

Weiß, Manfred

Quasi-Märkte im Schulbereich. Eine ökonomische Analyse

Oelkers, Jürgen [Hrsg.]: *Zukunftsfragen der Bildung*. Weinheim : Beltz 2001, S. 69-85. - (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 43)



Quellenangabe/ Reference:

Weiß, Manfred: Quasi-Märkte im Schulbereich. Eine ökonomische Analyse - In: Oelkers, Jürgen [Hrsg.]: *Zukunftsfragen der Bildung*. Weinheim : Beltz 2001, S. 69-85 - URN: urn:nbn:de:0111-opus-79154 - DOI: 10.25656/01:7915

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-79154>

<https://doi.org/10.25656/01:7915>

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
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Zeitschrift für Pädagogik
43. Beiheft

Zeitschrift für Pädagogik
43. Beiheft

Zukunftsfragen der Bildung

Herausgegeben von Jürgen Oelkers

Beltz Verlag · Weinheim und Basel

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen oder sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopie hergestellt werden. Jede im Bereich eines gewerblichen Unternehmens hergestellte oder genutzte Kopie dient gewerblichen Zwecken gem. § 54 (2) UrhG und verpflichtet zur Gebührenzahlung an die VG Wort, Abteilung Wissenschaft, Goethestr. 49, 80336 München, von der die einzelnen Zahlungsmodalitäten zu erfragen sind.

© 2001 Beltz Verlag · Weinheim und Basel
Herstellung: Klaus Kaltenberg
Satz: Mediapartner Satz und Repro GmbH, Hemsbach
Druck: Druckhaus „Thomas Müntzer“, Bad Langensalza
Printed in Germany
ISSN 0514-2717

Bestell-Nr. 41144

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
---------------	---

Teil I: Bildungsforschung und Legitimation

<i>Jürgen Baumert</i> Vergleichende Leistungsmessung im Bildungsbereich.	13
<i>Helmut Fend</i> Bildungspolitische Optionen für die Zukunft des Bildungswesens. Erfahrungen aus der Qualitätsforschung	37
<i>Dietrich Benner</i> Bildung und Demokratie	49

Teil II: Bildungsökonomie

<i>Manfred Weiß</i> Quasi-Märkte im Schulbereich. Eine ökonomische Analyse	69
<i>François Grin</i> On effectiveness and efficiency in education: Operationalizing the concepts	87
<i>Geoff Whitty/Sally Power</i> Devolution and Choice in Education: The research evidence to date	99

Teil III: Bildungspolitik und Lehrerbildung

<i>Ernst Buschor</i> Evaluation als Teil der Zürcher Bildungspolitik	121
<i>Hermann Lange</i> Qualitätssicherung und Leistungsmessung in der Schule auf internationaler und nationaler Ebene	127
<i>Jürgen Oelkers</i> Welche Zukunft hat die Lehrerbildung?	151

Teil IV: Neue Medien

Bernd Weidenmann

Veränderungen des Lernens durch neue Medien. 167

Renate Schulz-Zander

Lernen mit neuen Medien in der Schule 181

Quasi-Märkte im Schulbereich

Eine ökonomische Analyse

Einleitung

Die sich weltweit verschärfenden Finanzierungsprobleme des Sozialstaates, die nachlassende staatliche Steuerungsfähigkeit sowie unübersehbare Symptome einer Effizienz- und Akzeptanzkrise staatlicher Institutionen haben die Weichen für einen »steuerungsstrategischen Paradigmenwechsel« im öffentlichen Sektor gestellt. Der Bildungsbereich ist davon nicht ausgenommen. Auch er sieht sich einem wachsenden Modernisierungsdruck ausgesetzt, der sich insbesondere in der Forderung nach mehr »value for money« durch eine effizientere Leistungserstellung artikuliert. Verfolgt man die darüber entbrannte wissenschaftliche und öffentliche Debatte, dann drängt sich der Eindruck auf, als sei der Bildungssektor bevorzugtes Ziel einer effizienzorientierten Umgestaltung. Von der Sachlage her scheint dies geboten, zählt das Bildungswesen doch zu jenen öffentlichen Aufgabenbereichen, in denen die Effizienzproblematik in Gestalt des »Phänomens der Kostenkrankheit« in besonders augenfälliger Weise in Erscheinung tritt: Ständig steigenden realen Durchschnittsausgaben steht keine sichtbare Verbesserung der Bildungsqualität gegenüber. Dieser Trend lässt sich für die Schulsysteme von OECD-Staaten empirisch belegen (GUNDLACH/WÖSSMANN 2000).

Die nachhaltige Verbesserung der Qualitätsstandards und der Produktionseffizienz im Bildungsbereich ist deshalb zu einem dringlichen politischen Anliegen geworden. Eine ganze Reihe von Ländern hat darauf mit weit reichenden Änderungen des Steuerungssystems reagiert. Insbesondere in einigen angelsächsischen Ländern war dabei die Überzeugung leitend, dass marktorientierte Reformen den Schlüssel für die Bewältigung der diagnostizierten Qualitäts- und Effizienzkrise im Bildungsbereich darstellen. Sie korrespondiert mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik in diesen Ländern, die stärker als anderswo von der neoliberalen Kritik am Interventions- und Sozialstaat geprägt ist. Zu den neuen, an der Marktlogik orientierten bildungspolitischen Leitbildern zählen die Stärkung der Nachfragemacht durch Ausweitung des Einflusses der Eltern im Schulwesen (»parent empowerment«) und Erweiterung der Schulwahlmöglichkeiten (»school choice«) sowie die Erhöhung der Angebotsvielfalt und -flexibilität durch Dezentralisierung, Deregulierung und Stärkung der Autonomie der Einzelschule. Damit sind die wesentlichen Voraussetzungen für die Entstehung eines »Quasi-Marktes« (GLENNESTER 1991) gegeben, auf dem den Erwartungen nach der Wettbewerb der Anbieter (Schulen) um Klienten (Eltern/Schüler) eine hohe Innovationsbereitschaft sowie eine effiziente und präferenzgemäße Versorgung mit Bildungsleistungen sicherstellt.

Für viele Beobachter überraschend waren Tempo und Radikalität der bildungspolitischen Umorientierung in den angelsächsischen Ländern. Unter Verzicht auf einen Erprobungsvorlauf, wie er sonst schon bei Reformvorhaben von weit geringerer Reichweite üblich ist, wurden umfassende Reformgesetze zur fundamentalen Umgestaltung der Schulsysteme erlassen, die sich im Wesentlichen auf Wirkungsvermutungen stützten. Angesichts der offenkundigen Effizienzüberlegenheit der Marktsteuerung in vielen anderen Bereichen wurde anscheinend ein besonderer Tauglichkeitstest im Bildungswesen für entbehrlich erachtet. Die inzwischen vorliegende Forschungsevidenz legt, wie im Einzelnen zu zeigen sein wird, die These nahe, dass die an die Einführung von Marktregulativen im Schulwesen geknüpften Erwartungen kaum erfüllt wurden. Aber auch die Befürchtungen der Kritiker erweisen sich zum Teil als unbegründet. Dieses Ergebnis ist sicherlich auch dem Umstand zuzuschreiben, dass es nirgendwo zu der von ihnen behaupteten totalen Unterwerfung des Bildungswesens unter das »Diktat des Marktes« kam, nicht einmal unter Regierungen, deren Politik sonst fast dogmatisch den Theorien der Wirtschaftsliberalen FRIEDRICH A. VON HAYEK und MILTON FRIEDMAN folgte. Ohne politischen Einfluss blieben die wenigen Vertreter extremistischen neoliberalen Markt Denkens, die – wie z.B. der Amerikaner MYRON LIEBERMANN – nur in einer radikalen Privatisierung des Schulwesens, in dem das Gewinnmotiv handlungsleitend ist, eine Chance für eine nachhaltige Remedur der Misere im staatlichen Schulwesen sehen: »Education for profit may be our best hope for educational improvement.« (LIEBERMANN 1989, S. 348)

Übersehen wird vielfach, dass das Marktparadigma – als *ein* ordnungspolitischer Referenzrahmen der Bildungspolitik – bei seiner Umsetzung in konkrete bildungsbereichbezogene Konzepte substanziell relativiert wird. Die Etikettierung dieser Konzepte als »marktgesteuerte Bildungsreformen« ist insofern irreführend, als sie nach wie vor in wesentlichen Teilen den Mechanismen staatlich-bürokratischer Steuerung folgen. Ob man zur Rechtfertigung dieses Sachverhalts auf die Theorie des Marktversagens rekurriert, die für den Bildungsbereich ein gesellschaftlich suboptimales Wohlfahrtergebnis bei Marktsteuerung konstatiert, oder auf den bestehenden gesellschaftlichen Konsens verweist, Bildung und Erziehung als »Gemeinschaftsbedürfnis« (quasi-öffentliches Gut) zu definieren bleibt im Ergebnis gleich: Es folgt daraus, dass das marktkonstitutive Exklusionsprinzip außer Kraft gesetzt wird, d.h. die Kaufkraft der Bildungsnachfrager nicht über die Inanspruchnahme von Bildungsleistungen entscheidet (die Finanzierung durch den Staat erfolgt und somit auf den Preismechanismus als Koordinationsinstrument verzichtet wird) und dass zentrale Ziele des Sozialstaates weiterhin gültig bleiben. Was letztlich in den realisierten marktorientierten Reformkonzepten im Bildungsbereich von den Marktsteuerungsprinzipien übrig bleibt, ist die Wettbewerbsorientierung.

Konstitutive Merkmale von Quasi-Märkten

Quasi-Märkte stellen ein hybrides Steuerungssystem dar, das marktwirtschaftliche und staatlich-bürokratische Steuerungselemente kombiniert. Die Leistungserstellung erfolgt unter Wettbewerbsbedingungen, wird aber weiterhin öf-

fentlich finanziert und unterliegt staatlicher Regulierung und Kontrolle. Die folgenden Merkmale sind konstitutiv für Quasi-Märkte:

- Die Bildungsnachfrager müssen zwischen verschiedenen schulischen Angeboten wählen können. Dies ist eine *conditio sine qua non* für das Zustandekommen von Wettbewerb. In der Realität stellt dies keineswegs eine ubiquitäre Rahmenbedingung dar. Die Ortsgebundenheit der im Schulbereich erbrachten personalen Dienstleistung macht Anbieterwettbewerb in hohem Maße von regionalstrukturellen und demographischen Faktoren (Siedlungsdichte, Altersstruktur der Bevölkerung) abhängig. Innerhalb dieser kontextuellen Beschränkung stehen den Akteuren des politisch-administrativen Systems verschiedene Maßnahmen der Wettbewerbsförderung zur Verfügung. Dazu zählt insbesondere die Erweiterung der Schulwahlmöglichkeiten durch Aufhebung fester Einzugsbereiche unter Einbeziehung einer oder mehrerer Jurisdiktionen (z.B. Schulbezirke). Gezielte Wettbewerbsstimuli etwa durch die Schaffung spezieller Schulangebote mit besonderem curricularen oder pädagogischen Profil (z.B. »magnet schools« und »charter schools« in den USA oder City Technology Colleges in England) können diese Maßnahme ergänzen.

Strategische Ansatzpunkte zur Herstellung wettbewerbsfördernder Angebotsbedingungen bieten sich auch im privaten Sektor. In einer ganzen Reihe von Ländern ging die Einführung marktorientierter Reformen im Bildungsbereich mit einer Stärkung des Privatschulsektors einher, indem der Marktzugang für private Anbieter erleichtert oder/und deren öffentliche Förderung verbessert wurden. Eine der ersten Amtshandlungen der Regierung THATCHER im Bildungsbereich war die Einführung eines Förderprogramms (*Assisted Places Scheme*), mit dem begabten Kindern aus einkommensschwachen Familien der Wechsel auf eine Privatschule ermöglicht werden sollte. In Australien wurde durch Anhebung der staatlichen Finanzhilfe die Wettbewerbsposition der Privatschulen nachhaltig gestärkt. In den USA gab es in den letzten zwei Jahrzehnten eine ganze Reihe von Initiativen, mit der Einführung von Bildungsgutscheinen das schulische Angebot im privaten Sektor einem größeren Kreis von Eltern zugänglich zu machen (vgl. dazu LEVIN 2000; MANGOLD/OELKERS/RHYN 2000). Darüber hinaus bieten die meisten amerikanischen Bundesstaaten – wie auch einige andere Länder – mit dem »Home-schooling« eine weitere Exit-Option für Eltern, die für die staatlichen Schulen zumindest eine latente Konkurrenz darstellt.

- Um Wettbewerb wirksam werden zu lassen, muss er für die Schulen »finanziell spürbar« werden: Markterfolg muss »belohnt«, Misserfolg »bestraft« werden. Dies lässt sich im Rahmen institutioneller Finanzierung über eine schülergesteuerte Mittelzuweisung an die Schulen erreichen, alternativ durch die Ausstattung der Bildungsnachfrager mit Kaufkraft (subjektbezogene Finanzierung). Beide Formen einer wettbewerbsgesteuerten Finanzierung sind in marktorientierten Reformkonzepten anzutreffen. In England z.B. werden den Schulen von den Local Educational Authorities 85 Prozent des Etats als Globalbudgets formelgebunden zugewiesen, wovon 80 Prozent an die Schülerzahl gekoppelt sind. Für die Schulen besteht

damit ein starker Anreiz, über die Rekrutierung zusätzlicher Schüler ihre Finanzsituation zu verbessern, da die von einem Schüler verursachten Grenzkosten normalerweise erheblich geringer sind als die von der Schule vereinnahmte Schülerpauschale, die an durchschnittlichen altersgewichteten Unitcosts bemessen wird. Der gleiche Anzeizeffekt ist durch Bildungsgutscheine zu sichern. Die wettbewerbsgesteuerte Schulfinanzierung ersetzt gewissermaßen den Preismechanismus bei Marktsteuerung; allerdings sind Schülerpauschale bzw. Gutscheinwert fixiert, d.h., sie sind nicht das Ergebnis einer angebots- und nachfrageabhängigen Preisbildung und erfüllen somit auch nicht – wie Preise – eine Selektions- und Gleichgewichtsfunktion.

- Die Schulen müssen über einen hinreichenden Grad an Autonomie verfügen, um auf »Marktsignale« angemessen reagieren zu können. Dies bezieht sich auf verschiedene Aspekte: die Festlegung der schulischen Ziele, die curricular-inhaltliche und pädagogische Orientierung, auf Personal- und Organisationsentscheidungen und auf die Disposition über Ressourcen. Sämtliche marktorientierten Reformen sehen denn auch eine – mehr oder weniger weit reichende – Verlagerung von Entscheidungskompetenzen und Verantwortung auf die Einzelschule vor. Beispielhaft sei die Politik des Local Management of Schools in England angeführt, durch die umfangreiche Management- und Ressourcenkompetenzen auf die Schulen übertragen wurden. Noch weiter gehende Autonomiekonzepte hat die »Choice-Bewegung« im Schulwesen der USA mit der Einführung von »charter schools« hervorgebracht, öffentlich finanzierten Angebotsschulen in unterschiedlicher Trägerschaft, die zwar staatlicher Kontrolle, aber minimaler Reglementierung unterliegen.
- Funktionsfähige Quasi-Märkte bedürfen einer Infrastruktur in Form eines Informationssystems, das für Markttransparenz sorgt, eines Evaluationssystems zur Qualitätssicherung und eines leistungsfähigen Transportsystems. Um sich bei fehlenden »Preissignalen« rational verhalten zu können, benötigen Bildungsanbieter Informationen über »Konsumentenpräferenzen«, Bildungsnachfrager zur Bewertung von Alternativen Informationen über den jeweils zu erwartenden Wohlfahrtsbeitrag. Indikatoren der schulischen Qualifizierungsleistung wird dabei besondere Wichtigkeit beigemessen. Die regelmäßige Erhebung und Kommunikation von institutionellen Leistungsdaten ist deshalb konstitutiver Bestandteil von Informationssystemen in marktorientierten Reformkonzepten. In England und Wales sind seit Inkrafttreten des Education Act von 1980 sämtliche staatlichen Schulen zur Veröffentlichung von aggregierten Prüfungsergebnissen verpflichtet, die für Zwecke eines Schul-Ranking (»league tables«) genutzt werden. Bisweilen sind auch aussagekräftigere Value-added-Indikatoren verfügbar. Eine differenziertere Datenbasis wird vom politisch-administrativen System für die Wahrnehmung der ihm obliegenden Evaluations- und Steuerungsfunktionen benötigt. Das Vorhandensein eines Transportsystems ist schließlich eine unabdingbare infrastrukturelle Voraussetzung, um die faktische Ausübung von »choice« nicht an prohibitiven Transaktionskosten scheitern zu lassen.

Wirkungserwartungen: Hypothesen und empirische Befunde

Von Quasi-Märkten im Schulbereich werden verschiedene Wirkungen erwartet:

- eine Steigerung der Produktionseffizienz im gesamten Schulwesen auf Grund des induzierten Kosten- und Qualitätswettbewerbs und der Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung;
- eine Verbesserung der allokativen Effizienz auf Grund einer größeren Kompatibilität von Bildungsangebot und Präferenzen der Bildungsnachfrager, denen dadurch Wohlfahrtsgewinne entstehen.

Im Folgenden soll geprüft werden, ob sich diese Erwartungen durch ökonomische Theorieansätze und empirische Forschungsevidenz begründen lassen.

Produktionseffizienz

Effizienzverbesserungen werden durch eine kostengünstigere und effektivere Leistungserstellung erwartet, die sich annahmegemäß durch Wettbewerb und dezentrale Ressourcenverantwortung einstellen. Für diese Erwartung liefert die Ökonomie überzeugende theoretische Begründungen und empirische Evidenz aus den unterschiedlichsten Kontexten. Die dort anzutreffenden Bedingungen sind im Schulbereich durch Einführung von Wettbewerbselementen und Entscheidungsdezentralisierung indes nicht oder nur zum Teil herzustellen, sodass sich ein unmittelbarer Erfahrungstransfer verbietet.

So erscheint es wenig plausibel, dass für öffentlich finanzierte Schulen bei fehlendem Gewinnmotiv ein Zwang bestehe, in *Kostenwettbewerb* zu treten. Dies ist auch deshalb anzuzweifeln, weil von den Bildungsnachfragern hohe Unitcosts (Ausgaben je Schüler) meist mit hoher Bildungsqualität assoziiert werden. Sofern validere Qualitätsinformationen fehlen, tendieren sie dazu, ihre Schulwahlentscheidungen an diesem Indikator zu orientieren. Wie das Beispiel der USA zeigt, spielen Disparitäten in den Aufwendungen der Schulbezirke eine wichtige Rolle für die Wohnortwahl der Familien mit schulpflichtigen Kindern. Viele Eltern sind bereit, für qualitativ bessere Schulen (mit höheren Unitcosts) eine »Prämie« in Form höherer Grundstückspreise oder Mieten zu zahlen. Induziert wird dadurch zwar Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen (Schulbezirken), allerdings mit erwartungswidrigem Effekt in Bezug auf die Kostensituation im Schulwesen.¹ Ebenso wenig kann davon ausgegangen werden, dass eine kostengünstigere Leistungserstellung privater Anbieter² die-

1 Nicht auszuschließen ist indes, dass dies im Falle damit verbundener höherer Steuern – ceteris paribus – andere Haushalte, die keine Leistungen des Schulsystems in Anspruch nehmen, veranlasst, von der Exit-Option Gebrauch zu machen.

2 Bei Unicost-Vergleichen schneiden Privatschulen vielfach besser ab als staatliche Schulen. Dieser Kostenvorteil ist jedoch zumindest zum Teil ein Artefakt: Erstens werden bei diesen Vergleichen im Allgemeinen nur die budgetwirksamen Kostenkomponenten berücksichtigt; auf eine ökonomische Bewertung des unentgeltlichen Faktoreinsatzes durch Ansatz von Opportunitätskosten wird verzichtet. Auch bleibt unberücksichtigt, dass

sen einen Wettbewerbsvorteil verschafft. Immerhin ließe sich eine Entlastung der öffentlichen Haushalte dann realisieren, wenn mittels Bildungsgutscheinen (im Wert der niedrigeren Durchschnittskosten der Privatschulen) die Bildungsnachfrage stärker auf den privaten Sektor (ausreichende Angebotselastizität unterstellt) verlagert werden könnte. Nicht Wettbewerb, sondern politische Intervention hätte dann allerdings die Kostenentlastung herbeigeführt.

Was Wettbewerb nicht erreicht, scheint durch Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung zu gelingen. Von überall erreichen uns Erfolgsmeldungen (z.B. BELLENBERG/BÖTTCHER 1999). An Schulen mit eigenverantwortlicher Mittelbewirtschaftung lässt sich ein deutlich kostenbewussteres Verhalten als Folge der größeren Kostentransparenz und ein sparsamerer Umgang mit Ressourcen beobachten. Schubkraft verliehen wird dem zum Teil durch eine Verschärfung des Kostendrucks. In England z.B. wurden die Personalmittel im Rahmen der den Schulen zugewiesenen Globalbudgets an durchschnittlichen Ausgabenwerten bemessen. Damit sollten die Schulen veranlasst werden, die Personalrekrutierung stärker an Kostenaspekten auszurichten und ihre Kostenstruktur durch Personalsubstitution günstiger zu gestalten. Empirische Befunde bestätigen solche Effekte (z.B. MORTIMORE/MORTIMORE 1992; LEVACIC 1999).

Wettbewerb und Dezentralisierung sollen zweitens über eine *Steigerung der Effektivität* der Leistungserstellung effizienzwirksam werden. Theoretisch ließe sich dies damit begründen, dass das Damoklesschwert »Klientenverlust« (und damit Ressourcenverlust) X-Ineffizienz (LEIBENSTEIN) reduziere, d.h. eine besondere Anstrengungsbereitschaft und eine produktive Ressourcenverwendung auf Seiten der schulischen Akteure erzwingt. Was damit gemeint ist, verdeutlicht das folgende Zitat aus dem Parents' Charter der Regierung THATCHER. An die Eltern gerichtet heißt es darin: »Your choice of school directly affects that school's budget – every extra pupil means extra money for the school. So your right to choose will encourage schools to aim for the highest possible standard.« (Zitiert nach BOWE/GEWIRTZ/BALL 1994, S. 67) Da sämtliche Schulen dieser Situation ausgesetzt seien, werde Wettbewerb für eine Anhebung des Leistungsniveaus des gesamten Schulsystems sorgen. »Achieving higher standards in all schools« (DEPARTMENT OF EDUCATION, 1992, S. 2), so lautete denn auch das Leitprinzip der Bildungsreform in England und Wales.

Konnten die Apologeten der Wettbewerbssteuerung im Schulbereich lange Zeit ihre Position nur theoretisch – insbesondere unter Rückgriff auf Argumente der Public Choice Forschung und darauf aufbauender Staatsversagens-theorien – begründen, so können sie mittlerweile auch auf vorliegende empirische Forschungsbefunde verweisen. Für die wissenschaftliche Fundierung

staatliche und private Schulen meist qualitativ unterschiedliche Aufgaben erfüllen. Mit der Erbringung spezifischer Leistungen verbundene Kosten entstehen im staatlichen Schulwesen z.B. im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des infrastrukturellen Auftrags (Bereitstellung eines flächendeckenden Schulangebots), des Integrationsauftrags (schulische Integration von Minoritäten) und der Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf. Ein dann eventuell noch verbleibender Kostenvorteil privater Schulen ist nicht auf eine günstigere »Faktorkombination« zurückzuführen, sondern auf Preisvorteile beim Faktor »Personal«.

marktorientierter Reformen im Schulbereich hat die 1990 unter dem Titel »Politics, Markets, and America's Schools« erschienene Arbeit der beiden Amerikaner JOHN CHUBB und TERRY MOE besondere Bedeutung erlangt. Die Autoren erheben darin den Anspruch, den empirischen Nachweis für die Überlegenheit eines marktgesteuerten Schulwesens erbracht zu haben. Dieser Anspruch gründet sich auf die Ergebnisse einer Untersuchung der Determinanten der Organisationseffektivität und Leistungswirksamkeit amerikanischer Sekundarschulen in staatlicher und privater Trägerschaft. Leistungseffektive Schulen sind danach vor allem im privaten Sektor anzutreffen, was CHUBB/MOE auf die dort existierende Marktsteuerung zurückführen, die den Schulen einen hohen Autonomiegrad und – darüber vermittelt – eine effektive Schulorganisation und hohe Leistungswirksamkeit sicherten. In der Scientific Community sah sich die Studie massiver Kritik ausgesetzt (z.B. WITTE 1992; WEISS 1993). Besonders schwerwiegend ist der Einwand, dass in der Realität keine vollständig privatisierten, marktgesteuerten Schulsysteme existieren und dass es nicht möglich ist, deren Funktionsweise und Leistungsfähigkeit anhand der Ergebnisse von Vergleichen zwischen staatlichen und privaten Schulen in »Mischsystemen« vorherzusagen, wie dies CHUBB/MOE in ihrer Studie tun. Die von ihnen gefundenen Zusammenhänge beziehen sich auf die spezifische Konstellation des amerikanischen Schulsystems mit einem Privatschüleranteil von etwa 12 Prozent. Der besondere Status der Privatschulen in diesem System und ihre ausgewählte Klientel verschaffen ihnen einen – statistisch nur unzulänglich zu kontrollierenden – Leistungsvorteil, der nicht auf die völlig anders gelagerte Situation eines vollständig privatisierten Schulwesens extrapoliert werden kann.

In der Studie von CHUBB und MOE wird die Wettbewerbsthese nicht explizit geprüft. Dies haben sich verschiedene neuere ökonometrische Studien in den USA zum Ziel gesetzt (HOXBY 1994; ZANZIG 1997; DEE 1998; MARLOW 2000). Von Wettbewerb scheint danach eine effizienzsteigernde Wirkung auszugehen. So zeigte sich z.B., dass Konkurrenz durch Privatschulen positiv mit dem Leistungsstand und den Abschlussquoten staatlicher Schulen korreliert (HOXBY 1994; DEE 1998). Ähnliche Effekte, so das Ergebnis zweier weiterer Studien, stellen sich bei zunehmendem interjurisdiktionellem Wettbewerb ein (ZANZIG 1997; MARLOW 2000). Kritisch lässt sich gegen diese Untersuchungen einwenden, dass ihr Aussagegehalt auf Grund der Verwendung systemischer Strukturmerkmale (z.B. Privatschüleranteil, Maße der Marktkonzentration) zur Wettbewerbsmessung und der damit unterstellten Ubiquität von Wettbewerb stark eingeschränkt ist. Wie Wettbewerb im Kontext von realen Quasi-Märkten wirkt, lässt sich nur auf der Basis regionalisierter Daten und verhaltensbezogener Wettbewerbsmaße angemessen analysieren. Empirische Untersuchungen, die diese Bedingung erfüllen, legen eine eher zurückhaltende Einschätzung des der Wettbewerbssteuerung zugeschriebenen effizienzverbessernden Potenzials nahe.

Schon in der 1994 publizierten OECD-Studie »Schools: a matter of choice« ziehen die Verfasser das ernüchternde Fazit: »Es gibt keine direkte Evidenz dafür, dass Wettbewerb die Unterrichtsqualität und das Leistungsniveau der Schüler verbessert.« (OECD 1994, S. 7) Bestätigung findet dieses Ergebnis durch eine kürzlich vorgelegte Längsschnittuntersuchung der Open University

an 319 englischen Sekundarschulen (LEVACIC/HARDMAN/WOODS 1998; LEVACIC/WOODS 2000). Die regionale Wettbewerbssituation wurde über verschiedene Indikatoren erfasst: den Anteil der Eltern, die gezielt eine Schule aus dem regionalen Angebot wählten, die Kapazitätsauslastung der Schulen, die Angebotsvielfalt und die vom Schulleiter perzipierte Wettbewerbsintensität. Ergebnis der Studie: Während in Regionen mit besonders intensivem Wettbewerb die über einen Zeitraum von fünf Jahren verfolgte Leistungsentwicklung der Schulen hinter dem durchschnittlichen nationalen Leistungsanstieg zurückblieb, war für Schulen in Regionen mit wenig oder gar keinem Wettbewerb eine überdurchschnittliche Verbesserung bei den Prüfungsergebnissen zu verzeichnen. Resümee der Autoren: »Die Behauptung, dass Wettbewerb Schulen verbessere, lässt sich empirisch nicht bestätigen.« (LEVACIC/HARDMAN/WOODS 1998, S. 21)

Auch die erwarteten positiven wirksamkeitsbezogenen Effizienzeffekte von Dezentralisierung und Autonomisierung warten noch auf eine überzeugende erfahrungswissenschaftliche Bestätigung (WEISS 1999). Auf gesamtsystemischer Ebene zeigen z.B. die TIMSS-Studien, dass der Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung und die mathematisch-naturwissenschaftlichen Leistungsergebnisse praktisch unabhängig voneinander variieren (BAUMERT et al. 1997, S. 16). Dieser Befund korrespondiert mit den Ergebnissen von Evaluationsstudien zum Local Management of Schools bzw. School-Based-Management auf Mikroebene (LEVACIC 1995; LEITHWOOD/MENZIES 1998). Ein sichtbarer Einfluss dezentraler Ressourcenverantwortung auf die Effektivität, die erreichten schulischen Leistungen, lässt sich bislang empirisch kaum nachweisen; Rhetorik und Realität liegen weit auseinander.

Die erwartungswidrige empirische Befundlage zu den Effizienzwirkungen von Wettbewerb und Dezentralisierung gibt Anlass, einen genaueren Blick auf die angebots- und nachfrageseitigen Verhaltensprämissen des Quasi-Markt-Modells zu werfen.

Anbieterverhalten

Angebotsseitig ist den kontextuellen Bedingungen der schulischen Leistungserstellung besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die für den Bildungsbereich charakteristische »Technologie-Vagheit«, das Fehlen von Potenzialen für substanzielle Produktivitätssteigerungen durch technischen Fortschritt und der starke Einfluss »externer Mitproduzenten« stellen strukturelle Rahmenbedingungen dar, die die Möglichkeiten einer effizienteren Gestaltung von Schule und Unterricht stark einschränken. Wettbewerb und Dezentralisierung können an diesem Sachverhalt wenig ändern.

Folgt man den Argumenten der Neuen Institutionenökonomie (z.B. EBERS/GORSCH 1999), dann könnte eine mögliche Ursache für die relative Wirkungslosigkeit von Dezentralisierung und Autonomisierung darin zu suchen sein, dass die erweiterten Verfügungsrechte an Ressourcen von den schulischen Akteuren opportunistisch, d.h. zur Verfolgung eigener Ziele, genutzt werden. Präferiert wird eine Mittelverwendung, die in erster Linie den Nutzen der Lehrerschaft erhöht. Anhaltspunkte dafür liefern die Ergebnisse einer kürzlich

publizierten Weltbank-Studie (PRITCHETT/FILMER 1999), in der empirische Untersuchungen zur Ressourcenwirksamkeit unter Effizienzaspekten reanalysiert wurden. Sie gelangt zu dem Ergebnis, dass die Optimalitätsforderung bei der faktoriellen Mittelallokation (Gleichheit der Grenzproduktivität je Geldeinheit bei allen Input-Faktoren) deshalb weit verfehlt wird, weil die Mittelverwendung wesentlich stärker an Wohlfahrtszielen der Lehrerschaft als am Ziel der Schuleffektivitätsverbesserung orientiert ist. Die Mittel finden prioritär für Inputs Verwendung, die direkt den Nutzen der Lehrer erhöhen (Anhebung der Lehrergehälter, Verkleinerung der Klassen), die aber gegenüber den von ihnen wenig präferierten Inputs (z.B. Lehr-/Lernmittelausstattung) eine zehn- bis hundertmal niedrigere Grenzproduktivität je Dollar aufweisen. Mit anderen Worten: Eine Verbesserung der Ausgabenwirksamkeit im Schulbereich scheidet offenbar auch daran, dass die Mittel interessen- statt effizienzgeleitet verwendet werden. Um dieses Verhaltensmuster zu korrigieren, müssten geeignete – d.h. aber: transaktionskostenintensive – Kontrollinstrumente etabliert werden.

Zu den Spezifika personaler Dienstleistungsproduktion zählt die Mitwirkung der Klienten an der Leistungserstellung. Dies gilt in besonderer Weise für den Schulbereich. Durch unzählige empirische Untersuchungen ist die Wichtigkeit von Intelligenz und Sozialstatusmerkmalen der Schüler für die schulischen Leistungen belegt. Sie sind die mit Abstand wichtigsten Prädiktoren des individuellen Lernerfolges und werden darüber hinaus als aggregierte Merkmale der Zusammensetzung der Schülerschaft einer Schule und Klasse leistungswirksam. Die Selektion »mitproduzierender Klienten« wird damit zu einer erfolgbestimmenden Organisationsaufgabe von Schulen. Sie werden deshalb bemüht sein, sich durch Einsatz von Selektionsinstrumenten (Aufnahmeprüfungen, Schulprofil) eine wirkungsvolle externe Mitproduktion zu sichern. Ebenso ist es unter Effizienzaspekten rational, »kostenintensive« Schüler (z.B. mit besonderem Förderbedarf) und Schüler, die die »Leistungsbilanz« verschlechterten, fern zu halten. Die Wichtigkeit der Klientenselektion wird durch die bereits erwähnte Studie der Open University (LEVACIC/HARDMAN/WOODS 1998) unterstrichen: Vor allem jene Schulen hatten einen überdurchschnittlichen Leistungszuwachs zu verzeichnen, denen es gelungen war, die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft zu »verbessern«. Dieser Befund macht eine weitere Annahme des Quasimarkt-Modells revisionsbedürftig: Schulen konkurrieren nicht um Schüler, sondern um Schüler mit bestimmten Eigenschaften. Wie erfolgreich sie dabei sind, hängt in hohem Maße von sozialstrukturellen Standortmerkmalen ab. Dass es Schulen mit einem sozialstrukturell ungünstigen Umfeld schwer haben, sich im Wettbewerb mit standortbegünstigten Schulen zu behaupten, ist durch zahlreiche Beispiele dokumentiert (z.B. ADLER/PETCH/TWEEDIE 1989; HARDMAN/LEVACIC 1996; LAUDER et al. 1999). Nicht selten haben standortbedingte Wettbewerbsnachteile zu beträchtlichen Schülerverlusten geführt, die an den betroffenen Schulen eine massive Verschärfung der Problemlage zur Folge hatten und oftmals Interventionen des politisch-administrativen Systems notwendig machten (z.B. Rückkehr zu festen Einzugsbereichen).

Die Kontextabhängigkeit der Leistungswirksamkeit von Schulen ist durch die School-effectiveness-Forschung, die (allzu) hohe Erwartungen hinsichtlich

der schulischen Einflussmöglichkeiten geweckt hat, etwas aus dem Blick geraten. Natürlich gibt es die viel zitierten »outliers«, die erwartungswidrig erfolgreichen Schulen, die auf besonderes Interesse der Forschung stoßen. Bei der weit überwiegenden Mehrzahl der Schulen lässt sich das Leistungsniveau indes ziemlich zuverlässig über sozioökonomische Schulkontextmerkmale vorhersagen. Unter Berücksichtigung dieses Sachverhalts fällt es schwer, den durch Apologeten von Konzepten des New Public Management verbreiteten Optimismus zu teilen, durch Zielvereinbarungen mit den Schulen ließen sich auf breiter Basis höhere Leistungsstandards durchsetzen.

Nachfragerverhalten

Schulwahlentscheidungen müssen bei Eintritt in die Primarstufe, beim Wechsel zwischen Schulstufen oder bei Wohnortwechsel und bei Nutzung der Exit-Option, der Revision einer früheren Schulwahlentscheidung, getroffen werden. Wie diese Entscheidungen ausfallen, wird wesentlich dadurch beeinflusst, welche schulstrukturellen Gegebenheiten vorliegen. In einem hierarchisch gegliederten Schulsystem dominieren investive Gesichtspunkte bei Schulwahlentscheidungen; maßgebend sind die mit den Alternativen jeweils verbundenen Berechtigungen und damit zusammenhängende Einkommens- und Staturerwartungen. Unter diesen Bedingungen sind Schulwahlentscheidungen an bestimmte Eignungsvoraussetzungen gekoppelt. Das heißt freilich nicht, dass die elterliche Bildungsaspiration als Schulwahldeterminante dadurch bedeutungslos wird. Dass sie sich – sozialschichtabhängig – vielfach auch bei fehlender Eignungsvoraussetzung durchsetzt, ist hinreichend belegt (z.B. DITTON 1995). Wenn angestrebte Abschlüsse oder ein gewünschter Notendurchschnitt gefährdet sind, ist es rational, die Exit-Option wahrzunehmen und auf eine Schule zu wechseln, die geringere Leistungsanforderungen stellt (falls nicht einheitliche Leistungsstandards und deren Überprüfung dies ausschließen). Dieses Motiv für Exit mit der Folge von »adverse selection«, der Auswahl inferiorer Anbieter, ist im Quasimarkt-Modell überhaupt nicht vorgesehen.

In integrierten Schulsystemen ohne formale Abschlussdifferenzierung wird der investive Aspekt bei Schulwahlentscheidungen in den Hintergrund treten, es sei denn, dass Merkmalsunterschiede zwischen Schulen, insbesondere leistungsbezogene Qualitätsdifferenzen, einkommensrelevant wären (und die Nachfrager darüber Kenntnis hätten). Die einschlägige Forschung bietet dafür wenig Anhaltspunkte (z.B. LEVIN/KELLEY 1994; BURTLESS 1996). So lässt sich aus den Ergebnissen empirischer Schätzungen von Einkommensfunktionen folgern, dass Testleistungsunterschiede kaum zur Erklärung von Einkommensvarianzen beitragen.³ Von grundsätzlicher Bedeutung ist der Einwand, dass in vielen Entscheidungssituationen wesentlich differenziertere Schulwahlmotive zur Geltung kommen, als es das Quasimarkt-Modell mit seiner nor-

3 BISHOP (1989) kann z.B. anhand von U.S.-Daten zeigen, dass selbst beträchtliche Veränderungen im Leistungsniveau (bei formal gleicher Qualifikation) vom 50. auf den 84. Prozentrang nur mit einem Einkommenszuwachs von 3–4 Prozent verbunden ist.

mativen Fixierung auf schulische Leistungsergebnisse vorsieht. Vor dem Hintergrund der Politik der Schulwahl liberalisierung in einer ganzen Reihe von Ländern sind zahlreiche Studien zum elterlichen Schulwahlverhalten entstanden (z.B. MADDAUS 1990; OECD 1994; MARTINEZ/THOMAS/KEMERER 1994; GLATTER/WOODS/BAGLEY 1997), deren Ergebnisse sich wie folgt resümieren lassen:

- Die Forschungsbefunde vermitteln kein konsistentes Bild zum Schulwahlverhalten. Selbst innerhalb eines Landes differieren z.T. die Ergebnisse beträchtlich, was auf einen relativ starken Einfluss situativer Faktoren hindeutet. Gleichwohl lassen sich einige übereinstimmende Tendenzen beobachten. So ist offenbar das Leistungsniveau von Schulen (»academic success«) nur eines von vielen schulwahlrelevanten Kriterien, die Eltern bei der Beurteilung der Schulqualität heranziehen. Bei einem Großteil von ihnen bestehen ausgeprägte Präferenzen für wohnortnahe Schulangebote. Ein wichtiges Schulwahlmotiv ist auch die Platzierung der Kinder in das gewünschte Sozialmilieu. Insgesamt legen die Befunde zu den Schulwahlmotiven die These nahe, dass Eltern offensichtlich nicht die »idealen« Konsumenten sind, von denen die Bildungsmarkt-Theoretiker in ihren Modellen ausgehen, wenn sie die schulischen Leistungsergebnisse zum vorherrschenden Selektionskriterium erklären.
- Zu den auffallenden Phänomenen zählt, dass – selbst unter Bedingungen einer schulwahlfördernden Politik – der Anteil »aktiv« wählender Eltern vielfach gering ist. Lokale Gebundenheit kann dafür ebenso verantwortlich sein wie geringe Markttransparenz, zu hohe Transaktionskosten (Informationsbeschaffung, Schulwechsel, lange Schulwege etc.) und/oder angebotsseitige Restriktionen: das Fehlen präferenzkompatibler Angebote auf Grund mangelnder Angebotsreagibilität, Beschränkungen des Marktzugangs für private Anbieter, fehlende direkte Einflussmöglichkeiten der Bildungsnachfrager auf die Angebotsgestaltung u.Ä.
- Bei Schulwahlentscheidungen kommen in vielfältiger Weise Statusmerkmale ins Spiel. Sie manifestieren sich in einem »asymmetrischen« Informationsstand ebenso wie in schichtspezifischen Selektionskriterien. Welche Vorstellungen Eltern von einer »guten« Schule haben, wie sie Abschlüsse und Mobilität bewerten und welchen Stellenwert sie Bildung in den Lebensentwürfen für ihre Kinder beimessen, ist wesentlich durch ihre sozioökonomische Lage präformiert. Auch in diesem Punkt erweist sich das dem Quasimarkt-Modell zu Grunde liegende Konstrukt eines einheitlichen Konsumenten als in höchstem Maße realitätsfern.

Nicht nur unterschiedliche Präferenzen der Eltern und Schüler bieten eine Erklärung dafür, dass Quasi-Märkte die Nachfrage nicht auf das effizienteste Angebot im Sinne der Modellannahmen lenken. Verantwortlich ist dafür auch das Fehlen valider institutioneller Effizienzindikatoren. Berichtet werden in der Regel nur dekontextualisierte querschnittlich erhobene Leistungsdaten von Schulen (Prüfungs-, Testleistungsergebnisse). Diese sagen aber weder etwas über die Qualifizierungsleistung (»value added«) einer Schule aus, weil sie die unterschiedlichen Lernausgangslagen unberücksichtigt lassen, noch etwas über deren

Produktionseffizienz, weil kein Bezug zum Ressourceneinsatz hergestellt wird. Die Orientierung der Schulwahl an solchen kruden Leistungsindikatoren mag zwar, wie eine schottische Studie zeigt (WILLMS/ECHOLS 1992), dem elterlichen Interesse an der Platzierung ihrer Kinder in ein bestimmtes – dadurch indiziertes – Sozialmilieu entgegenkommen; eine davon veranlasste Exit-Entscheidung bedeutet aber nicht notwendigerweise den Wechsel auf eine leistungseffektivere Schule. Aber selbst wenn aussagekräftigere Indikatoren verfügbar sind, ändert dies nichts an dem grundsätzlichen Manko, dass sie letztlich nur Hinweise auf die schulische Leistungswirksamkeit in der Vergangenheit geben. Im Blick auf die empirisch häufig festgestellten Effektivitätsschwankungen ist der prognostische Wert der Indikatoren eingeschränkt. Bildung ist nun einmal ein »Erfahrungsgut«, dessen Qualitätseigenschaften sich ex ante einer zuverlässigen Beurteilung entziehen.

Allokative Effizienz

Die Einführung marktorientierter Reformen wird weiterhin damit begründet, dass dies die Bereitstellung eines Bildungsangebots gewährleiste, das den Präferenzen der Bildungsnachfrager besser entspreche, was über die damit verbundenen Wohlfahrtsgewinne die allokative Effizienz steigern. Der Wettbewerbsdruck, so die theoretische Begründung, zwingt die Anbieter, stärker auf die Wünsche und Bedürfnisse der Eltern und Schüler einzugehen; deren »Kundenposition« ließe zugleich eine engere Principal-Agent-Beziehung entstehen, sodass die Präferenzen in direktem Kontakt – und nicht über zwischengeschaltete Agenten des politischen Systems – artikuliert werden könnten. Diese Begründung hat hohe »face validity« und wird auch durch Umfrageergebnisse zur Zufriedenheit »aktiv« wählender Eltern gestützt (z.B. WITTE 1998; PETERSON 1998). Dem stehen jedoch nicht weniger überzeugende empirische Belege für einen ausgeprägten Sozialschicht-Bias bei den Wohlfahrtserträgen gegenüber: Gewinner sind vor allem die Eltern und Schüler, denen auf Grund ihrer besseren Ausstattung mit ökonomischem, kulturellem und sozialem Kapital anbieterseitig eine besondere Wertschätzung entgegengebracht wird und deren Präferenzen deshalb stärkere Berücksichtigung finden (z.B. WOODS/BAGLEY/GLATTER 1998; LAUDER et al. 1999).

Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht wäre dies unbedenklich, wenn dadurch das Pareto-Kriterium nicht verletzt würde, d.h. die Verbesserung der Wohlfahrtsposition von Individuen nicht mit einer Verschlechterung der Wohlfahrtsposition anderer Individuen erkaufte würde. Diese Trade-off-Situation ist jedoch gegeben. Erstens ist zu sehen, dass es wegen partiell bestehender Nutzenrivalität Gewinner und Verlierer gibt. Dies ist z.B. der Fall, wenn – was auf realen Quasi-Märkten im Schulbereich häufig zu beobachten ist – ein Nachfrageüberhang bei bestimmten Bildungsangeboten existiert. Zweitens wird es Wohlfahrtseinbußen durch Creaming- und Exit-Effekte geben, wenn dadurch »Restschulen« entstehen und Veränderungen in der leistungsmäßigen und sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft bei den betroffenen Schulen eine Leistungsdeterioration zur Folge haben. Solche negativen Externalitäten, die nicht in das Kosten-Nutzen-Kalkül der Bildungsanbieter und -nachfrager eingehen,

begründen in einem in gesellschaftlicher Verantwortung stehenden Schulwesen Interventionen des politisch-administrativen Systems.

Dessen Funktion beschränkt sich freilich nicht nur darauf. Die demokratisch legitimierte staatlichen Institutionen sind mit weit reichenden Kompetenzen ausgestattet, die »gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion« (nicht im paretianischen Sinne) – mit spezifizierten Präferenzen hinsichtlich Art und Umfang der vom Schulsystem zu erbringenden Leistung – zu definieren. Das Ergebnis dürfte erheblich von dem eines rein marktwirtschaftlich organisierten Systems abweichen, in dem Schule auf die Rolle eines »Agenten der Familie« reduziert ist und allein die Präferenzen der Bildungsnachfrager das Angebot bestimmen. Dieser Zustand kommt bislang nur in den radikalen Entwürfen von Marktfundamentalisten vor, in der Realität ist er nicht anzutreffen. Deshalb sind keine Prognosen des Ergebnisses eines ausschließlich über Nachfragerpräferenzen gesteuerten Schulsystems möglich. Immerhin lassen aber die unter Quasimarkt-Bedingungen gewonnenen Erfahrungen mit größerer »Konsumenten-souveränität« die Richtung erkennen, in die sich ein solches System entwickeln könnte.

Nach dem, was wir etwa aus britischen Studien wissen (z.B. GLATTER/ WOODS/BAGLEY 1997), tendiert die Mehrheit der Eltern (mit manifesten Präferenzen) zu pädagogischem Konservatismus; präferiert werden selektive Schulen und leistungsdifferenzierter Unterricht. Nicht selten haben Gesamtschulen auf Druck von Mittelschichteltern – gegen die pädagogische Überzeugung der Lehrerkollegien – wieder »setting« eingeführt (REAY 1998; LEVACIC et al. 1998). Insgesamt fällt auf, dass die Stärkung der Nachfragemacht – entgegen anders lautenden Prognosen – kein variantenreicheres Schulwesen hervorgebracht hat. Zweifellos haben dazu in England und Wales auch die starke Bindung der Schulen an das National Curriculum beigetragen. Aber auch Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen (z.B. WHITTY 1997), dass vom »mainstream« abweichende innovative Schulkonzepte häufiger angebots- als nachfrageseitig induziert wurden oder durch politische Initiativen (wie z.B. die »magnet schools« in den USA, die ursprünglich für Zwecke der Rassensegregation eingeführt wurden). Wenn weiterhin eine Bevorzugung traditioneller Lerninhalte durch die Eltern belegt ist, dann ist die Vermutung gerechtfertigt, dass die Ausrichtung der schulischen Curricula an den elterlichen Präferenzen zu einer folgenreichen Vernachlässigung zukunftsrelevanter Kompetenzbereiche führen würde. Bereits vor vierzig Jahren hat JAMES S. COLEMAN in seinem Buch »The Adolescent Society« dazu treffend angemerkt: »Parents are often obsolescent in their skills, trained for jobs that are passing out of existence, and thus unable to transmit directly their accumulated knowledge. They come to be ›out of touch with the times‹, and unable to understand, much less inculcate the standards of a social order that has changed since they were young.« (COLEMAN 1961, S. 2) Unter den gegenwärtigen Bedingungen rapiden technologischen und gesellschaftlichen Wandels ist diese kritische Anmerkung COLEMANs aktueller denn je.

Diese wenigen Hinweise mögen zur Begründung der gesellschaftlichen Grundsatzentscheidung ausreichen, Schulbildung durch ihre staatliche Bereitstellung in den Rang eines öffentlichen Bedürfnisses zu heben, sie zu einem »meritorischen Gut« zu machen, d.h. individuelle Konsumentenpräferenzen zu

Gunsten der Verfolgung gesellschaftlicher Ziele nur eingeschränkt wirksam werden zu lassen.

Resümee

Die von der internationalen Bildungsforschung vermittelten Einsichten in Funktionsweise und Wirkungen von Quasi-Märkten im Schulbereich legen die These nahe, dass die Funktionalisierung von Wettbewerb und Dezentralisierung für die Erreichung von Effizienzzielen in diesem Bereich bislang nirgendwo überzeugend gelungen ist. Empirisch nachweisbar sind zwar positive Kosteneffekte einer Verlagerung der Dispositionskompetenz über Ressourcen auf die einzelinstitutionelle Ebene. Einiges spricht jedoch dafür, dass diesen Kostenvorteilen – vermutlich stärker ins Gewicht fallende – gesamtsystemische Kostennachteile gegenüberstehen: Zum einen verursacht Steuerung durch Quasi-Märkte infrastrukturelle Mehrkosten (z.B. LEVIN 1998), zum anderen ist in verstärktem Maße mit »diseconomies of scale« zu rechnen, weil durch dieses Steuerungssystem einer auf Ausgleich bedachten Schulstandort- und regionalen Schulentwicklungsplanung die Grundlagen entzogen werden. Wird das Wettbewerbsergebnis nicht akzeptiert, werden nachträglich transaktionskostenintensive Korrekturen durch das politisch-administrative System notwendig.

Empirisch nicht zu stützen ist die an Wettbewerb und Dezentralisierung im Schulbereich geknüpfte Erwartung einer systemweiten Verbesserung der Produktionseffizienz durch Effektivitätsgewinne. Die Befundlage spricht eher dafür, dass Quasi-Märkte zur Vergrößerung bestehender Leistungsdisparitäten und Chancenungleichheiten tendieren. Die sich darin manifestierende Logik, dass es bei Wettbewerbssteuerung Gewinner und Verlierer geben muss, widerspricht zentralen Prinzipien staatlicher Gesamtverantwortung im Schulbereich. Nicht nur aus diesem Grund ist die dem Quasi-Markt zugeschriebene Verbesserung der allokativen Effizienz, indikatorisiert durch eine höhere Klientenzufriedenheit, zu relativieren. Da Wohlfahrtsgewinne bei bestimmten Individuen, den »Wettbewerbsgewinnern«, nicht ohne Wohlfahrtsverluste bei anderen Individuen, den »Wettbewerbsverlierern«, internalisiert werden, wird das Pareto-Kriterium verletzt, d.h.: die gesellschaftliche Wohlfahrtsposition verbessert sich nicht unter Quasimarkt-Bedingungen.

Das die politische Rhetorik beherrschende Argument, durch marktorientierte Reformen im Schulbereich ließen sich nachhaltige Effizienzgewinne erzielen, hält einer kritischen Prüfung nicht stand. Die vorliegende Forschungsevidenz gibt zu berechtigten Zweifeln an der »Bildungstauglichkeit« der Wettbewerbssteuerung Anlass. Die Politik wird sich die Frage stellen lassen müssen, warum sie dennoch unbeirrt an dem steuerungsstrategischen Paradigmenwechsel festhält. Dafür ist umso weniger Verständnis aufzubringen, als es mittlerweile genügend Beispiele aus der Wirtschaft gibt, die belegen, dass häufig Wohlfahrtsgewinne eher aus Kooperation und Ressourcenbündelung als aus dem Wettbewerb unter Produzenten erzielt werden (vgl. CROUCH 1998, S. 468). Wenn die Bildungspolitik meint, auf den entstandenen Modernisierungsdruck mit der Übernahme von Konzepten der Wirtschaft reagieren zu

müssen (kritisch dazu SERGIOVANNI 1995), dann sollte sie sich an diesen Beispielen orientieren, sehen doch viele ohnehin in der Stärkung einer Kooperationskultur im Schulbereich die angemessenere Antwort auf die anstehenden Probleme als in seiner Ausrichtung an den Regeln des Wettbewerbs.

Literatur

- ADLER, M./PETCH, A./TWEEDIE, J.: Parental choice and education policy. Edinburgh (Edinburgh University Press) 1989.
- BAUMERT, J. et al.: TIMSS – Mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. Berlin 1997.
- BELLENBERG, G./BÖTTCHER, W.: Budgetierung in Schulen – ein Element neuer Ressourcenbewirtschaftung. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 47(1999) 4, S. 439–452.
- BISHOP, J.: Incentives for learning: Why American high school students compare so poorly to their counterparts overseas. In: *Commission on Workforce Quality and Labor Market Efficiency, Investing in People*. Washington DC. (US Department of Labor) 1989, S. 1–84.
- BOWE, R./GEWIRTZ, S./BALL, S.J.: Captured by the discourse? Issues and concerns in researching »parental choice«. In: *British Journal of Sociology of Education* 15 (1994) 1, S. 63–78.
- BURTLESS, G. (Hrsg.): *Does money matter?* Washington D.C. (The Brookings Institution) 1996.
- CHUBB, J.E./MOE, T.M.: *Politics, markets, and America's schools*. Washington, D.C. (The Brookings Institution) 1990.
- COLEMAN, J.S.: *The adolescent society*. New York (The Free Press of Glencoe) 1961.
- CROUCH, C.: Staatsbürgerschaft und Macht. Das Beispiel der neueren britischen Bildungspolitik. In: *Berliner Journal für Soziologie*, (1998) 4, S. 453–472.
- DEE, T.S.: Competition and the quality of public schools. In: *Economics of Education Review*, 17 (1998) 4, S. 419–427.
- DITTON, H.: Ungleichheitsforschung. In: H.-G. ROLFF (Hrsg.): *Zukunftsfelder von Schulforschung*. Weinheim 1995, S. 89–124.
- EBERS, M./GOTSCH, W.: Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: A. KIESER (Hrsg.): *Organisationstheorien*. Stuttgart 1999, S. 199–251.
- GLATTER, R./WOODS, P.A./BAGLEY, C. (Hrsg.): *Choice and diversity in schooling: Perspectives and prospects*. London (Routledge) 1997.
- GLENNERSTER, H.: Quasi-markets for education. In: *The Economic Journal*, 101 (1991), S. 1268–1276.
- GUNDLACH, E./WÖSSMANN, L.: Die sinkende Produktivität der Schulen in OECD-Ländern. In: M. WEISS/H. WEISHAUPT (Hrsg.): *Bildungsökonomie und Neue Steuerung*. Frankfurt am Main u.a. 2000, S. 31–52.
- HARDMAN, J./LEVACIC, R.: Competition amongst English secondary schools – dynamism or differentiation. The Open University 1996 (working paper).
- HOXBY, C.M.: *Do private schools provide competition for public schools?* Cambridge, Mass. 1994 (MIT working paper).
- LAUDER, H. et al.: *Trading in futures*. Buckingham, Phil. (Open University Press) 1999.
- LEITHWOOD, K./MENZIES, T.: Forms and effects of school-based management: a review. In: *Educational Policy*, 12 (1998) 3, S. 325–346.
- LEVACIC, R.: *Local management of schools: Analysis and practice*. Buckingham (Open University Press) 1995.

- LEVACIC, R.: Formula funding of schools in England and Wales. In: K.N. ROSS/R. LEVACIC (Hrsg.): Needs – based resource allocation in education. Paris 1999, S. 161–197.
- LEVACIC, R./WOODS, P.A.: Quasi-markets and school performance: evidence from a study of English secondary schools. In: M. WEISS/H. WEISHAUPT (Hrsg.): Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Frankfurt am Main u.a. 2000, S. 53–95.
- LEVACIC, R./HARDMANN, I./WOODS, P.: Relating competition to school performance: evidence from a study of English secondary schools. Paper presented at European Conference for Educational Research, Ljubljana/Slovenien, September 1998.
- LEVACIC, R. et al.: Responses to competitive pressures on secondary schools. Headteachers' perceptions – Summery report of survey findings. Milton Keynes, UK (Open University) 1998.
- LEVIN, H.M.: Recent developments in the economics of education: Educational vouchers. In: M. WEISS/H. WEISHAUPT (Hrsg.): Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Frankfurt am Main u.a. 2000, S. 97–114.
- LEVIN, H.M.: Educational vouchers: effectiveness, choice, and costs. In: Journal of Policy Analysis and Management, 17 (1998) 3, S. 373–392.
- LEVIN, H.M./KELLY, C.: Can education do it alone? In: Economics of Education Review, 13 (1994) 2, S. 97–108.
- LIEBERMANN, M.: Privatization and educational choice. New York (St. Martin's Press) 1989.
- MADDAUS, J.: Parental choice of school: What parents think and do. In C.B. CAZDEN (Hrsg.): Review of Research in Education, 16 (1990), S. 267–295.
- MANGOLD, M./OELKERS, J./RHYN, H.: Bildungsfinanzierung durch Bildungsgutscheine. Modelle und Erfahrungen. In: Zeitschrift für Pädagogik, 46 (2000) 1, S. 39–59.
- MARLOW M.L.: Spending, school structure, and public education quality. Evidence from California. In: Economics of Education Review, 19 (2000) 1, S. 89–106.
- MARTINEZ, V./THOMAS, K./KEMERER, F.R.: Who chooses and why: A look at five school choice plans. In: Phi Delta Kappan, 75 (1994) 9, S. 678–681.
- MORTIMORE, P./MORTIMORE, J.: The innovative uses of non teaching staff in Primary and Secondary Schools Project: Final Report. London (University of London Institute of Education) 1992.
- OECD (Hrsg.): Schools: a matter of choice. Paris 1994.
- PETERSON, P.E. (Hrsg.): Learning from school choice. Washington, D.C. (The Brookings Institution) 1998.
- PRITCHETT, L./FILMER, D.: What education production functions really show: a positive theory of education expenditures. In: Economics of Education Review, 18 (1999), S. 223–239.
- REAY, D.: Setting the agenda: the growing impact of market forces on pupil grouping in British secondary schooling. In: Journal of Curriculum Studies, 30 (1998) 5, S. 445–558.
- SERGIOVANNI, T.J.: Schools are special places. In: Education Week v. 10. Mai 1995, S. 354/448.
- WEISS, M.: Der Markt als Steuerungssystem im Schulwesen? In: Zeitschrift für Pädagogik, 39 (1993) 1, S. 71–84.
- WEISS, M.: Mehr Effizienz im Schulbereich durch dezentrale Ressourcenverantwortung und Wettbewerbssteuerung? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 47 (1999) 4, S. 413–433.
- WHITTY, G.: Creating quasi-markets in education. In: M.W. APPLE (Hrsg.): Review of Research in Education 1997, S. 3–47.
- WILLMS, D./ECHOLS, F.: Alert and inert clients: The Scottish experience of parental choice of schools. In: Economics of Education Review, 11 (1992) 4, S. 339–350.
- WITTE, J.F.: Private school versus public school achievement: Are there findings that affect the educational choice debate? In: Economics of Education Review, 11 (1992) 4, S. 371–394.

- WITTE, J.F.: The Milwaukee voucher experiment. In: Educational Evaluation and Policy Analysis, 20 (1998), S. 229–251.
- WOODS, P.A./BAGLEY, C./GLATTER, R.: School choice and competition: markets in the public interest? London (Routledge) 1998.
- ZANZIG, B.R.: Measuring the impact of competition in local government education markets on the cognitive achievement of students. In: Economics of Education Review, 16 (1997) 4, S. 431–441.

Anschrift des Autors

Prof. Dr. Manfred Weiß, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung,
Schloßstraße 29, 60486 Frankfurt a.M.