, H. (2005): *Education Policy and Equality of Opportunity*. München: CESIFO-Munich.
- Simola, H. (2005): *The Finnish miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education*. In: *Comparative Education*, 41, S. 455–470.
- Tokman Ramos, Andrea (2002): *Is private education better? Evidence from Chile*. Banco Central de Chile. URL: www.bcentral.cl/Estudios/DTBC/doctrab.htm – Download am 25.2.2006.
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (2007): *Bildungsgerechtigkeit. Jahresgutachten 2007*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zizek, S. (1989): *The sublime object of the ideology*. London: Verso.

Abstract: *In view of recommendations by prominent experts in favor of new control instruments, the article discusses the interlinking of educational reform and empirical educational research in the case of the effects of the extensive introduction of educational vouchers during the educational reforms of the 1980s in Chile. The results of numerous research studies on the effectiveness of these control instruments are contextualized and discussed, their conjunctures and changes are outlined. What emerges is the picture of an “educational public” which orientates itself strongly by the discourse boundaries drawn by this empirical educational research. This position of power held by the experts is considered part of a new era of the governing of educational systems in which selective practices of reasoning in research suggest the picture of a definite body of evidence. This simulated unambiguity is interpreted as the privileged form of an increase in power of these circles of experts.*

Anschrift des Autors:

PD Marcelo Caruso, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Erziehungswissenschaften, Abt. Vergleichende Erziehungswissenschaft, Unter den Linden 6 (Sitz: GS 7), 10099 Berlin