

Timmermann, Dieter

Abwägen heterogener bildungsökonomischer Argumente zur Schulautonomie

Zeitschrift für Pädagogik 41 (1995) 1, S. 49-60



Empfohlene Zitierung/ Suggested Citation:

Timmermann, Dieter: Abwägen heterogener bildungsökonomischer Argumente zur Schulautonomie - In: Zeitschrift für Pädagogik 41 (1995) 1, S. 49-60 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-104385

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

Nutzungsbedingungen

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.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

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.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der


Leibniz
Leibniz-Gemeinschaft

Zeitschrift für Pädagogik

Jahrgang 41 – Heft 1 – Januar/Februar 1995

Essay

- 3 HEINZ-ELMAR TENORTH
Engagierte Beobachter, distanzierte Akteure. Eine Ermunterung,
pädagogische Grundprobleme wieder zu erörtern

Thema: Schulautonomie

- 15 HARM PASCHEN
Schulautonomie in der Diskussion. Zur Einführung in den
Themenschwerpunkt
- 21 HERMANN LANGE
Schulautonomie. Entscheidungsprobleme aus politisch-administrativer
Sicht
- 39 JOHANN PETER VOGEL
Verfassungsrechtliche Bemerkungen zur Verselbständigung der
Schule
- 49 DIETER TIMMERMANN
Abwägen heterogener bildungsökonomischer Argumente
zur Schulautonomie

Thema: Pädagogik der DDR

- 63 DIETRICH BENNER/HORST SLADEK
Das Erziehungsprogramm von 1947. Seine kontroverse Diskussion
und das allmähliche Entstehen der Staatspädagogik in der SBZ/DDR
- 81 HEIDEMARIE KÜHN
Mädchenbildung in der DDR? Wahrnehmungen und Reflexionen
eines nicht existenten Themas

- 101 FRIEDRIKE WERSCHKULL
Nachdenken über den Versuch, Literatur und Selbstwerdung
aufeinander zu beziehen. Christa Wolfs Prosa im Spannungsfeld
von Affirmation und Reflexion

Diskussion

- 121 ULRICH HERRMANN
Von der Revolution der Schule zur Wiederentdeckung der Grenze.
Zur Selbstrevision und Historisierung der deutschen
Reformpädagogik in der Weimarer Republik

Besprechungen

- 139 MICHAEL WINKLER
Thomas Herfurth: Diltheys Schriften zur Ethik. Der Aufbau
der moralischen Welt als Resultat einer Kritik der introspektiven
Vernunft
- 142 ANDREAS FLITNER
Otfried Höffe: Moral als Preis der Moderne
- 146 JOHANNES FROMME
Gerhard Schulze: Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der
Gegenwart

Dokumentation

- 151 Pädagogische Neuerscheinungen

Contents

Essay

- 3 HEINZ-ELMAR TENORTH
Committed Observers, Detached Actors – An encouragement to
again discuss fundamental pedagogical problems

Topic: School Autonomy

- 15 HARM PASCHEN
School Autonomy under Discussion. An Introduction
- 21 HERMANN LANGE
School Autonomy. Problems of decision-making from
a politico-administrative point of view
- 39 JOHANN PETER VOGEL
Constitutional Comments on School Autonomy
- 49 DIETER TIMMERMANN
A Consideration of Heterogenous Economical Arguments
on School Autonomy

Topic: Pedagogy of the GDR

- 65 DIETRICH BENNER/HORST SLADEK
The Educational Program of 1947 – Its controversial discussion and
the gradual emergence of state pedagogics in the Soviet sector/GDR
- 83 HEIDEMARIE KÜHN
Girls' Education in the GDR? Perceptions of and reflections
on a nonexistent topic
- 103 FRIEDERIKE WERSCHKULL
Reflections on the Attempt to Correlate Literature and
Self-Development. The prose writings of Christa Wolf

Discussion

123 ULRICH HERRMANN

From the Revolution of the School to a Rediscovery of the Limit.
Self-revision and historicization of German reform pedagogics

Reviews

141

Documentation

153 Recent Pedagogical Publications

Abwägen heterogener bildungsökonomischer Argumente zur Schulautonomie

Zusammenfassung

Der Beitrag setzt sich mit der Frage auseinander, ob mittels bildungsökonomischer Argumente darüber entschieden werden kann, ob Schulautonomie im Vergleich zum staatlich reglementierten Schulsystem vorteilhaft ist. Die Antwort auf die komplexe Frage setzt voraus, daß 1. ein präzises Modell von Schulautonomie formuliert wird, daß 2. Kriterien zur Verfügung stehen, mit deren Hilfe über Vorteilhaftigkeit argumentiert werden kann, und daß 3. Gewichtungen entwickelbar sind, welche den verschiedenen Kriterien Bedeutsamkeitsmaße zuzuordnen erlauben. Der Beitrag stellt ein „radikales“ ökonomisches Modell von Schulautonomie vor und wägt in komparativer Analyse ab, inwieweit ein solches Modell, wenn es in die Realität umgesetzt würde, geeignet erschiene, die folgenden Kriterien zu erfüllen: fiskalische Entlastung, Erweiterung individueller Wahlmöglichkeiten, Verbesserung der internen und externen Effizienz, Eigenschaften eines privaten Gutes, Verbesserung der Chancengleichheit, Nivellierung der Verteilung der Bildungslasten und des Bildungsnutzens sowie Stärkung der gesellschaftlichen Kohäsionskräfte.

1. Einleitung

Wie so viele Themen scheint auch das Thema „Schulautonomie“ seine wissenschaftlichen und politischen Konjunkturen zu erleben. Auf den ersten Blick scheint für diese Konjunkturen des Themas „Schulautonomie“ zuzutreffen, was JUTTA ROITZSCH vor kurzem auf einer Tagung über die Zukunftsperspektiven der dualen Berufsausbildung feststellen zu können glaubte, daß nämlich über einen Zeitraum von 25 Jahren die Argumente dieselben geblieben sind, nur hätten sie mittlerweile die parteipolitischen und tarifpartnerlichen Seiten getauscht. Daher sei nicht so sehr darauf zu achten, was gesagt werde, sondern von wem was wie gesagt werde. M. a. W.: Nicht die Argumente selbst seien von Bedeutung, sondern bedeutsam sei, welche gesellschaftlichen Gruppen sie vorbrächten. Prima facie scheint es mit Blick auf das Thema „Schulautonomie“ ähnlich zu sein: Das Thema ist nicht neu, doch sind die Rollen der Protagonisten und Skeptiker heute gegenüber den frühen 70er Jahren z. T. vertauscht. Forderten damals die Erziehungswissenschaften, stellvertretend z. B. der Deutsche Bildungsrat in seinen Empfehlungen, große Teile der Lehrerschaft und der Lehrerverbände Schulautonomie und waren vor allem die Schulpolitiker und Schulbehörden skeptisch bis widerständig, so finden sich die Protagonisten heute auf seiten der Schulpolitiker und Schulbehörden, die Skeptiker vor allem auf seiten der Lehrerschaft und Lehrerverbände. Hat also die Pädagogik die autonome Schule gewissermaßen als Leitmodell wiederentdeckt, so kann für die Bildungsökonomie behauptet werden, daß sie seit ihrer Renaissance gegen Ende der 50er Jahre der Leitidee der autonomen Bildungsinsti-

tution stets eine gewisse Aufmerksamkeit gewidmet hat, wobei sie an eine entsprechende Denktradition unter den Ökonomen des 19. und 18. Jahrhunderts anknüpfen konnte. Einschränkend muß freilich darauf verwiesen werden, daß die Leitidee von „Schulautonomie“ bis heute nicht zum bildungsökonomischen Mainstream-Denken gehört. Überdies wird diese Leitidee weniger unter dem Etikett von „Schulautonomie“, sondern überwiegend aus der Perspektive der gesellschaftlichen Steuerung pädagogischen Handelns und der Rolle des Staates, kollektiver Korporationen sowie des Marktes als Steuerungsinstanzen diskutiert. Bemerkenswert scheint mir, daß der Ausschlag des Steuerungspendels von staatlicher Außensteuerung weg und hin zu marktförmiger Steuerung autonomer Schulen ein sich international verbreitendes Phänomen zu sein scheint. WHITTY (1994) verwies jüngst auf entsprechende Diskussionen und Implementationsversuche in Großbritannien, Australien, Neuseeland, Japan und in einigen osteuropäischen Ländern. In Kalifornien scheiterte im Dezember 1993 ein Volksbegehren für ein durch Gutscheine (Voucher) finanziertes Schulsystem nur knapp.

Im vorliegenden Beitrag soll eine Reihe bildungsökonomischer Argumente, die Schulautonomie stützen bzw. begründen helfen, gegen eine andere Reihe von bildungsökonomischen Argumenten abgewogen werden, welche eine deutliche Skepsis äußern. Ich beziehe mich im wesentlichen auf eine frühere Arbeit, in der die Argumente im einzelnen entwickelt worden sind (vgl. TIMMERMANN 1987). Ich will hier nur weitergehend versuchen, diese Argumente zu klassifizieren, sie abzuwägen und zu gewichten. Dadurch könnte es vielleicht gelingen, die früher gezogene Schlußfolgerung, daß „diese Kontroverse (zwischen Staatsversagen und Marktversagen) nicht mittels wissenschaftlicher Argumente seitens der Bildungsökonomie zugunsten eines der beiden Steuerungssysteme entschieden werden kann“ (ebd., S. 9), zu modifizieren. Dieses Vorhaben setzt allerdings voraus, daß präzise gesagt wird, was in diesem Beitrag unter „Schulautonomie“ verstanden wird, und es verlangt eine Typologisierung der Argumente, auf die im Späteren zurückgegriffen wird. Demnach wird die Argumentation in folgenden Schritten entwickelt: Ich beginne mit der Diskussion der Leitidee „Schulautonomie“ und ihrer Implikationen für die Steuerung im Schulsystem und des Schulsystems (Abschnitt 2). Anschließend entwickle ich meinen Argumentationsbegriff und eine Argumentationstypologie, die mir zweckmäßig erscheint und die ich später zur Charakterisierung der heterogenen bildungsökonomischen Argumente heranziehe (Abschnitt 3). Der 4. Abschnitt meines Beitrages setzt sich mit der Frage auseinander, ob und gegebenenfalls wie und unter welchen Bedingungen eine Gewichtung der Argumente und damit eine Entscheidung für oder gegen Schulautonomie und Marktsteuerung begründet werden kann. Dabei gilt es zu berücksichtigen, daß die bildungsökonomischen Argumente selbst hier nicht im Detail entfaltet werden können, so daß die Gefahr besteht, daß Leser, die mit bildungsökonomischen Debatten weniger oder gar nicht vertraut sind, die Abwägungs- und Gewichtungsergebnisse nur schwer nachzuvollziehen vermögen.¹

1 Diesen Lesern sei die Lektüre der Steuerungsdebatte in TIMMERMANN (1987) oder im umfassenderen Tagungsbeitrag empfohlen, der beim Verfasser bzw. beim Tagungsveranstalter bezogen werden kann.

2. Schulautonomie und Steuerung durch den Markt

Jede Diskussion über Schulautonomie hat anfangs zu klären, welches Modell von Autonomie zur Debatte steht. Die Definition von Autonomie als Entscheidungsfreiheit, als Selbstbestimmung oder Entscheidungsunabhängigkeit oder ex negativo als Abwesenheit von Fremdbestimmung bzw. von Entscheidungsabhängigkeiten bleibt dabei zu allgemein, weil sie nicht mehr als eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen von staatlichen Instanzen (Kultusministerium, Regierungspräsidium, kommunale Schulbehörde) auf darunter gelagerte, gewissermaßen atomisierte Entscheidungseinheiten impliziert. Offen bleibt m.E. dreierlei: zum einen die Frage, welche Entscheidungseinheiten konkret gemeint sind, deren Entscheidungskompetenzen hergestellt bzw. gestärkt werden sollen; zum zweiten die Frage, welche Entscheidungsgegenstände bzw. -inhalte autonomisiert werden sollen. Hinzu kommt drittens, ob und inwieweit und auf welche Weise den Entscheidungseinheiten, denen Autonomie zudedacht wird, Entscheidungs- und Handlungsressourcen zur Verfügung gestellt werden, ohne die Autonomie eine Fiktion bleibt.

Alle drei genannten Probleme machen deutlich, daß Autonomie kein binäres, sondern ein vielwertiges Phänomen ist, das sich graduell unterschiedlich fein abstufen läßt. Damit soll gesagt sein, daß in Abhängigkeit der jeweiligen Lösung eine Vielzahl differenter Autonomiemodelle denkbar ist und daß sich das Abwägen von Argumenten stets nur auf ein bestimmtes Autonomiemodell beziehen kann und darf. Die erste Frage nach den Entscheidungseinheiten in einem System autonomer Schulen impliziert zwar die Entmachtung staatlicher Entscheidungseinheiten zugunsten der einzelorganisatorischen Ebene, dort aber handeln mit den Schulleitungen, der Lehrerschaft, den Schülern und den Schülereltern verschiedene Akteure, und die Frage ist, an welche dieser Akteure bzw. Akteursgruppen gedacht ist, wenn von Schulautonomie die Rede ist. Das zweite Problem besteht in der Frage, welche Entscheidungsgegenstände bzw. -inhalte der Entscheidungskompetenz der genannten Akteure anheimgestellt werden sollen. Gegenstand von Entscheidungen könnten sein:

1. Curricula, d.h. Lernziele und Lerninhalte
2. Prüfungssysteme: Prüfungsinhalte, Prüfungsformen, Zeugnisse und Beurteilungssysteme des Lernfortschritts
3. Schul- und Unterrichtsorganisation: Klassenbildung (altershomogen oder altersheterogen, Klassengrößen), Unterrichtsdifferenzierungsformen, Methodik und Didaktik, Unterrichtsrhythmen (Stundentakt versus Wochenplan versus Epochenunterricht), Zeitstruktur der Lehr-Lern-Prozesse
4. Ressourcenverwendung und -einsatz
 - a) räumliche Ressourcen
 - b) (laufende) sachliche Ressourcen
 - c) Betriebsmittel
 - d) Personalressourcen
 - Personalstruktur (Lehrer/innen, Schulassistenten, Psychologen, Sozialarbeiter, andere Experten, z.B. Künstler, Handwerker, Eltern)
 - Personalstatus und Besoldung (Beamte, Angestellte, Tarife oder freie Gehälter)

- Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen (Stunden pro Tag, Woche, Jahr, Urlaub, Vollzeit/Teilzeit)
 - Allokation des personellen Zeitbudgets (für: Unterricht, Vertretung, Fortbildung, Beratung, Organisation und Management, Curriculumentwicklung etc.)
 - Schüler-Lehrer-Relationen
 - e) finanzielle Ressourcen
5. Ressourcenakquisition
- a) Personalrekrutierung
 - b) Schülerrekrutierung
 - c) Akquisition von Einnahmen

Das dritte Problem ist in der Entfaltung des zweiten Problemkomplexes implizit enthalten, soll aber hier expliziert werden. Entscheidungen, welche die Organisation und Durchführung des Schulalltags sowie der Lehr-Lern-Prozesse betreffen, bedingen notwendigerweise Entscheidungen über den Einsatz und die Verwendung von Ressourcen. Aus diesem Grunde verlangt die Autonomie pädagogischer Entscheidungen zugleich die Autonomie der Entscheidungen über die organisationsinterne Ressourcenallokation, d. h. die Einheit von Entscheidung und Verantwortung, die Einheit von pädagogischen Entscheidungen und ökonomischen Entscheidungen über Ressourceneinsatz, d. h. zumindest Finanzautonomie auf der Ausgabenseite (Globalhaushalt). Freilich muß man sehen, daß die Ausgabenautonomie eine restringierte Autonomie ist, die dem Staat über die Zuweisungsentscheidung der Mittel eine erhebliche Fremdeinwirkungsmöglichkeit über Vorgabe des Gesamtvolumens an Finanzmitteln läßt. Budgetautonomie ließe sich ebenso für die Einnahmeseite des Schulbudgets denken, was allerdings die Ablösung staatlicher (fiskalischer) Rahmensteuerung pädagogischen Handelns durch eine marktmäßige Steuerung bedeuten würde mit allen Chancen und Risiken, die Marktabhängigkeit pädagogischen Handelns kennzeichnet. Über eine fundamentale Einsicht sollte freilich Gewißheit bestehen: Eine extensive pädagogische Handlungsautonomie bleibt ohne eine entsprechende ökonomische Handlungsautonomie Fiktion bzw. Illusion. Diese Einsicht gilt allerdings nicht nur für die einzelne Schule als Entscheidungseinheit, sondern sie gilt ebenso für die einzelne Lehrkraft wie auch für die Schulklientel als Entscheidungseinheit.

In diesem eben erläuterten Bezugsdreieck von Entscheidungseinheit, Entscheidungsgegenstand und Handlungsressourcen lassen sich eine Vielzahl von Autonomiemodellen konstruieren, die sich durch Variationen im Hinblick auf Entscheidungseinheiten, -gegenstände und Ressourcenverantwortung unterscheiden. Um eine bildungsökonomische Argumentationsanalyse ansetzen zu können, bedarf es einer Entscheidung für ein klar konturiertes Modell von Schulautonomie. Ich möchte als Referenzmodell ein radikales Konzept von Schulautonomie zugrunde legen und diskutieren, das in der bildungsökonomischen Diskussion Präferenzen vor allen anderen genießt und in scharfem Kontrast zur staatlichen Produktion und Finanzierung schulischen Lernens steht, weil es die Autonomiefrage dadurch radikalisiert, daß es den Bildungsproduzenten und den Bildungsnachfragern unter der Prämisse marktmäßiger Steuerung Entscheidungsautonomie und Nachfragemacht zuspricht.

Das radikale Modell von Schulautonomie unterstellt erstens, daß Entscheidungseinheit bei Entscheidungen über curriculare Fragen, über Schul- und Unterrichtsorganisation sowie über die Verwendung der Finanzmittel und über den Einsatz aller personellen und sachlichen Ressourcen die einzelne Schule ist, wobei eine Teilprämisse annimmt, daß diese Entscheidungen über kompetenzgesteuerte Partizipationsmechanismen getroffen werden. Das Modell geht zweitens davon aus, daß die Einzelschulen ihren Bedarf an personellen und sachlichen Ressourcen ausschließlich über ihre Kunden (Schülerinnen und Schüler) decken können, die einen Marktpreis für die Schulleistungen bezahlen müssen. Acquisition von Kunden ist damit eine Organisationsaufgabe, da Einnahmen nur über Kunden erzielt werden können, d. h., das Angebot an schulischen Lehrleistungen und die Nachfrage danach vermitteln sich preisgesteuert über Märkte für schulisches Lehren und Lernen. Drittens wird vorausgesetzt, daß die ökonomische Lage der Kunden ihre Chancen, schulische Lehrleistungen zu kaufen, nicht beeinträchtigen darf. Daher wird angenommen, daß die Zahlungsfähigkeit der Kunden über Bildungsgutscheine oder über eine negative Einkommensteuer hergestellt wird. Dem Staat kommt folglich in diesem radikalen Marktmodell von Schulautonomie die Aufgabe zu, die Zahlungsfähigkeit der Kunden und damit deren finanzielle Startchancengleichheit herzustellen. Die Rechtsform der Schulen (ob private oder öffentliche) ist in diesem Modell irrelevant. Eine grundlegende Erwartung an dieses Modell ist, daß der im Zentrum stehende Marktwettbewerb zwischen den autonomen Einzelschulen Schulqualität hervorbringt. Der Wettbewerb als Steuerungsmechanismus weist dem Staat eine zweite Aufgabe zu, die aus seiner dem Subsidiaritätsprinzip folgenden ordnungspolitischen Funktion resultiert und darin besteht, einen wettbewerbspolitischen Rahmen zu setzen und zu gewährleisten, der eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs (d. h. des Markt- und Preismechanismus) verhindern soll. Eine dritte Aufgabe des Staates könnte darin liegen, aus einem gesellschaftlichen Interesse an einem bestimmten Bildungsmindeststandard seiner Bürgerinnen und Bürger für dieses Bildungsminimum durch Fixierung einer Schul- oder Unterrichtspflichtzeit zu sorgen und deren Respektierung zu kontrollieren. Weitere Schritte der Modifikation des radikalen Autonomiemodells könnten in der Zuweisung von zwei weiteren Aufgaben an den Staat bestehen, nämlich zum einen in der Formulierung und Überwachung allgemeiner und einheitlicher (Mindest-) Standards für die Zulassung von Schulen und zum anderen in der Bereitstellung von Informationsangeboten über die schulischen Lehr-Lern-Märkte, um die Entscheidungsfähigkeit der Anbieter und Nachfrager in diesen Märkten zu stärken.

3. Eine Argumentationstypologie

Da es in diesem Beitrag um heterogene bildungsökonomische Argumente und deren Abwägen geht, ist nun zu klären, was ich mit Heterogenität von Argumenten meine. Ich will nicht den Versuch machen, eine Theorie der Argumentation, die zwischen Argumenten, Thesen, Begründungen, Gewichtungen usw. zu differenzieren und diese Begriffe zu präzisieren hätte, zu entwickeln. In

Anlehnung an LAMBERT/ULRICH (1980, S. 45) möchte ich unter einem Argument eine strukturierte Sammlung von Sätzen verstehen, die aus der Verknüpfung von Prämissen, Thesen und begründenden Schlußfolgerungen bestehen. M. E. kann man Argumente nach folgenden Merkmalen klassifizieren:

- nach ihren Inhalten bzw. Gegenständen
- nach ihrem Bezug zu empirischer Evidenz, Erfahrung und Tradition
- nach ihrem Theoriebezug (theoretisch-deduktiv, hypothetisch, plausibel)
- nach ihrem normativen, politischen, ideologischen bzw. naturalistischen Charakter
- nach ihrer disziplinären Einordnung (ökonomisches, pädagogisches, soziologisches, biologisches, psychologisches Argument).

Mit Inhalt bzw. Gegenstand des Arguments ist gemeint, auf welchen Sachverhalt es abstellt, ob es z. B. um die Effizienz oder Effektivität oder Gleichheit geht. Der empirische Bezug eines Arguments bezieht sich auf die Frage, ob ein theoretisch-deduziertes, d. h. aus einer Theorie abgeleitetes, ein plausibles (d. h. ein a priori einsichtiges) oder ein hypothetisches Argument (d. h. ein theoretisch-deduktiv nicht abgeleitetes Argument, das eine Denkmöglichkeit wiedergibt) durch statistisch erhärtete Basissätze, durch weichere Formen der Erfahrung oder durch Erfahrungstraditionen gestützt werden kann oder zurückgewiesen werden muß, zumindest aber nicht bestätigt werden kann. Normative Argumente begründen sich aus dem Rückbezug auf Wertsetzungen, während naturalistische die Begründung für eine These über einen Gegenstand in die Natur dieses Gegenstandes legen. Der disziplinäre Bezug von Argumenten ist offensichtlich und braucht nicht weiter erläutert zu werden.

4. Abwägen und Gewichten bildungsökonomischer Argumente zur Schulautonomie

Im folgenden werde ich sieben gängige Argumente, die in der bildungsökonomischen Literatur im Rahmen der Debatte um „Schulautonomie oder Staatsschule“ bislang diskutiert worden sind, kurz benennen und mich dann dem Abwägungs- und Gewichtungungsproblem zuwenden. Die Leser, die mit den Argumenten selbst weniger vertraut sind, seien nochmals auf weitergehende Literatur (TIMMERMANN 1987) verwiesen.

4.1 Sieben bildungsökonomische Argumente

Beim fiskalischen Argument geht es um die Frage, ob autonome Schulen den Staatshaushalt entlasten können und ob das Entlastungsargument überzeugend ist. Das Choice-Argument dreht sich um die Rationalität und Qualität elterlicher oder auch jugendlicher Bildungspräferenzen sowie Bildungsentscheidungen, das Spektrum an Wahlmöglichkeiten, die ihnen offenstehen, sowie um die Rolle des Staates in solchen Prozessen des Wählens und Entscheidens. Das Argument der Entscheidungsqualitäten leitet über auf drittens das Effizienzargument, das zum einen auf die Qualität des Umgangs mit den verfügbaren Ressourcen in den einzelnen Schulen abzielt (interne Effizienz)

und das zum anderen die Leistungen des Schulsystems an den Ansprüchen und Erwartungen gesellschaftlicher Teilsysteme (wie z. B. des Beschäftigungssystems) mißt (externe Effizienz). Das vierte Argument entstammt der ökonomischen Theorie wirtschaftlicher Güter und setzt sich mit der Frage auseinander, ob Schulbildung ein öffentliches Gut ist oder nicht. Das fünfte Argument ist eher ein bildungssoziologisches, wird aber auch unter Bildungsökonomien immer wieder diskutiert und handelt vom Problem gleicher Bildungschancen. Das sechste Argument rankt um die Verteilung der Bildungslasten und des schulischen Bildungsnutzens auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen (das Distributionsargument), während das siebte Argument wieder eher ein soziologisches ist und nach der Bedeutung des Schulsystems für den gesellschaftlichen Zusammenhalt (social cohesion) fragt.

4.2 *Abwägen und Gewichten*

Um die Argumente abwägen zu können, möchte ich zunächst auf die im 3. Abschnitt vorgestellte Argumentationstypologie zurückkommen. Demzufolge unterscheide ich zwischen

1. theoriebezogenen Argumenten, die ich differenziere in
 - theoretisch-deduktive,
 - theoretisch plausible und
 - hypothetische Argumente;
2. empirischen Argumenten, die ich differenziere in
 - empirische „Basissätze“ im Sinne von POPPER bzw. LAKATOS,
 - Erfahrungssätze,
 - Tradition;
3. normativen Argumente, die
 - wertenden,
 - politischen,
 - naturalistischen oder
 - ideologischen Charakters sein können.

Ich werde im folgenden versuchen, die sieben Argumentationen mit dieser Typologie zu konfrontieren und mich innerhalb jeder Argumentation für oder gegen die Einzelargumente zu entscheiden. Ich führe dabei eine erste Gewichtung ein, die ich argumentationsinterne Gewichtung nennen möchte. Diese Gewichtung folgt methodologischen Kriterien in der Tradition des kritischen Rationalismus bzw. genauer: in der Tradition der Methodologie der Forschungsprogramme von IMRE LAKATOS (1974). Danach haben erstens normative Argumente gegenüber empirischen oder theoriebezogenen Argumenten kein Gewicht (sie kommen allerdings über die Gewichtungsentscheidungen selbst wieder ins Spiel). Zweitens kommt theoriebezogenen Argumenten gegenüber empirischen Argumenten größeres Gewicht zu. Drittens besteht innerhalb der theoriebezogenen Argumentation ein Gewichtungsgefälle: Theoretisch-deduktive Argumente haben ein größeres Gewicht als theoretisch plausible Argumente; diesen wiederum kommt ein größeres Gewicht gegenüber rein hypothetischen Argumenten zu. Viertens besteht auch innerhalb der empirischen Argumente eine Gewichtungsdifferenz: Empirische „Basissätze“

Übersicht 1: Gewichtungskombinationen theoriebezogener und empirischer Argumente					
		Theoriebezogene Argumente			
Empirische Argumente			deduktiv	plausibel	hypothetisch
	Basissätze	+	1	4	5
		-	12	15	18
	Erfahrung	+	2	6	8
		-	11	14	17
	Tradition	+	3	7	9
		-	10	13	16
	1–18 schildern eine Rangfolge der Gewichte				

erhalten ein höheres Gewicht als statistisch nicht gesicherte Erfahrungssätze. Diesen kommt ein höheres Gewicht zu als dem Traditionsargument. Es ist offensichtlich, daß die theoriebezogenen Argumente mit den empirischen Argumenten verknüpft werden können, was kombinierte Gewichte erzeugt. Übersicht 1 stellt die möglichen Kombinationen zusammen, die sich deshalb noch einmal duplizieren, weil empirische Argumente theoriebezogene Argumente stützen oder ihnen widersprechen können.

Die Anwendung dieses Gewichtungsmodells auf die sieben Argumentationen führt mich zu folgendem Ergebnis:

1. Das fiskalische Argument ist ein normatives Argument mit trivialem theoretischen Gehalt, es bekommt insofern zugleich ideologische Züge, als es vorgeschoben werden kann, um die eigentlichen Motive bzw. um ein ordnungspolitisches Argument zu verschleiern. Plausibel und zugleich erfahrungsgestützt kann behauptet werden, daß die Krisenanfälligkeit der Finanzierungsbasis marktgesteuerte autonome Schulen ebenso trifft wie die Staatsschulen. Insgesamt scheint mir das Argument neutral und daher vernachlässigbar zu sein.
2. Das Choice-Argument erfährt eine starke Stützung zugunsten von Schulautonomie. Auf der Ebene theoretisch-deduktiver Argumente sprechen eine Reihe von Theorien für Entscheidungs- und Handlungsautonomie der Akteure im schulischen Bildungsmarkt: die Anreiz-Beitrags-Theorie von SIMON und MARCH (1976), die Theorie der Arbeitszufriedenheit (NEUBERGER (1974), die Handlungsregulationstheorie HACKERS (1986), das Gesetz der Zeitpräferenz von BÖHM-BAWERK (1961), die Public-choice-Theorie der Neuen Politischen Ökonomie (GWARTNEY 1990) und nicht zuletzt das lerntheoretische Argument, daß man Entscheidungen nur treffen kann, wenn Gelegenheit gegeben wird zu lernen, Entscheidungen zu treffen. Es fällt mir schwer, auf entsprechende „Basissätze“ zu verweisen. Die Erfahrungsevidenz ist insofern widersprüchlich, als dem Effekt der Gewöhnung an staatliche Versorgung und an die Bequemlichkeit staatlicher Bevormundung

der Drang von Eltern nach Entscheidungsautonomie gegenübersteht. Auf der normativen Argumentationsebene steht dem „meritorischen Gut“-Argument das ordnungspolitische Argument gegenüber, die Staatsschule sei ein Fremdkörper in der sozialen Marktwirtschaft und Produzenten- sowie Konsumentenouveränität seien in dieser Gesellschaft ein fundamentaler Wert an sich.

3. Beim Effizienzspiel beginnen wir mit dem internen Effizienzargument: Es wird theoretisch-deduktiv durch die mikroökonomische Produktions-, Investitions- und Nachfragetheorie, aber auch durch die individual choice, durch die public choice und die Wettbewerbstheorie erheblich gestützt (siehe dazu GWARTNEY 1990). Dem stehen auch Basissätze der empirischen bildungsökonomischen Effizienzforschung zur Seite. Ich erinnere z. B. an die Arbeiten von CHUBB und MOE (1990) und von COLEMAN et al. (1988). Erfahrungsevidenzen interner Ineffizienz staatlicher Organisationen als Folge fehlender Incentives und Sanktionen sowie fehlenden Wettbewerbs kommen hinzu. Die Einwände gegen die These höherer interner Effizienz autonomer Schulen sind dagegen hypothetischer Natur und können mit ebenso hypothetischen Gegeneinwänden gekontert werden.

Das Argument externer Effizienz stützt ebenfalls die marktgesteuerte Schulautonomie, wenn auch relativ schwach. Ineffizienzen aufgrund von Cob-Web-Zyklen sind zum einen theoretisch-deduktiv in beiden Schulsystemen ableitbar, entsprechende Basissätze stützen die theoretischen Aussagen (FREEMAN 1971; TITZE 1990), ebenso statistisch nicht gesicherte Erfahrung. Theoretisch plausibel ist die Prognose der Mehrausgaben im System der autonomen Schulen (Offenbarung der Präferenzen und Abschöpfung der Konsumentenrente) sowie die höhere Reform- und Innovationsfreudigkeit. Der Einwand der Verberuflichung und der Marktorientierung der Inhalte ist hypothetischer Natur und kann hypothetisch gekontert werden.

4. Das „öffentliche Gut“-Argument ist normativ, und zwar in zwei Varianten: Zum einen ist es politisch, zum anderen in seiner naturalistischen Variante ideologisch. Es kann nicht einmal Plausibilität für sich beanspruchen. Das Mischargument kann hingegen theoretisch deduziert werden, es beansprucht zugleich Plausibilität, kann allerdings ohne Schwierigkeit in das Modell marktgesteuerter autonomer Schulen integriert werden.
5. Das Chancengleichheitsargument spricht gegen ein System autonomer Schulen. Das Argument ist theoretisch plausibel, wird durch Basissätze gestützt (COLEMAN et al. 1988, S. 180f.) und geht zudem konform mit statistisch nicht gesicherter Erfahrung.
6. Über das Distributionsargument ist insgesamt schwer zu urteilen, da theoretische Überlegungen einerseits für eine Egalisierung der Kosteninzidenz, andererseits hypothetische Reflexionen sowie Basissätze (COLEMAN et al. 1988) für eine größere Ungleichheit der Nutzeninzidenz sprechen.
7. Das Social-cohesion-Argument spricht schließlich ebenfalls gegen Schulautonomie. Zum einen ist theoretisch deduktiv einsichtig, daß der Markt nur kaufkräftige Interessen befriedigt. Zum anderen sind LEVINS kritische Argumente (LEVIN 1972) nicht nur plausibel, sondern auch durch empirische Basissatzevidenz gestützt (COLEMAN et al. 1988).

Übersicht 2: Das Abwägungsergebnis der Einzelgewichtung		
Argumentation	für Autonomie	gegen Autonomie
fiskalisch	—	—
choice	**	
interne Effizienz	**	
externe Effizienz	*	
soziales Gut	—	—
Mischgut	—	—
Chancengleichheit		++
Distribution	**	**
social cohesion		++

** starke bildungsökonomische Argumentation, * schwache bildungsökonomische Argumentation, ++ starke bildungssoziologische Argumentation, — neutrale Argumentation

In der Summe stützen vier Argumentationen das Autonomiemodell, drei legen die Ablehnung nahe (vgl. Übersicht 2). Fünf dieser Argumentationen sind genuin bildungsökonomischer, zwei hingegen eher sozialwissenschaftlicher Art. Innerhalb der bildungsökonomischen Argumentationen stützen vier das Autonomiemodell, während nur ein Argument das Modell kritisch sieht. Die beiden sozialwissenschaftlichen Argumentationen offenbaren sich als autonomiekritisch. Es fragt sich, ob man in der Gewichtung der Argumente noch einen Schritt weitergehen kann, gewissermaßen auf eine Metaebene der Gewichtung, welche die heterogenen Argumente selbst ins Verhältnis zueinander setzt und ein abschließendes Präferenzurteil erlaubt.

4.3 Versuch einer Metagewichtung

Für eine derartige Metagewichtung sind unterschiedliche Gewichtungen denkbar. Allgemein sähe die um die Metagewichtung erweiterte Übersicht 2 wie in Übersicht 3 dargestellt aus. Eine Möglichkeit bestünde darin, die Metagewichte gleich zu verteilen. In diesem Falle würden die bildungsökonomischen Argumente Schulautonomie im Verhältnis von 4:3 bzw., wenn man von den bildungssoziologischen Argumenten absieht, im Verhältnis von 4:1 stützen und das Gesamtfazit erlauben, daß aus bildungsökonomischer Sicht ein marktgesteuertes System autonomer Schulen dem Staatsschulsystem vorzuziehen sei. Die eigentliche Schwierigkeit der Metaevaluation besteht in der Gewichtung der bildungsökonomischen Argumentationen im Verhältnis untereinander und im Verhältnis zu den sozialwissenschaftlichen Argumentationen. Mir fallen dazu drei denkbare Alternativen ein: Die erste ist hypothetisch und vertraute auf eine gesellschaftliche Präferenzfunktion, die eine Rangfolge der Argumente enthielte und die im Hinblick auf die präferentielle Ordnung der Argumentationen transitiv, d. h. widerspruchsfrei sein müßte. Die zweite Alternative würde versuchen, die Metagewichte bei allen Akteuren des Schulsystems zu erheben und aus den Einzelgewichten eine Gesamtgewichtung zu

Übersicht 3: Das Abwägungsergebnis bei Einzelgewichtung der Argumente und Meta-gewichtung der Argumentationen				
Argumenta-tion	Meta-gewicht	für Auto-nomie	gegen Auto-nomie	Produktzeichen
fiskalisch	g_1	0	0	0
choice	g_2	p_2	0	$g_2 \cdot p_2$
interne Effi-zienz	g_3	p_3	0	$g_3 \cdot p_3$
externe Effi-zienz	g_4	p_4	0	$g_4 \cdot p_4$
öffentliches Gut	g_5	0	0	0
Mischgut	g_6	0	0	0
Chancen-gleichheit	g_7	0	q_7	$-(g_7 \cdot q_7)$
Distribution	g_8	p_8	q_8	$(g_8 \cdot p_8) - (g_8 \cdot q_8)$
social cohe-sion	g_9	0	q_9	$g_9 \cdot q_9$
Σ	1	$\Sigma (p_i)$	$\Sigma (q_i)$	$\Sigma [(g_i \cdot p_i) - (g_i \cdot q_i)]$

konstruieren. Hier besteht allerdings das Problem möglicher Ordnungswider-sprüche zwischen den Akteursgruppen und nicht eindeutiger Resultate. Die dritte Alternative würde die bereits eingeführten methodologischen Kriterien für Gewichtungen der Einzelargumente auch auf die Argumentationen anwen-den und dann möglicherweise zu einem eindeutigen Urteil führen. Würde man versuchen, dieses zuletzt genannte Kriterium auf den vorliegenden Fall anzu-wenden, so würde gemäß den Ergebnissen in Übersicht 2 insgesamt, d. h. unter Abwägung der bildungsökonomischen und bildungssoziologischen Argumen-te, lediglich eine schwache Präferenz zugunsten eines Systems autonomer Schulen feststellbar sein. Klammert man die bildungssoziologischen Argu-mente aus und beschränkt man sich auf die bildungsökonomischen Argumente im engeren Sinne, so ergibt sich unter Anwendung der methodologischen Ge-wichtungskriterien eine eindeutige Präferenz für Schulautonomie. Freilich gilt es hier zu berücksichtigen, daß mit jedem theoretischen, methodischen oder auch Datenfortschritt die Gewichtungen verschoben und damit die Schlußfol-gerungen verändert werden können.

5. Resümee

Mein kurzes Resümee beschränkt sich auf die Feststellung, daß ein Abwägen heterogener bildungsökonomischer Argumente zur Schulautonomie möglich ist und unter Heranziehung von Gewichtungsmo-dellen zu eindeutigen Schluß-folgerungen gelangen kann, die für ein marktgesteuertes System autonomer Schulen sprechen. Es gilt allerdings festzuhalten, daß die Entscheidung für ein Gewichtungsmo-dell dezisionistisch ist und bleibt und daß jeder Fortschritt in

der bildungsökonomischen Theoriebildung, aber auch in der Methodik empirischer Forschung sowie in der Gewinnung neuer auf das Problem bezogener Daten eine Revision der Abwägungen und Gewichtungen sowie des Präferenzurteils provozieren wird.

Literatur

- BÖHM-BAWERK, E. VON: Kapital und Kapitalzins. Meisenheim 1961.
- CHUBB, J. E./MOE, T. M.: Politics, Markets and America's Schools. Washington 1990.
- COLEMAN, J./HOFFER, TH./KILGORE, S./PENG, S. S.: Public and Private Schools. An Analysis of High School and Beyond. A national longitudinal study for the 1980's. Washington 1988.
- FREEMAN, R.: The market for college-trained manpower: a study in the economics of career choice. Cambridge, Mass. 1971.
- GWARTNEY, J. D.: Macroeconomics. Private and public choice. New York 1990.
- HACKER, W.: Arbeitspsychologie: psychische Regulation von Arbeitstätigkeiten. Bern 1986.
- JAMES, TH./LEVIN, H. M.: Public Dollars for Private Schools. Philadelphia 1983.
- LAKATOS, I.: Falsifikation und die Methodologie der Forschungsprogramme. In: I. LAKATOS/A. MUSGRAVE (Hrsg.): Kritik und Erkenntnisfortschritt. Braunschweig 1974, S. 89–189.
- LAMBERT, K./ULRICH, W.: The nature of argument. New York 1980.
- LEVIN, H. M.: Educational Vouchers and Educational Equity. In: M. CARNOY (Hrsg.): Schooling in a Corporate Society. New York 1972, S. 293–309.
- LEVIN, H. M.: Privatschulen im Gesellschaftsgefüge der USA. In: D. GOLDSCHMIDT/P. M. ROEDER (Hrsg.): Alternative Schulen? Stuttgart 1979, S. 599–616.
- NEUBERGER, O.: Theorien der Arbeitszufriedenheit. Stuttgart 1974.
- SIMON, H. A./MARCH, J. G.: Organisation und Individuum: menschliches Verhalten in Organisationen. Wiesbaden 1976.
- TIMMERMANN, D.: Bildungsmärkte oder Bildungsplanung: eine kritische Auseinandersetzung mit zwei alternativen Steuerungssystemen und ihren Implikationen für das Bildungssystem. Mannheim 1987.
- TITZE, H.: Der Akademikerzyklus: historische Untersuchungen über die Wiederkehr von Überfüllung und Mangel in akademischen Karrieren. Göttingen 1990.
- WHITTY, G.: Ist die jüngste Bildungsreform ein postmodernes Phänomen? In: H. SÜNKER/D. TIMMERMANN/U. KOLBE (Hrsg.): Bildung, Gesellschaft, soziale Ungleichheit. Internationale Beiträge zur Bildungssoziologie und Bildungstheorie. Frankfurt a. M. 1994, S. 64–88.

Abstract

The paper deals with the issue, whether it can be decided by means of economics of education reasoning upon the question, if a system of autonomous schools were superior to the system of state regulated schools. The answer to this complex question requires 1. a clear model of school autonomy, 2. the availability of criteria being appropriate to argue about superiority, and 3. the development of weights applicable to the criteria. The paper introduces a "radical" model of school autonomy and discusses whether this model, being brought into practice, would be able to satisfy the following criteria: fiscal relief, enhancing individual choice, improving internal as well as external efficiency, private good attributes, improvement of equality of educational chances, increasing equity as to the distribution of educational costs and benefits, and strengthening social cohesion.

Anschrift des Autors

Prof. Dr. Dieter Timmermann, Universität Bielefeld, Fakultät für Pädagogik,
Postfach 100131, 33501 Bielefeld