

	<b>Geleitwort der Redaktion</b> .....	2
<b>Dokumentation</b>	<b>Position von Bündnis90/Die Grünen zu Schulen in freier Trägerschaft – Erfurter Beschluss vom 05.11.2010</b>	
	Bündnis90/Die Grünen .....	2
<b>Beiträge</b>	<b>Perspektiven für das IfBB als anerkanntes An-Institut der Ruhr-Universität Bochum</b>	
	Prof. Dr. Wolfram Cremer, Wissenschaftlicher Direktor des IfBB Dr. Thomas Langer, Wissenschaftlicher Leiter des IfBB.....	5
	<b>Keine Schulfähigkeitsprüfung für „Kann-Kinder“ an Ersatzschulen? Eine neue Erfindung der Schulbürokratie in Niedersachsen</b>	
	Prof. Dr. Johann Peter Vogel, Berlin.....	8
	<b>Zur Kündigung von Schulverträgen – Ein Blick auf neue gerichtliche Entscheidungen</b>	
	Prof. Dr. Köpcke-Duttler, Rechtsanwalt und Diplom-Pädagoge, Marktbreit.....	11
<b>Büchertisch</b>	<b>Historisch gewachsener Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft und seine Auswirkungen auf die Schülerleistungen</b>	
	<b>Zu MARTIN R. WEST und LUDGER WÖßMANN: „Every Catholic Child In A Catholic School“</b>	
	Dr. Thomas Langer, Wissenschaftlicher Leiter des IfBB.....	15
	<b>Datengeschützte Schulweißheiten:</b>	
	<b>ZU MARTIN WEIB: „Allgemeinbildende Privatschulen in Deutschland“</b>	
	Prof. Dr. Johann Peter Vogel, Berlin.....	21

NJW 1971, 2075). Es sei hier nur angedeutet, dass die Konfliktsituation, die dem Urteil des OLG Brandenburg zugrunde lag, eine sexuelle Begegnung zwischen einem Schüler und einer Schülerin in einer Mädchentoilette des Grundschulbereichs war.

## Ratschläge

In dieser knappen Zusammenfassung nehme ich mir angesichts dieser Rechtsprechung heraus, die folgenden Ratschläge zu geben:

1. Jedweder Kündigungssituation ist vorzubeugen durch gute pädagogische Arbeit, offene Gespräche, Freilegung der Konflikte und möglichst gewaltfreie und phantasievolle Austragung derselben, durch Verfahren gewaltfreier Kommunikation und Mediation.<sup>1</sup> Eine Kündigung ist also immer die ultima ratio.
2. Der Schulvertrag sollte ausdrücklich und unübersehbar als unbefristeter Vertrag ausgestaltet werden, der unter einer auflösenden Bedingung geschlossen wird.
3. Es ist bei der vertraglichen Möglichkeit der Kündigung auf rechtliche Parität zwischen den Eltern/Erziehungsberechtigten und dem Träger der Schule zu achten. Zwei Kündigungstermine im Lauf des Schuljahres stoßen nach der Rechtsprechung auf keine rechtlichen Bedenken bei einer Kündigungsfrist von zwei Monaten (Beispiel: 31.01. bzw. 31.07.).
4. Eine fünfmonatige Kündigungsfrist zum Schuljahresende stellt eine rechtswidrige Benachteiligung dar und ist rechtlich unwirksam.
5. Eine fristlose Kündigung des Schulvertrags kommt nur in Betracht, wenn ein wichtiger Grund vorliegt und es einem der beiden Vertragspartner überhaupt nicht mehr zuzumuten ist, das Vertragsverhältnis fortzuführen.
6. Die Rechtsprechung hebt die Freiheit des Schulträgers hervor, einen Vertrag mit Eltern zu schließen, die die pädagogische Konzeption der Schule akzeptieren und an ihrer Verwirklichung mitarbeiten. Insofern besteht auch ein Recht des Trägers der Schule, Schüler und Schülerinnen auszuwählen. Diese Auswahl darf nicht als Ausdruck einer elitären Position missverstanden werden. Die Freiheit des Trägers bezieht sich auf die Verwirklichung des eigenen pädagogischen Profils seiner Schule.



## Büchertisch **Historisch gewachsener Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft und seine Auswirkungen auf die Schülerleistungen**

**Besprechung der Untersuchung von MARTIN R. WEST und LUDGER WÖRMANN „Every Catholic Child In A Catholic School’: Historical Resistance To State Schooling, Contemporary Private Competition And Student Achievement Across Countries“**

DR. THOMAS LANGER, WISSENSCHAFTLICHER LEITER DES IFBB

### I. Einleitung

Wettbewerb zwischen Schulen ist in den nationalen Schulsystemen der Normalfall. Entweder macht der Staat sich selbst Konkurrenz, indem er etwa seine Schulen stärker verselbständigt und den Eltern zur Wahl stellt; oder/und

<sup>1</sup> Siehe ARNOLD KÖPCKE-DUTTILER, Mediation in der Schule, in: Dialogische Erziehung, Heft 2/1999, S. 38–43.

oder/und die staatlichen Schulen stehen im Wettbewerb mit Schulen in freier Trägerschaft. Die angemessene Regulierung des Wettbewerbs im Verhältnis zwischen freien und staatlichen Schulen sowie seine Wirkungen und Folgen für das Schulsystem insgesamt gehören laut WEST/WÖBMANNS zu den umstrittensten Steuerungs-/„Governance“-Fragen unter Bildungsforschern und -politikern weltweit.<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang werden alternative Ansätze der Bildungsfinanzierung als Steuerungsmodelle für Schulsysteme diskutiert, die einen verstärkten Wettbewerb zwischen freien und staatlichen Schulen bewirken sollen. Befürworter eines schärferen Wettbewerbs durch mehr Schulen in freier Trägerschaft fordern eine Abkehr von der staatlichen (Teil-)Finanzierung der schulischen Einrichtungen (sogenannte „Institutionenförderung“) hin zu einer staatlichen Finanzierung der Nachfrage (auch „Subjektförderung“ oder „Pro-Kopf-Förderung“ genannt). Dieses nachfrageorientierte Steuerungsmodell der Bildungsfinanzierung lässt sich mit einem Bildungsgutschein („Voucher“) verbinden, der flexibel an die individuellen Bildungsbedürfnisse der Schüler angepasst werden kann (z.B. hinsichtlich Art und Umfang der Förderung). Mit dem Gutscheinmodell ist die Erwartung verknüpft, dass Wettbewerbseffekte entstünden, die sich ihrerseits zum Vorteil der Schülerleistungen auswirken. Kritiker des Bildungsgutscheins entgegnen demgegenüber, dass diese Erwartung faktisch nicht nachweisbar sei.

Die international vergleichende Untersuchung von MARTIN R. WEST<sup>2</sup> und LUDGER WÖBMANNS<sup>3</sup> „Every Catholic Child In A Catholic School: Historical Resistance To State Schooling, Contemporary Private Competition And Student Achievement Across Countries“<sup>4</sup>, auf die sich die nachfolgenden Ausführungen beziehen, nimmt die Kontroverse über die Nachfragefinanzierung zum Anlass, die Ursachen und Wirkungen des Wettbewerbs durch Schulen in freier Trägerschaft im Rahmen einer internationalen Vergleichsuntersuchung empirisch auf der Grundlage einer Sekundäranalyse von Daten der OECD zu untersuchen.

### II. Untersuchungsergebnisse

#### Qualität durch Wettbewerb

Die Ergebnisse von WEST/WÖBMANNS sind für die Verbände der Schulen in freier Trägerschaft von erheblicher Relevanz: Die Untersuchung belegt empirisch die wichtige Bedeutung eines Wettbewerbs zwischen den Schulen hinsichtlich der Qualität der Schulsysteme insgesamt, gemessen an den Schülerleistungen und der Effizienz.

1. Nationale Schulsysteme mit gesteigertem Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft (= Länder mit größerem Privatschulanteil an den Schulen insgesamt) erzielen bessere Schülerleistungen.
2. Der gesteigerte Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft hat im Wesentlichen zwei Ursachen: die staatliche Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft sowie – und das ist das überraschende Ergebnis – der Katholikenanteil der Bevölkerung im Jahr 1900.
3. Zudem erzielen nationale Schulsysteme mit erhöhtem Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft eine größere Effizienz, d.h., die Erreichung besserer Schülerleistungen bei zugleich geringeren Bildungsausgaben.
4. Keinen spürbaren Einfluss auf die Stärke des Wettbewerbs durch Schulen in freier Trägerschaft hat die Einführung eines Gutscheinmodells.

1 So m.w.H. MARTIN R. WEST und LUDGER WÖBMANNS „Every Catholic Child In A Catholic School: Historical Resistance To State Schooling, Contemporary Private Competition And Student Achievement Across Countries“, in: The Economic Journal, 2010, 120 (August), S. 229–255/230.

2 Prof. Dr. MARTIN R. WEST arbeitet an der Harvard Graduate School of Education.

3 Prof. Dr. LUDGER WÖBMANNS leitet das ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Maximilians-Universität München.

4 In: The Economic Journal, 2010, 120 (August), S. 229–255.

Die etwas ausführlichere Darstellung dieser Ergebnisse im Anschluss erfolgt entlang folgender Fragestellungen: 1. Warum ist der prozentuale Anteil der Schulen in freier Trägerschaft in den untersuchten Schulsystemen der OECD-Länder zum Teil sehr unterschiedlich? (Ursache für die Abweichungen des Anteils Freier Schulen) 2. Ob und inwieweit werden die international unterschiedlichen Schülerleistungen durch den Privatschulanteil bzw. Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft beeinflusst? (Leistungseffekte des Wettbewerbs) 3. Lassen sich Effizienzvorteile von Schulsystemen mit gesteigertem Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft nachweisen? (Effizienz durch Wettbewerb)

### 1. Katholische Opposition und Anteil mit Schulen in freier Trägerschaft

Bei der PISA 2000-Untersuchung wurden die Leistungskompetenzen einer repräsentativen Auswahl von 15jährigen Schülern und Schülerinnen in Mathematik, im Lesen und Schreiben sowie in den Naturwissenschaften getestet.<sup>1</sup> Als Hintergrundinformation wurden auch Daten von 35 Ländern über die nationale prozentuale Verteilung der Schüler über staatliche und private Schulen erhoben. Die Privatschulanteile in den Ländern sind sehr unterschiedlich. Sie reichen vom Spitzenreiter Niederlande (70 %), gefolgt von Irland (über 60 %), bis hin zu Russland (nahezu 0 %). Deutschlands Privatschulanteil ist im OECD-Ländervergleich nur unterdurchschnittlich und liegt mit knapp 8 % auf dem 25. Platz (oberer Bereich des unteren Drittels der Rangfolge). Die Gründe für diese großen Unterschiede sind nicht hinreichend erforscht.

#### Katholische Schulen stärken Anteil freier Schulen

Darauf bezogen lautet von WEST/WÖBMAN ein „zentrales Untersuchungsergebnis“ (244): Länder mit ausgeprägten Bevölkerungsanteilen im Jahr 1900 haben im internationalen Ländervergleich auch signifikant größere Anteile von Schulen in freier Trägerschaft im Jahr 2003 (242/244). In Zahlen ausgedrückt: Ein 10 % höherer Katholikenanteil 1900 sorgt in der Gegenwart für einen 4,7% höheren Schüleranteil an Schulen in freier Trägerschaft (241/244).

Für diesen starken Anstieg der Freien Schulen in katholisch geprägten Ländern seien laut WEST/WÖBMAN vor allem historische Gründe verantwortlich, die eng mit der Ausdifferenzierung des staatlichen Schulwesens am Ende des 18. und im Laufe des 19. Jahrhunderts zu tun haben. Das expandierende staatliche Schulwesen in Ländern mit einem relativ großen katholischen Bevölkerungsanteil wie Belgien und Irland stellte für die katholische Kirche eine Bedrohung dar für die religiöse und moralische Erziehung der katholischen Kinder und Jugendlichen. Der nicht katholisch geprägte Unterricht an den staatlichen Schulen widersprach den Glaubensvorstellungen der katholischen Kirche. Die Verwerfungen des Vatikans mit dem staatlichen Schulwesen mündeten in katholischen Lehrsätzen, die bezweckten, die Kontrolle über die Schulerziehung der katholischen Kinder und Jugendlichen sicherzustellen, um sie dadurch der staatlichen Schulaufsicht zu entziehen. Dieser religiös begründete Widerstand gegen das staatliche Schulsystem führte zu zahlreichen Neugründungen katholischer Schulen, besonders in den USA, Belgien, den Niederlanden und Irland. 5.000 neu gegründete katholische Schulen entstanden in den USA von 1884 bis 1911. Der Privatschüleranteil in den Niederlanden wuchs in der Zeit von 1880 bis 1940 von 25 % auf 73 %. Belgien verzeichnete allein für den kurzen Zeitraum 1878 bis 1880 einen Anstieg von 13 % auf 61 % des Anteils der Grundschüler an katholischen Schulen (233/234). Dieser „Gründungsboom“ mit katholischen Schulen

<sup>1</sup> OECD, 2005, S. 75.

dokumentiert die damalige Schulpolitik der katholischen Kirche recht deutlich: Für jedes katholische Kind sollte ein Platz an einer katholischen Schule sichergestellt werden.

Der Zusammenhang zwischen höherem katholischen Bevölkerungsanteil 1900 und höherem Anteil mit Schulen in freier Trägerschaft heute wird auch durch die Betrachtung der gegenwärtigen Bevölkerungsverteilung über die Religionszugehörigkeit bestätigt. Länder mit einem gegenwärtig höheren Katholikenanteil haben größere Anteile mit Schulen in freier Trägerschaft (243).

Freilich entfiel die Notwendigkeit zur Gründung katholischer Schulen in freier Trägerschaft in Ländern, in denen 1900 der Katholizismus noch Staatsreligion war wie in Italien, Portugal, Spanien und Luxemburg, da hier die staatskirchenrechtliche Ordnung auch an den staatlichen Schulen die Übereinstimmung mit den katholischen Glaubensgrundsätzen gewährleistete (235).

Fraglich ist, ob nur die katholische Kirche eine Oppositionshaltung gegenüber dem staatlichen Schulwesen einnahm. Der Protestantismus war jedenfalls eher geneigt, seine Erziehungsziele im Rahmen des staatlichen Schulwesens zu verfolgen. In Deutschland etwa war es aufgrund der Allianz von Thron und Altar im 19. Jahrhundert eher unwahrscheinlich, dass der Protestantismus eine unabhängige Position in der Schulerziehung einnehmen würde (233). Eine Ausnahme aus dem protestantischen Spektrum bildeten insofern die Calvinisten in den Niederlanden, die eine Oppositionshaltung gegen das staatliche Schulwesen einnahmen.

### **2. Staatliche Finanzhilfe und Anteil mit Schulen in freier Trägerschaft**

Wenig überraschend ist die Feststellung von WEST/WÖBMANN, dass in Ländern mit staatlichen Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft ihr Anteil deutlich größer ist im Vergleich zu Ländern ohne staatliche Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft (243).

### **3. Qualität staatlicher Schulen und Anteil mit Schulen in freier Trägerschaft**

Schließlich wächst die Nachfrage nach Schulen in freier Trägerschaft dann, wenn die Qualität der staatlichen Schulen sinkt (244).

### **4. Schülerleistungen und Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft**

Die untersuchten OECD-Länder unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich des Anteils mit Schulen in freier Trägerschaft, sondern auch im Hinblick auf die Schülerleistungen. WEST/WÖBMANN vermuten, dass der Anteil mit Schulen in freier Trägerschaft die Schülerleistung (mit-)beeinflusst. Zur Überprüfung dieser Hypothese wurden repräsentative PISA 2003 Daten zur Schülerleistung von 15jährigen in Mathematik, Naturwissenschaften und im Lesen von 29 OECD-Ländern analysiert.

WEST/WÖBMANN gelangen zu dem zentralen Ergebnis, dass ein größerer Anteil von Schulen in freier Trägerschaft einen statistisch signifikanten Effekt auf die Schülerleistung in Mathematik sowie – geringer, aber immer noch signifikant (247) – in den Naturwissenschaften und im Lesen hat, und zwar im gesamten Schulsystem; d.h., die positiven Leistungseffekte lassen sich auch bei den Schülern der staatlichen Schulen feststellen, die maßgeblich zur Leistungsverbesserung des gesamten Schulsystems beitragen (231/240). Die Schüler an staatlichen Schulen erreichen bei PISA 2003 in Ländern mit größerem Privatschulanteil signifikant bessere Leistungsergebnisse, verglichen mit Ländern ohne spürbaren Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft (240).

### Wettbewerb führt zu höheren Schülerleistungen

Unklar ist, ob der positive Effekt für das gesamte Schulsystem tatsächlich darauf beruht, dass der Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft die Qualität der öffentlichen Schulen steigert oder ob nicht vielmehr Schüler von Schulen in freier Trägerschaft besser abschneiden und dadurch das Leistungsniveau des Schulsystems insgesamt fördern (245). Denn es wäre möglich, dass die besseren Schülerleistungen nicht durch den Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft bewirkt werden, sondern durch die Familienverhältnisse der Privatschüler (z.B. Bildung, Beruf und Einkommen der Eltern), und/oder durch die Unterschiede der Schulen in freier Trägerschaft (z.B. Grad der Schulautonomie, besondere pädagogische Prägung)<sup>1</sup> (230). Der mögliche Einfluss dieser Merkmale auf die Schülerleistung wurde indes statistisch kontrolliert mit dem Ergebnis, dass sie offenbar keine statistisch bedeutsamen Auswirkungen auf die Schülerleistung haben. So zeigt sich die Verbesserung der Schülerleistungen durch Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft auch unabhängig davon, ob staatliche Schulen im Wettbewerb mit Schulen in freier Trägerschaft in erster Linie durch evangelische/katholische Schulen oder aber durch reformpädagogische Schulen (z.B. Freie Waldorfschulen, Freie Alternativschulen, Landerziehungsheime) herausgefordert werden (240). WEST/WOESSMANN gehen vielmehr davon aus, dass dieser im ganzen Schulsystem unter Einbeziehung der öffentlichen Schulen beobachtbare positive Effekt der Leistungssteigerung gerade nicht von der größeren Effektivität der Schulen in freier Trägerschaft abhängt, sondern die Vorteile des Wettbewerbs durch Schulen in freier Trägerschaft zur Geltung bringt. Als Beleg dafür führen WEST/WÖBMAN an, dass ein großer Anteil der verbesserten Schülerleistungen in nationalen Schulsystemen mit mehr Schulen in freier Trägerschaft auf Schüler staatlicher Schulen rückführbar ist; diese Beobachtung spricht daher eher für eine starke Rolle des Wettbewerbs bei der Interpretation der Ergebnisse.

### 5. Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft und Bildungsausgaben

### Wettbewerb führt zu niedrigeren Kosten

Ob und inwieweit hat der Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft nicht nur Auswirkungen auf die Output-Seite (= Schülerleistungen), sondern auch auf die Input-Seite (= Bildungsausgaben) des Erziehungsprozesses? (247). Nach Berechnungen von WEST/WÖBMAN erreichen Schulsysteme mit einem größeren Wettbewerb, angeregt durch den privaten Sektor, nicht nur bessere Schülerergebnisse, sondern sie schaffen dies auch zu niedrigeren Kosten (gemessen an den kumulativen Bildungsausgaben bis zum 15. Lebensjahr). Der Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft bewirkt Effizienzvorteile und verringert die durchschnittlichen Ausgaben des Schulsystems deutlich (247).

### III. Fazit

WEST/WÖBMAN erbringen soweit ersichtlich zum ersten Mal den wissenschaftlichen Nachweis, dass ein mehr oder weniger zufälliges historisches Ereignis – hier: der katholische Widerstand gegen die staatliche Erziehung im 19. Jahrhundert – den Anteil mit Schulen in freier Trägerschaft erheblich vergrößert und dadurch einen Wettbewerb mit den staatlichen Schulen auslöst, der wiederum die Schülerleistungen zugunsten des Schulsystems insgesamt bei zugleich geringeren Bildungsausgaben verbessert. Insofern gewinnt die sich als richtig erwiesene Intuition des Bundesverfassungsgerichts durch die Untersuchung von WEST/WÖBMAN empirische Evidenz, wonach „es (...) vielmehr im Sinne der Schulbestimmungen des Grundgesetzes (liegt),

<sup>1</sup> Die PISA 2003 Datenbasis enthält mitunter auch zahlreiche Informationen über den sozioökonomischen Hintergrund der Schüler und Merkmale der Schule (231).

dass sich (...) ein in seinen Einzelheiten nicht vorhersehbarer Prozess dauernder gegenseitiger Anregungen zwischen privatem und öffentlichem Schulwesen ergibt, der beide Seiten durch lebendige Konkurrenz zu fortwährenden Anstrengungen um pädagogische Fortentwicklung veranlasst“.<sup>1</sup>

Die positiven Effekte des Wettbewerbs durch Schulen in freier Trägerschaft über einen sehr langen Zeitraum auf die gegenwärtigen Schülerleistungen können laut WEST/WÖBMANN allerdings nicht ohne weiteres übertragen werden auf gegenwärtige Reformen wie den Bildungsgutschein oder gutscheinähnlichen Mechanismen zur Erweiterung der Schulwahl. Mehr Optionen bei der Schulwahl bedeuteten nicht automatisch mehr Wettbewerb. Die Vergrößerung des Privatschulanteils durch Reform der Bildungsfinanzierung stöße auf quasi „natürliche“ (= kulturell-historische) Grenzen. Die konkrete Bestimmung dieser Grenzen, z.B. im Hinblick auf die Einführung von Bildungsgutscheinen, muss m.E. freilich weiteren Untersuchungen vorbehalten bleiben.

#### IV. Kritischer Ausblick

1. Die gegenwärtigen positiven Effekte auf die Schülerleistungen durch Wettbewerb lassen sich m.E. nicht allein historisch mit der besonderen Oppositionshaltung der katholischen Kirche und der katholischen Schulen gegenüber dem staatlichen Schulwesen erklären. Die Bedeutung der Rolle der katholischen Kirche ist bei WEST/WÖBMANN übertrieben, zugleich ist ihr Erklärungsansatz zu eng gefasst. Das belegen auch und vor allem die Besonderheiten des Schulsystems von Finnland.<sup>2</sup> Soweit bekannt gibt es dort keine oder so gut wie keine katholischen Schulen, überhaupt gibt es in Finnland kaum Schulen in freier Trägerschaft im Pflichtschulbereich (etwa 1 bis 2 % der Schulen insgesamt = etwa 60 Schulen). Dennoch gehört Finnland bei internationalen Vergleichsuntersuchungen seit jeher zu den besten, so auch bei PISA 2009, und zwar gleich nach dem Spitzenreiter Korea an zweiter Stelle. Daher sollten die Annahmen von WEST/WÖBMANN allgemeiner gefasst werden. Die These lautete dann in etwa: Wettbewerb zwischen Schulen in einem nationalen Schulsystem erzielt generell und daher unabhängig von der rechtlichen Trägerschaft der am Wettbewerbs teilnehmenden Schulen positive Effekte auf die Schülerleistungen. Denn in Finnland machen sich nahezu ausschließlich die öffentlichen Schulen Konkurrenz. Es handelt sich bei ihnen um integrierte Gesamtschulen (gemeinsames Lernen bis zum Ende der neunten Jahrgangsklasse). Die Schulhoheit liegt nicht beim Zentralstaat, sondern bei den Gemeinden. Die finnischen Eltern müssen ihre Kinder nicht in der Nachbarschule anmelden. Vielmehr besteht freie Schulwahl. Die Schulqualität zwischen den Gemeinden ist zwar unterschiedlich, führt aber bezogen auf das finnische Schulsystem insgesamt zu Spitzenergebnissen bei PISA.

2. Die Effizienzvorteile der Schulen in freier Trägerschaft gegenüber dem staatlichen Schulwesen sind evident,<sup>3</sup> dennoch ist m.E. eine Einschränkung der Aussagen von WEST/WÖBMANN angebracht. Zum einen differenzieren WEST/WÖBMANN bei der Berechnung der Bildungsausgaben nicht hinreichend zwischen den freien Schulträgern. Wettbewerbsbedingte Effizienzvorteile ergeben sich vermutlich jedoch nicht für alle Privatschulträger gleichermaßen. Kirchliche Schulen, die in den Ländern häufig den Bärenanteil der Schulen in freier Trägerschaft ausmachen, erhalten neben staatlichen Zuschüssen auch

Gegenbeispiel  
Finnland?

Schulgeld mindert  
Effizienzvorteile

1 BVerfGE 88, 40 (C. II. 6. c).

2 S. im Folgenden m.w.H. JÜRGEN OELKERS, Freie Schulwahl und Privatschulen im internationalen Vergleich (Vortrag auf der Herbsttagung des Verbandes Zürchenscher Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten (VZS) am 13. November 2008 in Zürich-Altstetten, S. 9 f.

3 S. dazu jüngst HELMUT E. KLEIN/AXEL PLÜNNECKE, Bildung in Zeiten knapper Kassen: Pro-Kopf-Finanzierung statt Institutionenförderung! Ergebnisse einer Expertise des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für das Land Hessen, 2010.

## Historie und Zukunft

kircheneigene Zuwendungen, entsprechend geringer dürften auch die von WEST/WÖBMANN angenommenen Effizienzvorteile zu Buche schlagen. Zum anderen gehen die niedrigeren staatlichen Bildungsausgaben durch einen entsprechend vergrößerten Anteil mit Schulen in freier Trägerschaft häufig zu Lasten der sozialen Gerechtigkeit, nämlich zu Lasten der Eltern bzw. Schülern auf Grund des Zwangs der Schulträger zur Erhebung von Schulgeld sowie zu Ungunsten der Bezahlung der Lehrkräfte. Die bloße ökonomische Betrachtung reicht nicht aus und bedarf daher einer normativen Korrektur.

3. Ich möchte zum Schluss anmerken, dass der historische Widerstand gegen das staatliche Schulwesen nicht auf die katholische Kirche und nicht auf religiöse Gründe beschränkt war; Widerstand erhob sich historisch betrachtet, z.B. in Deutschland, auch aus der reformpädagogischen Bewegung, die zur Vergrößerung des Anteils mit Schulen in freier Trägerschaft, aber vor allem zur Verstärkung des Qualitätswettbewerbs gegenüber dem staatlichen Schulwesen Wesentliches beigetragen hat und immer noch beiträgt. Zudem ist „Widerstand“ kein historisch singuläres, unwiederholbares Phänomen. Schlechte staatliche Schulen werden auch in Zukunft legitimen „Widerstand“ provozieren. Doch die katholische Kirche ist nicht mehr länger die Speerspitze des Protests, an ihre Stelle ist der Bürgerprotest getreten.



### Datengestützte Schulweißheiten:

**Zu MANFRED WEIB: Allgemeinbildende Privatschulen in Deutschland.**

**Bereicherung oder Gefährdung des öffentlichen Schulwesens?**

**Schriftenreihe des Netzwerk Bildung der Friedrich Ebert-Stiftung, 2011**

PROF. DR. JOHANN PETER VOGEL, BERLIN

Prominent der Ort: die Bundespressekonferenz, prominent der Veranstalter: das Netzwerk Bildung der Friedrich Ebert-Stiftung unter dem ehemaligen niedersächsischen Kultusminister und Landtagspräsidenten Prof. ROLF WERNSTEDT, und nicht ganz unbekannt, wenn es um datengestützte Schulweißheiten geht, der Autor: Prof. DR. MANFRED WEIB. Gefeierte wurde eine Premiere: der „erstmalige“ Versuch „einer stringenten und lesbaren Studie, die einen datengestützten Eindruck des Gesamtzusammenhangs der Bedeutung und Rolle des Privatschulwesens erlaubt“. Die rund 70 Seiten umfassende Schrift beantwortet, so das Vorwort, „eindeutig“ die „politisch interessante Frage, ob der behauptete bessere Qualitätsstandard der Privatschulen gegenüber den öffentlichen Schulen empirisch nachgewiesen werden kann“.

Er kann es nicht. Die PISA-Ergebnisse geben es nicht her. International seien die PISA-Spitzenplätze von Ländern sowohl mit als auch ohne Privatschulen belegt. Privatschulen seien auch keine Vorreiter des pädagogischen Fortschritts, denn z.B. der Deutsche Schulpreis ging bislang „fast ausnahmslos an öffentliche Schulen“. Und ob der Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Schulen die Qualität im Schulwesen nachhaltig steigert, sei nicht eindeutig nachgewiesen. Vielfalt im Schulwesen könnten die Privatschulen schon deshalb nicht fördern, weil den Ersatzschulen der dazu erforderliche Gestaltungsfreiraum fehle. Dagegen sind „selektionsbedingte Chancengleichheiten sowie soziale und ethnische Segregation fast schon als konstitutiv zu bezeichnende Begleiterscheinungen eines parallel zum staatlichen Schulsystem existierenden Privatschulwesens ... Soziale Integration ist nicht das hinter Privatschulgründungen stehende Motiv“. Der Elternwunsch nach „Milieunähe und Distinktion“ begünstige „Monokulturen“. Kann dabei „die



Wahrnehmung des gesellschaftlichen Integrationsauftrags von Schule ..., zum Umgang mit Pluralität durch reale Erfahrung im Schulalltag zu befähigen“, gelingen? WEIB leitete in der Pressekonferenz aus diesen „von den Privatschulen ausgehenden negativen Effekten“ (unter Betonung, dass er kein Jurist sei) ab, dass bei Neugründungen die Zügigkeit der entsprechenden staatlichen Schulart zu den Genehmigungsvoraussetzungen gehören müsse. Er machte sich damit eine Forderung zu eigen, die schon verschiedentlich aufgetaucht ist, allerdings verfassungsrechtlicher Überprüfung nicht standhalten dürfte.

Die Behauptung, Schulen in freier Trägerschaft seien „besser“ als staatliche, wird von vielen Menschen gebraucht, am wenigsten von den freien Trägern selbst, die sehr wohl wissen, dass es hervorragende staatliche Schulen gibt.

### Elternerfahrung gegen „bereinigte Statistik“

Besonders sind es die Eltern, die diese Meinung vertreten – in der Regel aufgrund der Erfahrungen, die sie mit ihren Kindern machen. Ob sie dabei den Qualitätsstandard des Unterrichts meinen, kann offen bleiben; in der Regel ist es die Zuwendung der Lehrer zum Schüler, das Klima. Wenn z.B. berliner Eltern abends die Fernsehnachrichten sehen, vergehen keine drei Wochen ohne einen Bericht über erneut eintretende Unterrichtsausfälle, über Lehrermangel und hohen Krankenstand, über verkommene Schulgebäude, über Auseinandersetzungen mit Unterschicht-„Migranten“ etc. Es ist deshalb nicht sehr überzeugend für sie, wenn eine PISA-Statistik ihnen klar machen soll, dass die erfahrenen Leistungen ihrer Schüler statistisch – nach Bereinigung hinsichtlich des sozioökonomischen Hintergrunds (also Abzug von den tatsächlichen Leistungen) – keine Besserstellung gegenüber staatlichen Schulen ergeben.

Nachvollziehbar sind die PISA-Daten ohnehin nur teilweise; PISA-Daten stehen unter Verschluss; WEIB arbeitet mit den Daten von vor zehn Jahren, obwohl es inzwischen weitere Umfragen gab, deren Ergebnisse aber auch für ihn weithin unzugänglich sind. Es ist erstaunlich, in welchem Umfang PISA-Daten als unhinterfragbare Wahrheiten gehandelt werden, obwohl sie weder vollständig noch aktuell öffentlich vorliegen. WEIB behilft sich deshalb mit anderen, auch internationalen Daten; Statistiker wissen, in welchem Maße unterschiedliche, noch dazu ausländische Umfragewerte wissenschaftlich solide miteinander kombiniert werden können. Mit Recht sagt WEIB, dass „Privatschule“ in jedem Land eine andere Funktion hat und eine andere Rolle spielt; das macht das statistische Spiel nicht vertrauenswürdiger. Schließlich sind Freie Schulen in Umfragen häufig zwar nicht unterrepräsentiert, aber zahlenmäßig so gering vertreten, dass der Aussagewert zu wünschen übrig lässt. Waldorfschulen etwa hatten sich für PISA bereit erklärt; es fehlten dann aber die erforderlichen öffentlichen finanziellen Mittel, um sie teilnehmen zu lassen.

### Soziale Integration als Prüfstein

WEIB will aber nicht nur beweisen, dass Freie Schulen nicht besser sind, sondern greift grundsätzlich die Frage auf, welche Rolle Privatschulen überhaupt spielen und ob diese Rolle politisch wünschenswert ist. Prüfstein ist dabei – jenseits von Bildung und Kenntnisvermittlung – allein die Integration. Schule (als „Schule der Nation“) hat, so WEIB, die Aufgabe, Pluralität erfahrbar zu machen. Wenn von den Schulen in freier Trägerschaft festgestellt wird, dass soziale Integration nicht das hinter Privatschulgründungen stehende Motiv sei, wird „Integration“ offenbar nur verengt in Bezug auf das Verhältnis zu Unterschichten-„Migranten“ gesehen. In der Tat werden Freie Schulen nicht von bildungsfernen Schichten gewählt; diese wählen auch nicht unter verschiedenen staatlichen Schulen aus.

Aber Integration findet auch auf anderen Feldern statt. Waldorfschulen beschulen behinderte und nicht-behinderte Schüler bis hin zur Inklusionspädagogik (dies musste erst prozessual durchgesetzt werden). Da integrieren Reform-Internatsschulen (Länderziehungsheime) einkommensschwache Schüler der Jugendhilfe mit Schülern aus wohlhabenden Verhältnissen. Da werden Schüler aus aller Herren Länder (vom Fahrer-Sohn bis zur Direktors-Tochter, bezahlt von den Betrieben) in Internationalen Schulen zusammengebracht. Arabische Kinder aus bildungsnäheren Kreisen lernen überall ohne Probleme zusammen mit deutschen Schülern. Schließlich: die Montessorischulen verbinden Schüler aus unterschiedlichen Jahrgängen in jahrgangsübergreifenden Klassen (auch hier musste die Möglichkeit erst durch Prozesse geschaffen werden). Integration erschöpft sich nicht nur im Abbau sozialer Ungleichheiten, sondern wirkt auch durch Vergemeinschaftung im Wege der Wertevermittlung. Von alledem in den Statistiken – und damit in WEIB' Ausführungen – keine Spur.

Was soll im Übrigen die Feststellung mangelnder sozialer Integration, die nicht von den Schulen, sondern von der Bildungsferne hervorgerufen wird? Auch staatliche Schulen sind nicht gegen soziale Selektion und Distinktion gefeit. Bildungsferne der Eltern ist weder durch gleiche Finanzierung noch durch „Schule für alle“ abzustellen; entsprechende Förderung der Kinder in mehrjährigem Kindergarten und aufmerksamer Grundschule dürfte sehr viel erfolgreicher sein. Ob dabei in Deutschland Grundschulen in freier Trägerschaft im Wege stehen, müsste erst bewiesen werden: Konfessionelle Grundschulen waren seit je mit Hilfe zuweisender Priester und Pfarrer Aufstiegschulen. Nichtkonfessionelle Grundschulen in freier Trägerschaft müssen ein besonderes öffentliches (nicht staatliches) Interesse genießen; ihre Zulassung erfolgt nicht wegen ihrer Integrationsziele oder -leistungen, sondern gem. Art. 7 (5) GG wegen der Erprobung neuer pädagogischer Wege. Ihre Zahl ist prozentual unerheblich.

### Kritik an STEINBEIS-Untersuchungen

WEIB beschäftigt sich auch mit der Finanzierung freier Schulen. Was genau er an dem betriebswirtschaftlichen Kalkulationsansatz (STEINBEIS) für die öffentliche Finanzhilfe zu kritisieren hat, wird nicht deutlich; es stelle „sich die grundsätzliche Frage nach der Eignung der auf diese Weise ermittelten Kosten je Schüler für die Festlegung des Anspruchsumfangs“; insbesondere sei eine Gleichbehandlung freier mit staatlichen Schulen nicht zu begründen. Letzteres ist in der Tat umstritten; was besagt das aber für die Eignetheit des Ansatzes? Wichtig ist, dass mit diesem Ansatz zuverlässig die Kosten eines staatlichen Schülers berechnet werden können, sodass ein Maßstab vorliegt, an dem die Höhe der Kostendeckung durch die derzeitigen Finanzhilfen in den Ländern festgestellt werden kann. Der baden-württembergische Verwaltungsgerichtshof hat an der betriebswirtschaftlichen Kalkulation nichts auszusetzen gehabt. – Die andere STEINBEIS-Untersuchung über die Belastbarkeit der Haushalte zielte darauf, wie viel Schulgeld aufgebracht werden kann, damit Ersatzschulen im Sinne des Bundesverfassungsgerichts „allgemein zugänglich“ sind, d.h. „grundsätzlich ohne Rücksicht auf die Wirtschaftslage [der Schüler] besucht werden“ können. Das Schulwahlverhalten wurde nicht, wie WEIB annimmt, untersucht.

### Bedrohung Privatschule

Wenn WEIB am Schluss seiner Darlegungen zu dem Ergebnis kommt, dass der verfassungsrechtlich erwünschte Pluralismus im Schulwesen mit höheren Kosten und Verlusten bei der sozialen Integration erkaufte wird, gleichwohl aber mit der Forderung nach Einbeziehung der staatlich vorgegebenen Zügigkeit in die Genehmigungsvoraussetzungen für Ersatzschulen einen Vorschlag macht, wie der Ausbreitung der freien Schulen begegnet werden

kann, wird der eigentliche Sinn der Schrift offenbar: Die Schulpolitiker und Schuladministratoren offenbar erheblich beunruhigende Vermehrung der freien Schulen und gefühlte Verdrängung der staatlichen Schulen soll „datengeschützt“ eingedämmt werden. In den neuen Bundesländern gibt es bereits eine länderübergreifende Arbeitsgruppe, die gemeinsame Schritte dazu abspricht. Die Schrift erscheint zu einem Zeitpunkt, in dem Landesgesetzgeber Bestimmungen einführen, die auf der gleichen Linie wie WEIß liegen.

Dahinter steht eine fragwürdige Vorstellung von Schulverfassung: Der Staat hat – so zwar nicht das Grundgesetz, aber einige Landesverfassungen – für die Bildung der Schüler durch „öffentliche“ Schulen zu sorgen; die „Privatschulen“ sind zugelassen, soweit sie den Staat dabei nicht stören. Das Grundgesetz meint etwas anderes: Der Staat hat einerseits die Aufsicht über das Schulwesen, andererseits ist das Grundrecht auf Gründung und Betrieb freier Schulen zahlenmäßig nicht begrenzt (bei Grundschulen könnte wegen des Vorrangs der Staatschule etwas anderes gelten). Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung erfüllen Schulen in freier Trägerschaft (jedenfalls die Ersatzschulen) neben dem Staat und an seiner Stelle öffentliche Bildungsaufgaben. Würde korrekt von „Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft“ gesprochen (was in der Schrift von WEIß nach dem Willen der Herausgeber nicht geschieht), wäre der Weg frei, staatliche wie freie Schulen als das zu bezeichnen, was beide sind: „öffentlich“. Dann könnte auch darüber nachgedacht werden, wie sich der Staat, statt über verfassungsrechtlich zweifelhafte Tricks zur Eindämmung freier Schulen zu sinnen, zur Bildung der Schüler auch öffentlicher Schulen in freier Trägerschaft bedienen könnte. Wenn der Staat sich aus fiskalischen Gründen auf Mehrzügigkeit festlegt und deshalb Schulen wegen Schülermangels schließen muss, dann sollte er selbstgemachte Behinderungen aufgeben oder freie Schulen, z.B. durch Vertrag, zur Flächendeckung heranziehen. In einem Feld, in dem einerseits der Staat ausreichend für Schulplätze zu sorgen hat, die Kommunen andererseits aber wegen ihrer Infrastruktur an einer örtlichen Schule festhalten, wäre Raum für eine dem Grundgesetz entsprechende neue Form der Schulversorgung mit öffentlichen Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft.



## IMPRESSUM

Herausgeber:  
Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V.  
Geschäftsführung: Rechtsanwalt Marc Y. Wandersleben  
Breite Str. 2 (Aegi Haus) • D-30159 Hannover  
Tel.: 0511 – 260 918 -21 • Fax: 0511 – 260 918 -20  
e-mail: [info@Institut-lfBB.de](mailto:info@Institut-lfBB.de)  
[www.Institut-lfBB.de](http://www.Institut-lfBB.de)

Redaktion:  
Rechtsanwalt Prof. Dr. Johann Peter Vogel  
Am Schlachtensee 2 • D-14163 Berlin  
Tel.: 030 – 8026028 • Fax: 030 – 8022392

R&B – Recht und Bildung und alle darin enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Außerhalb der gesetzlich zugelassenen Fälle ist eine Verwertung ohne Einwilligung des Herausgebers nicht erlaubt.

ISSN 1614-8134

Erscheinungsweise: vierteljährlich  
Bezugspreis: 15,- € jährlich einschl. Versandkosten  
Einzelpreis: 5,- € pro Heft zuzügl. Versandkosten

Satz sowie Neu- bzw. Nachbestellung von Heften:  
Schreibbüro Barbara Brudlo  
Holzweg 6 • D-29352 Adelheidsdorf  
Tel.: 05085 – 981503 • Fax: 05085 – 981504  
e-mail: [Abo@Institut-lfBB.de](mailto:Abo@Institut-lfBB.de)

Druck:  
agenturdirekt druck + medien gmbh  
Wiesenaer Straße 18 • D-30179 Hannover  
[www.agenturdirekt.de](http://www.agenturdirekt.de)

ClimatePartner<sup>®</sup>  
**klimaneutral  
gedruckt**  
Zertifikatsnummer:  
066-53146-0510-1046  
[www.climatepartner.com](http://www.climatepartner.com)

R & B ist auch im Internet abrufbar unter: [www.Recht-Bildung.de](http://www.Recht-Bildung.de)